

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

LA AUTONOMÍA DIGITAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Luis Gómez Villota

DIRECTORES

Julio Víctor González García  
Luis Felipe López Álvarez



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

LA AUTONOMÍA DIGITAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Luis Gómez Villota

DIRECTORES

Julio Víctor González García  
Luis Felipe López Álvarez

Programa de doctorado en Derecho





Quiero agradecer a todos los que, con su dirección y consejos, con su paciencia y, con su incansable insistencia y apoyo, han conseguido que llegase a este punto.



# ÍNDICE

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>ÍNDICE DE TABLAS</b>                                                                              | 5  |
| <b>RESUMEN / ABSTRACT</b>                                                                            | 7  |
| <b>ABREVIATURAS</b>                                                                                  | 9  |
| <b>INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA</b>                                                                    | 15 |
| <b>CAPÍTULO PRIMERO: LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LAS HERRAMIENTAS DE LA D.A. 2ª L.P.A.C.A.P.</b> | 29 |
| I. INTRODUCCIÓN                                                                                      | 29 |
| II. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA                                                                    | 32 |
| 1. Como herramienta tecnológica                                                                      | 34 |
| 2. Como actividad o servicio público                                                                 | 38 |
| 3. Como derecho – obligación                                                                         | 44 |
| 4. Como organización administrativa: Transformación digital                                          | 46 |
| 5. Desde la perspectiva del procedimiento                                                            | 49 |
| III. HERRAMIENTAS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA                                                      | 53 |
| 1. Registro electrónico general                                                                      | 53 |
| 1. Como espacio físico                                                                               | 55 |
| 2. Órgano especial de la administración                                                              | 57 |
| 3. Asiento registral                                                                                 | 57 |
| 4. Portal de acceso                                                                                  | 58 |
| 2. Registro electrónico de apoderamientos                                                            | 59 |



|     |                                             |    |
|-----|---------------------------------------------|----|
| 3.  | Archivo electrónico único                   | 61 |
| 1.  | Archivo electrónico todo en uno             | 63 |
| 2.  | Archivo electrónico tela de araña           | 64 |
| 3.  | Archivo electrónico colmena                 | 64 |
| 4.  | Plataforma de intermediación de datos       | 66 |
| 5.  | Punto de acceso general electrónico         | 68 |
| IV. | ACTUACIÓN AUTOMATIZADA DE LA ADMINISTRACIÓN | 71 |

## **CAPÍTULO SEGUNDO: EL MANDATO EUROPEO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL**

|      |                                                                                                                 |    |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | INTRODUCCIÓN.                                                                                                   | 81 |
| II.  | 2000 – «Agenda / Estrategia de Lisboa»                                                                          | 84 |
| III. | 2010 – «Una agenda digital para Europa»                                                                         | 88 |
| IV.  | 2020 – «Una estrategia europea de datos» y «Brújula digital 2030: El enfoque de Europa para el decenio digital» | 96 |

## **CAPÍTULO TERCERO: EL ALCANCE LEGISLATIVO DE LA COMPETENCIA PARA LA REGULACIÓN DE LA A.E.**

|      |                                                              |     |
|------|--------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | INTRODUCCIÓN                                                 | 103 |
| II.  | ALCANCE DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA: ESTATUTOS DE AUTONOMÍA | 105 |
| III. | ALCANCE DE LA COMPETENCIA ESTATAL: ART. 149.1.18ª C.E.:      | 110 |
| 1.   | Bases del régimen jurídico de las administraciones públicas  | 111 |
| 1.   | Aspectos institucionales                                     | 119 |
| 1.   | Bases organizativas                                          | 119 |
| 2.   | Bases funcionales                                            | 125 |
| 3.   | Competencias locales                                         | 128 |

|    |                                                 |     |
|----|-------------------------------------------------|-----|
| 2. | Relaciones entre administraciones               | 132 |
| 3. | Financiación                                    | 140 |
| 2. | Procedimiento administrativo común              | 143 |
| 1. | Procedimiento administrativo                    | 144 |
| 2. | Adjetivo «común»                                | 147 |
| 3. | Procedimientos administrativos especiales       | 148 |
| 3. | Bases sobre contratos: Contratación electrónica | 152 |

## **CAPÍTULO CUARTO: CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES LOCALES** 157

|     |                                                             |     |
|-----|-------------------------------------------------------------|-----|
| I.  | INTRODUCCIÓN                                                | 157 |
| II. | LA AUTONOMÍA LOCAL                                          | 161 |
| 1.  | Elemento subjetivo u organizativo                           | 169 |
| 1.  | Capacidad de autogobierno.                                  | 171 |
| 2.  | Capacidad de organización interna.                          | 172 |
| 2.  | Elemento objetivo o sustantivo                              | 177 |
| 3.  | Elemento institucional: Las relaciones interadministrativas | 209 |
| 1.  | Colaboración                                                | 212 |
| 2.  | Cooperación                                                 | 214 |
| 3.  | Coordinación                                                | 218 |
| 4.  | Adhesión en el ejercicio de competencias                    | 221 |
| 4.  | Financiación de las entidades locales                       | 224 |
| 1.  | Principio de suficiencia financiera                         | 224 |
| 2.  | Principio de estabilidad presupuestaria                     | 230 |

|      |                                                                    |     |
|------|--------------------------------------------------------------------|-----|
| III. | LA DEFENSA JURISDICCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL:                   | 232 |
| 1.   | Defensa ante la jurisdicción ordinaria                             | 232 |
| 2.   | Conflictos de defensa de la autonomía local                        | 233 |
| 3.   | El control de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional | 236 |

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>CAPÍTULO QUINTO: SITUACIÓN ACTUAL DE LA E-@DMINISTRACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES: SU AUTONOMÍA DIGITAL.</b> | 239 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|      |                                                            |     |
|------|------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | SITUACIÓN ACTUAL DE LA E-@DMINISTRACIÓN                    | 239 |
| 1.   | Visión general                                             | 242 |
| 2.   | Contribución de las diputaciones provinciales              | 251 |
| II.  | ESTUDIO CRÍTICO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 2ª LEY 39/2015 | 256 |
| III. | LA AUTONOMÍA DIGITAL DE LAS ENTIDADES LOCALES.             | 274 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| <b>CONCLUSIONES</b> | 279 |
|---------------------|-----|

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| <b>BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA EN EL TEXTO</b> | 291 |
|----------------------------------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| <b>WEBGRAFÍA</b> | 319 |
|------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| <b>MARCO NORMATIVO</b> | 321 |
|------------------------|-----|

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| <b>JURISPRUDENCIA</b> | 343 |
|-----------------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| <b>ANEXO 1</b> | 351 |
|----------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| <b>ANEXO 2</b> | 365 |
|----------------|-----|

## ÍNDICE DE TABLAS

|          |                                                                                                    |     |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 1  | Evolución de las T.I.C. en las AA.PP. españolas                                                    | 33  |
| Tabla 2  | Datos de participación de las entidades locales en los informes IRIA                               | 240 |
| Tabla 3  | Aplicación de los principios de Administración electrónica por las entidades locales               | 365 |
| Tabla 4  | Plan hacia la transformación digital                                                               | 365 |
| Tabla 5  | Servicios de administración electrónica prestados por las entidades locales                        | 366 |
| Tabla 6  | Porcentaje presupuestario / Gasto por habitante en administración electrónica (entidades locales)  | 367 |
| Tabla 7  | Gastos en Telecomunicación de las entidades locales                                                | 368 |
| Tabla 8  | Porcentajes prestación de los principales servicios de administración electrónica                  | 369 |
| Tabla 9  | Relación participación ciudadana – nivel tramitación admón.                                        | 371 |
| Tabla 10 | Coste sin adhesión a las plataformas de la AGE (AÑO DE IMPLANTACIÓN)                               | 372 |
| Tabla 11 | Coste con adhesión a las plataformas de la AGE (AÑO DE IMPLANTACIÓN)                               | 373 |
| Tabla 12 | Coste no adhesión a las plataformas de la AGE (AÑO DE IMPLANTACIÓN)                                | 373 |
| Tabla 13 | Coste establecimiento del REG y prestación de los servicios horizontales                           | 374 |
| Tabla 14 | Coste establecimiento AEU                                                                          | 375 |
| Tabla 15 | Coste establecimiento @FIRMA y servicios electrónicos horizontales                                 | 375 |
| Tabla 16 | Coste establecimiento y gestión del REA y prestación de los servicios electrónicos complementarios | 376 |
| Tabla 17 | Coste evolución de la PID y servicios electrónicos horizontales                                    | 376 |

|          |                                                                                                                                                          |     |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 18 | Coste implantación de NOTIFIC@ y servicios electrónicos horizontales                                                                                     | 377 |
| Tabla 19 | Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Comunidad de Madrid               | 377 |
| Tabla 20 | Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Comunidad de Canarias             | 379 |
| Tabla 21 | Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Comunitat Valenciana              | 380 |
| Tabla 22 | Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Región de Murcia                  | 383 |
| Tabla 23 | Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura | 383 |

## RESUMEN / ABSTRACT

El presente trabajo doctoral, pretende, desde una perspectiva jurídico – descriptiva demostrar que el legislador estatal (en el sentido amplio del concepto) carece de competencia suficiente para acometer la pormenorizada regulación actual de la administración electrónica para las administraciones territoriales en general, administración general del estado aparte, y para las locales en particular.

Para ello se define el concepto de administración electrónica o, con una terminología más actualizada, el concepto de digitalización de la administración, se estudia el alcance de la competencia legislativa tanto estatal como autonómica sobre la materia y el alcance de la autonomía local constitucionalmente reconocida.

Por último, y aparte de realizar un análisis sobre la situación actual de la administración electrónica en las entidades locales, principalmente en base a los informes IRIA, se discute la interpretación conforme que ha dado el Tribunal Constitucional a la Disposición Adicional Segunda de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, todo ello con el fin de afirma que las entidades locales disponen de autonomía digital.

---

This doctoral thesis aims, from a legal-descriptive perspective, to demonstrate that the state legislator (in the broad sense of the concept) lacks sufficient competence to undertake the detailed current regulation of the electronic administration for the territorial administrations in general, apart from the general state administration, and for local administrations in particular.

For this purpose, the concept of e-administration is defined or, with a more updated terminology, the concept of digitalization of the administration, the scope of the legislative competence both at state and autonomous and regional legislative competence on the matter and the scope of the constitutionally recognized local autonomy.

Finally, and apart from an analysis of the current situation of e-administration in local entities, mainly based on the IRIA reports, we discuss the interpretation given by the Constitutional Court to the Second Additional Provision of Law 39/2015, of October 1, of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations, all of this in order to affirm that the entities have digital autonomy.



## RELACIÓN DE ABREVIATURAS

|              |                                                                                          |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| AA.LL.       | administraciones locales                                                                 |
| AA.PP.       | administraciones públicas                                                                |
| admón.       | administración                                                                           |
| A.E.         | administración electrónica                                                               |
| A.E.U.       | archivo electrónico único                                                                |
| A.G.E.       | Administración General del Estado                                                        |
| A.P.         | Administración pública                                                                   |
| B.E.P.S.A.P. | Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas            |
| B.O.E.       | Boletín Oficial del Estado                                                               |
| C.A.         | comunidad autónoma                                                                       |
| C.A.I.B.     | Comunidad Autónoma de las Illes Balears                                                  |
| CC.AA.       | comunidades autónomas                                                                    |
| C.E.         | Constitución Española                                                                    |
| C.E.A.L.     | Carta Europea de Autonomía Local                                                         |
| C.I.G.E.     | Carta Iberoamericana del Gobierno electrónico                                            |
| Coord.       | Coordinador                                                                              |
| Coords.      | Coordinadores                                                                            |
| C.O.R.A.     | Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas                                |
| D.A.         | disposición adicional                                                                    |
| Dir.         | Director                                                                                 |
| Dirs.        | Directores                                                                               |
| D.F.         | disposición final                                                                        |
| D.N.I.       | Documento nacional de identidad                                                          |
| D.O.U.E.     | Diario Oficial de la Unión Europea                                                       |
| D.S.I.       | Diseño de sistemas de información                                                        |
| E.A.And.     | Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía |
| E.A.Ar.      | Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.     |



|             |                                                                                                                                |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| E.A.As.     | Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.                                               |
| E.A.Can.    | Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.                                      |
| E.A.Cant.   | Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria                                               |
| E.A.Cat.    | Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña                                          |
| E.A.C.-L.M. | Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.                                          |
| E.A.C.M.    | Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.                                     |
| E.A.C.V.    | Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana                                        |
| E.A.C.yL.   | Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León                              |
| E.A.Ex.     | Ley Orgánica Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura |
| E.A.II.BB.  | Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears                               |
| E.A.G.      | Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia                                                      |
| E.A.LR.     | Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja                                                       |
| E.A.N.      | Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra                           |
| E.A.P.V.    | Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco                                           |
| E.A.R.M.    | Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.                                         |

|              |                                                                                                                                |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| E.B.E.P.     | Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público                                                           |
| Ed.          | Editorial                                                                                                                      |
| EE.LL.       | entidades locales                                                                                                              |
| F.E.M.P.     | Federación española de municipios y provincias                                                                                 |
| FFJJ.        | fundamentos jurídicos                                                                                                          |
| F.J.         | fundamento jurídico                                                                                                            |
| I.A.         | inteligencia artificial                                                                                                        |
| Ibidem.      | Misma obra, distinta página.                                                                                                   |
| Ídem.        | Misma obra, misma página.                                                                                                      |
| I.V.A.       | Impuesto sobre el valor añadido                                                                                                |
| L.A.E.C.S.P. | Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos                                  |
| L.R.I.S.P.   | Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público                                      |
| L.O.P.D.P.   | Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales                 |
| L.O.P.J.     | Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.                                                                        |
| L.O.R.E.G.   | Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General                                                             |
| L.O.T.C.     | Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional                                                              |
| L.P.A.C.A.P. | Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas                          |
| L.R.B.R.L.   | Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.                                                          |
| L.R.L.C.V.   | Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana                                                        |
| L.R.L.CyL.   | Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.                                                                |
| L.R.J.P.A.C. | Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común |
| L.R.J.S.P.   | Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público                                                           |

|              |                                                                                                   |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L.R.L.C.L.   | Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León                                    |
| L.R.L.C.V.   | Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana                           |
| L.T.A.I.B.G. | Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno |
| O.C.D.E.     | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos                                       |
| O.N.U.       | Organización de Naciones Unidas                                                                   |
| Op. Cit.     | <i>Opus citatum</i> (Obra citada)                                                                 |
| P.A.G.E.     | Punto de acceso general electrónico                                                               |
| P.A.P.I.     | Puntos de acceso público a internet                                                               |
| p.           | página                                                                                            |
| p. ej.       | Por ejemplo                                                                                       |
| P.I.B.       | Producto interior bruto                                                                           |
| P.I.D.       | Plataforma de intermediación de datos                                                             |
| P.M.S.B.A.E. | Prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica firmados                     |
| pp.          | páginas                                                                                           |
| R.A.P.       | Revista de administración pública                                                                 |
| R.E.         | Registro electrónico                                                                              |
| R.E.A.       | Registro electrónico de apoderamientos                                                            |
| R.E.A.L.A.   | Revista de estudios de la administración local y autonómica                                       |
| R.E.D.C.     | Revista española de derecho constitucional                                                        |
| Rgto.        | Reglamento                                                                                        |
| s.a.         | sin año                                                                                           |
| S.I.         | Sistema de información                                                                            |
| SS.T.C.      | Sentencias Tribunal Constitucional                                                                |
| SS.T.S.      | Sentencias Tribunal Supremo                                                                       |
| S.T.C.       | Sentencia Tribunal Constitucional                                                                 |
| S.T.J.U.E.   | Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea                                                |
| S.T.S.       | Sentencia Tribunal Supremo                                                                        |
| T.C.         | Tribunal Constitucional                                                                           |
| T.D.         | Transformación digital                                                                            |

|              |                                                                                                                                                               |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| T.I.C.       | Tecnologías de la información y el conocimiento                                                                                                               |
| T.R.E.B.E.P. | Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público                |
| T.R.L.D.C.A. | Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón |
| T.R.L.O.C.C. | Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña                     |
| T.S.         | Tribunal Supremo                                                                                                                                              |
| T.S.J.M.     | Tribunal Superior de Justicia de Madrid                                                                                                                       |
| U.E.         | Unión europea                                                                                                                                                 |
| Vid.         | Véase                                                                                                                                                         |
| Vol.         | Volumen                                                                                                                                                       |



## INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

La presente tesis doctoral pretende entrar en el debate sobre la legitimidad del Estado central para la regulación de la administración electrónica (en adelante A.E.), «o digital como ahora es denominada»<sup>1</sup>, o al menos, para hacerlo con la intensidad, concreción y alcance con la que lo ha venido haciendo desde las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante L.P.A.C.A.P.) y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante L.R.J.S.P.) y, más en concreto, con la obligación establecida en la primera de ellas en su disposición adicional segunda (en adelante D.A. 2ª), a saber, la obligación para las administraciones territoriales de dotarse de un registro electrónico de apoderamientos (en adelante R.E.A.), registro electrónico (en adelante R.E.), archivo electrónico único (en adelante A.E.U.), plataforma de intermediación de datos (en adelante P.I.D.) y punto de acceso general electrónico de la administración (en adelante P.A.G.E.), o de adscribirse a los de la Administración General del Estado (en adelante A.G.E.).

Es cierto que, a estas alturas, aunque no era así cuando me embarqué en este estudio, ya han sido varios los pronunciamientos al respecto que, tanto el Tribunal Constitucional (en adelante T.C.) como el Tribunal Supremo (en adelante T.S.), han emitido legitimando la actuación del legislador estatal. No obstante, a pesar de ello y, desde el respeto que me merecen nuestros máximos órganos jurisdiccionales, sus razonamientos siguen sin convencerme, y sigo sosteniendo que la regulación estatal vulnera la autonomía de las entidades locales (en adelante EE.LL.) con sus exigencias de implantación y su pormenorizada regulación.

---

<sup>1</sup> SOLANO GADEA, M., *Diccionario de conceptos y términos de la Administración Electrónica* (8ª edición). Ed. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Ministerio de Hacienda y Función Pública. Secretarías Generales Técnicas. Mayo 2022, p. 5.

No obstante, nuestra legislación actual sigue recogiendo el término administración electrónica, como por ejemplo la Orden CSM/418/2022, de 10 de mayo, por la que se aprueba la Política de Seguridad de la Información en el ámbito de la administración electrónica del Ministerio de Consumo.

Con independencia de esta primera cuestión, cabe destacar que no son pocas las voces autorizadas que están cansadas de repetir que, para conseguir una administración (en adelante admón.) eficaz y eficiente esta precisa de un cambio del modelo actual, si no total, sí muy significativo, que pasa por modificar su enquistada estructura y organizarla en base a los servicios que debe prestar, ya que «[l]os ciudadanos [deberían ser] la parte más importante de la e-Administración, porque son el público objetivo»<sup>2</sup>.

Esto, lamentablemente, es una quimera, pues los que ostentan las competencias para llevar a la práctica tal cambio son los que se benefician de la situación en la que está o, simplemente «pone[n] por delante la eficiencia interna de los procesos de gestión [, también a nivel local]»<sup>3</sup>. En otras palabras, «[e]l modelo de Administración que deseemos darnos [...] es algo que precede a las [tecnologías de la información y el conocimiento (en adelante T.I.C.)] y constituye una decisión política»<sup>4</sup>, a todos los niveles, y en contadas ocasiones esta se sustenta en soluciones técnicas.

Las T.I.C. son solo «un medio para conseguir un fin: [en este contexto] una administración más eficaz»<sup>5</sup>.

Partiendo de esta realidad, y aunque necesaria, la única reforma, el único plan político previsto para conseguir una admón. eficaz y eficiente es a través de su transformación digital, transformación que ha de alcanzar a todos los estratos de la admón. territorial y no territorial. Sin embargo, la puesta en práctica de dicha transformación, aparte del problema de su financiación, se complica por la presencia de los diferentes actores del entramado administrativo, por las Directivas europeas de modernización administrativa y por la normativa estatal y autonómica orientada

---

<sup>2</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización estratégica en la administración pública local: Análisis de las estrategias de administración electrónica en los municipios españoles*, Tesis doctoral, Alicante, 2005, pp. 197.

<sup>3</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., p. 197.

<sup>4</sup> GARCÍA GONZÁLEZ, M., *Administración electrónica: de la evidencia de la gestión de documentos a la documentación de la gestión de procesos institucionales locales*, Tesis doctoral, Alicante, 2015, p. 100-3.

<sup>5</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., p. 197.

hacia ella. Nos encontramos ante un problema importante, no solo relacionado con el reparto competencial para la regulación de la e-administración, sino también, en cómo afecta tal reparto a la garantía constitucional de las EE.LL., teniendo en cuenta la interacción de los principios de subsidiariedad y de autonomía de gestión y estabilidad presupuestaria.

«[E]l estudio de la[s] administraci[ones] pública[s] (en adelante AA.PP.) difícilmente puede dissociarse de la evolución y desarrollo del Estado»<sup>6</sup>, y es innegable que, desde hace tiempo, en el contexto social en el que nos encontramos se precisa, por parte de las AA.PP., la modernización de los servicios que prestan conforme al estado de la técnica y, aunque evidentemente, no todos, muchos sectores de la sociedad demandan fórmulas más actuales para relacionarse con ellas.

La aparición de las T.I.C. en relación con el mandato constitucional de eficacia y coordinación, recogido en su art. 103.1, y el de eficiencia en el gasto público, recogido en su art. 31.2, imponen *per se* la necesidad de la adecuación de la actuación de la admón. en general y, de la admón. local, en particular, para su óptimo empleo, ya que las T.I.C. «aumentan la eficiencia de tareas de procesamiento en masa y las operaciones de la administración pública» (en adelante A.P.), «mejoran los servicios» prestados y, pueden facilitar las relaciones de las administraciones<sup>7</sup> tanto *ad intra* (entre ellas) como *ad extra* (con los «administrados»<sup>8</sup>).

---

<sup>6</sup> MARTÍNEZ PUÓN, R., «¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública?» *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, UAEMex, núm. 49, enero-abril 2009, p. 310.

<sup>7</sup> OCDE *Resumen. Estudios de la OCDE sobre administración electrónica. La administración electrónica: un imperativo*, 2003.

<sup>8</sup> El término administrado quizás no sea el más adecuado para expresar este concepto, por un lado, por su connotación peyorativa, como nos dice DE LA CUÉTARA «[s]e administran bienes e intereses; se administran cuentas; se administran medicamentos; pero no se administran personas» (CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. DE LA, *Fundamentos de Derecho Público*. Ed. CEF.- 2011, p. 105), por otro, porque «[c]omo participio del verbo administrar, parece argüir una posición simplemente pasiva de un sujeto» (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. en VÁZQUEZ PEDROUZO, M. C. «Posición jurídica del particular frente a la Administración». *Revista de la Facultad de Derecho*, 2011, núm. 30, p. 310) cuestión que es inexacta.

No obstante, este vocablo, y de ahí que lo emplee, no solo se maneja de manera habitual por la doctrina, sino que lo encontramos tanto en la normativa administrativa como en la C.E., en esta última, al señalar que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «[l]as bases del régimen jurídico



Potencialmente, las T.I.C., «y muy particularmente Internet, se apuntan como buenos instrumentos para lograr una mejor gobernación, combatir la exclusión social y mejorar la vida pública»<sup>9</sup>. Su desarrollo y constante evolución abren nuevas oportunidades y crean numerosas expectativas. Son muchos los que abogan por resaltar los beneficios de la A.E.<sup>10</sup>, sobre todo las mismas AA.PP.<sup>11</sup>, incidiendo en sus bondades para la ciudadanía, las empresas y para ellas y, además, en ese orden, cuando la realidad es que la primera beneficiaria es la admón. e indirectamente todos desde el punto de vista de que «la administración somos todos»<sup>12</sup>, y solo de manera colateral dichos beneficios se extenderían a empresas y ciudadanos en sus relaciones con ellas.

De entre las ventajas que normalmente se destacan se encuentra, sobre todo, para la propia admón., «la simplificación de los procedimientos administrativos»<sup>13</sup> que afirman manifestarse en la «[reducción [de los] coste[s] y plazo[s] de

---

de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas...» (art. 149.1.18ª C.E.).

Sin embargo, no es la única palabra empleada para definir este concepto, la Constitución y nuestra normativa administrativa en ocasiones emplea como sinónimos los términos «particular» (arts. 106.2 de la C.E. y 65, 91, 95, 97 y 110 de la L.P.A.C.A.P.), «ciudadano» [arts. 105 a) de la C.E., y 133 de la L.P.A.C.A.P.] e «interesado» [105 c) y 129 de la C.E. y múltiples referencias en la L.P.A.C.A.P. que por cuantiosas obvió su enumeración], si bien este último término se emplea sobre todo para referirse a la concreta relación del ciudadano con la Administración en el curso de un procedimiento administrativo.

<sup>9</sup> LÓPEZ Y LEAL (2002) en GASCÓ, M. «Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico», *Repensar el paper del gestor público en el siglo XXI*. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública, ESADE, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003, p. 357.

<sup>10</sup> «mejores servicios a la sociedad, mejora de la interacción administración – mundo empresarial, acceso a información de interés para la sociedad para proporcionarles mayor poder político, o mejores en la gestión del propio sector público. [...Mayor transparencia informativa, mejoras de eficiencia en la gestión de procesos masivos, mayor comodidad para los usuarios, incremento de ingresos públicos y/o reducciones de costes públicos y sociales, y mejor imagen de la administración» [BANCO MUNDIAL 2000; O.C.D.E. 2003, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 129-130.]

<sup>11</sup> Que «ha[cen] suya la responsabilidad del sistema institucional en el proceso de diseñar y producir los bienes públicos deseados» [(OBREGON Y VILALTA, 1994). en GASCÓ, M. «Impacto organizacional e...» Op. Cit., p. 354].

<sup>12</sup> Vid. MONTOLIO DURÁN, E. «La administración somos todos, pero ¿nos habla a todos?» en PASTOR VILLALBA, C. (DIR.) *El español en el mundo; anuario del Instituto Cervantes 2023*, pp. 247-268.

<sup>13</sup> [Disponible en línea: [https://www.xunta.gal/administracion-electronica-definicion-antecedentes-vantaxes?langId=es\\_ES](https://www.xunta.gal/administracion-electronica-definicion-antecedentes-vantaxes?langId=es_ES)]. [Fecha de consulta: 18/07/2018]. En el mismo sentido [Disponible en línea: <https://www.ehu.eus/es/web/sima/administracio-elektronikoaren-etekinak>]. [Fecha de consulta: 12/08/2023].

tramitación, [a]umento de las transacciones realizadas por agente, [r]edución de los papeles y archivos necesarios para la tramitación, [m]ejora de la seguridad de las transacciones y [en la e]liminación de la necesidad de introducir la misma información en varios sistemas»<sup>14</sup>, una mayor «transparencia y con ello [una mejora de la] imagen [de las AA.PP.]»<sup>15</sup> y la «[e]co-responsabilidad<sup>16</sup>»<sup>17</sup> y, para los ciudadanos, en sentido amplio, «[d]isponibilidad<sup>18</sup> [...; f]acilidad de acceso<sup>19</sup> [...; a]horro de tiempo<sup>20</sup> [... y; s]implificación de los trámites<sup>21</sup>»<sup>22</sup>.

Lo que pocas veces se resalta es la «íntima imbricación [...] entre el acopio informativo y el propio poder político, puesto que quien es dueño de la información es precisamente quien la controlará {pudiendo, gracias “[a]l desarrollo alcanzado en los sistemas de telecomunicación [...] con un mínimo esfuerzo para el receptor, dar] accesibil[ilidad simultánea y síncrona, si se desea] a un gran número de personas”<sup>23</sup>} y la manipulará y por lo tanto se encontrará en inmejorables condiciones de imponer su voluntad»<sup>24</sup>, «la informática [,] con las posibilidades que ofrece de

---

<sup>14</sup> [Disponible en línea: [https://www.xunta.gal/administracion-electronica-definicion-antecedentes-vantaxes?langId=es\\_ES](https://www.xunta.gal/administracion-electronica-definicion-antecedentes-vantaxes?langId=es_ES)]. [Fecha de consulta: 18/07/2018]. En el mismo sentido [Disponible en línea: <https://www.ehu.eus/es/web/sima/administrazio-elektronikoaren-etekinak>]. [Fecha de consulta: 12/08/2023].

<sup>15</sup> [Disponible en línea: <https://www.ehu.eus/es/web/sima/administrazio-elektronikoaren-etekinak>]. [Fecha de consulta: 12/08/2023].

<sup>16</sup> «El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación permite ahorrar recursos energéticos, así como consumo de papel».

<sup>17</sup> [Disponible en línea: <https://www.ehu.eus/es/web/sima/administrazio-elektronikoaren-etekinak>]. [Fecha de consulta: 12/08/2023].

<sup>18</sup> «Ya que permite interactuar y realizar trámites con las administraciones las 24 horas del día. No es necesario adaptarse a un horario de oficinas».

<sup>19</sup> «Ya no es necesario acudir a la oficina de manera presencial para realizar las gestiones; se puede hacer desde cualquiera parte del mundo a través del teléfono o internet».

<sup>20</sup> «Para realizar una gestión se puede realizar desde casa o cualquier lugar que deseemos, sin la necesidad de tener que desplazarse a la oficina de manera presencial».

<sup>21</sup> «En cuanto a que los solicitantes no necesitarán presentar documentos que ya posea la Administración debido a tramitaciones anteriores».

<sup>22</sup> [Disponible en línea: [https://www.xunta.gal/administracion-electronica-definicion-antecedentes-vantaxes?langId=es\\_ES](https://www.xunta.gal/administracion-electronica-definicion-antecedentes-vantaxes?langId=es_ES)]. [Fecha de consulta: 18/07/2018]. En el mismo sentido [Disponible en línea: <https://www.ehu.eus/es/web/sima/administrazio-elektronikoaren-etekinak>]. [Fecha de consulta: 12/08/2023].

<sup>23</sup> MARTÍN MARTÍN, R., Deontología y legislación informática, s.a., p. 1.

<sup>24</sup> CASTELLS ARTECHE, J. M., «La limitación informática», en MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.) *Libro homenaje al profesor Dr. D. Eduardo García de Enterría: Estudios sobre la Constitución Española*, vol. II, p. 907-908. Ed. Civitas, Madrid, 1991.

almacenamiento, tratamiento y recuperación de la información registrada [...], permite controlar[la...] pu[diendo] llegar a convertirse en un instrumento de presión y control de masas»<sup>25</sup>, de ahí que «[l]a información [sea...] un elemento clave y estratégico dentro de las organizaciones, y un elemento de competitividad»<sup>26</sup>.

Por lo tanto, el papel de los poderes públicos encargados de establecer el marco normativo, cada uno en función de sus respectivas competencias, es clave, por un lado, para la creación del marco regulador de las telecomunicaciones, orientado al fomento, tanto de la competencia, en el sentido de generar transacciones electrónicas seguras, como del acceso de toda la población a todos los servicios públicos bajo unas condiciones que garanticen todos sus derechos y, por otro, para integrar las nuevas tecnologías en la actuación de las AA.PP. con el objeto de incrementar su eficiencia y transparencia<sup>27</sup>.

Pero esta necesidad transformadora de las AA.PP. presenta problemas a muchos niveles en los estados fuertemente descentralizados<sup>28</sup> como el nuestro, uno de los cuales y objeto principal de esta tesis, consiste en cómo, según quién decida implementar dicho cambio y su alcance, puede afectar de lleno a la autonomía de las entidades que lo componen, en cuanto que esta «hace referencia a la independencia o separación funcional de un ente dentro de un sistema organizativo más complejo»<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> MARTÍN MARTÍN, R. *Deontología y...* Op. Cit., p. 1

<sup>26</sup> BARRÓN DE BENITO, J.L., *Derecho informático*, Ed. CEF, Madrid, 2017, p. 6-5.

<sup>27</sup> En el mismo sentido GASCÓ, M. «Impacto organizacional e...» Op. Cit., p. 357.

<sup>28</sup> Entendida como «manifestación objetiva de la inclinación de un determinado ordenamiento a poner en manos de autoridades autónomas una parte del ejercicio de las funciones públicas» (FANLO LORAS, A. Y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 244 citado en SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Ed. INAP: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007, pp. 40-41).

<sup>29</sup> Ibidem.

En este sentido, la «opción de imposición general y sin matices [...supone] un problema de realidad [aplicativa] de la norma cuando se considera a las Administraciones Territoriales en su conjunto como el sujeto pasivo»<sup>30</sup>, y es que, «[l]os entes locales se nos presentan como los más adecuados para acometer las principales finalidades del Estado Social»<sup>31</sup> pues es la proximidad de estos al ciudadano la que realmente permite a las AA.PP. articular acciones y medidas coherentes con sus demandas. De este modo «la autonomía de los entes locales con un conjunto de competencias propias del Estado social, a desarrollar bajo la propia responsabilidad, [es la que hace entrar] en juego otro de los valores superiores de nuestro ordenamiento, la igualdad de los individuos [(art. 1.1 y 9.2 Constitución Española (en adelante C.E.))] como objetivo de la acción de los poderes públicos»<sup>32</sup>.

Pues bien, en nuestro sistema jurídico, ha sido el legislador estatal el que ha tomado las riendas para regular este nuevo modelo de relación *inter* e *intra* administrativa, tratando de transformar progresivamente estas demandas relacionales en un derecho de la ciudadanía, y su desarrollo efectivo en un deber para la admón.

Así pues, este, el legislador estatal, a través de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante L.R.J.P.A.C.), en su art. 45, estableció el mandato a las AA.PP. del impulso del «empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias», y daba la opción al ciudadano, en la medida de lo posible, de relacionarse con la admón. por esta vía.

---

<sup>30</sup> PALOMAR OLMEDA, A., «Procesos de implementación de la administración electrónica y el procedimiento administrativo» en QUESADA LUMBRERAS, J.E. (coord.), *Remodelando el empleo público y la organización administrativa para garantizar el Estado de Bienestar*, Madrid: Iustel, 2017, pp. 113-114.

<sup>31</sup> NÚÑEZ RIVERO, C. Y GARCÍA ARANDA, S. «La autonomía de los entes locales» *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31, Madrid: UNED. Facultad de Derecho, 2013, p. 418.

<sup>32</sup> IDEM.

Sin embargo, no fue hasta el inicio de 2010, en base al articulado contenido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante L.A.E.C.S.P.), cuando se previó la exigibilidad, por parte de los ciudadanos, del ejercicio de sus derechos a relacionarse con las AA.PP. locales<sup>33</sup> por esta vía, si bien, vista la imposibilidad de cumplimiento por parte de estas, en marzo de 2011, se permitió a aquellas administraciones incumplidoras, que fijasen, al menos, «en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia [...] los programas y calendarios de trabajo precisos para ello [...] con mención particularizada de las fases en las que los diversos derechos ser[ían] exigibles por los ciudadanos»<sup>34</sup>.

Estos medios electrónicos, en relación con la admón. pública local, que es en la que se va a centrar la tesis, aparte de que debían permitir obtener «[acceso a] informaciones [públicas, archivos y registros], realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos»<sup>35</sup> también deberían permitir, en relación con el procedimiento administrativo<sup>36</sup>, conocer su estado de tramitación y obtener copias de los documentos<sup>37</sup>, identificar a las autoridades y al personal bajo cuya responsabilidad se tramitasen, obtener copia sellada de los documentos presentados, el empleo de las lenguas oficiales, aportar documentos antes del trámite de audiencia, no presentar documentos no exigidos o ya en poder de las AA.PP.<sup>38</sup>, a obtener información y orientación jurídica y técnica sobre proyectos, actuaciones o solicitudes y a la exigencia de responsabilidad a las AA.PP. y, además, «a la igualdad

---

<sup>33</sup> Véase disp. final tercera. 5 L.A.E.C.S.P.

<sup>34</sup> Véase disp. final tercera. 5 L.A.E.C.S.P., añadida por la D.A. 7.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

<sup>35</sup> Art. 6 L.A.E.C.S.P.

<sup>36</sup> Art. 35 L.R.J.P.A.C.

<sup>37</sup> También en el art. 6.2 d) y e) L.A.E.C.S.P.

<sup>38</sup> Estas habrán de emplear «medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados» [Art. 6.2 b) L.A.E.C.S.P.] o una norma con rango de Ley les habilite para ello.

en el acceso a los servicios de las AA.PP.»<sup>39</sup>, a que las AA.PP. conserven «los documentos electrónicos que formen parte de un expediente»<sup>40</sup>, a la identificación electrónica, al menos, usando el sistema de firma electrónica del documento nacional de identidad (en adelante D.N.I.), a que se garantice la seguridad y confidencialidad de los datos que obren en poder de las AA.PP. y ,en cuanto a los servicios públicos, las AA.PP. han de garantizar, no solo la calidad de aquellos prestados por medios electrónicos, sino a que estos se realicen a través de ventanilla única, por vía electrónica y a distancia y a la obtención de información clara e inequívoca de los requisitos de los prestadores de los servicios, en especial de los procedimientos y trámites para el acceso y prestación del servicio, los datos de quienes puedan prestar asistencia o ayuda en relación con el servicio (ya sea A.P. o no), medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicio y las distintas vías de reclamación y recurso en caso de litigio.

Con posterioridad, y sin que las administraciones locales (en adelante AA.LL.) hubiesen llegado a dar pleno cumplimiento al mandato establecido en la Ley 7/2011, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estableció una nueva obligación a las AA.LL. para octubre de 2018<sup>41</sup>: la de dotarse de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la admón.

Nuevamente, ante la imposibilidad de cumplimiento de este mandato por parte de las EE.LL., el Gobierno de la nación, en su función de legislador estatal para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, demoró en sucesivas ocasiones esta obligación, vía Real Decreto-Ley<sup>42</sup>, hasta el 2 de abril de 2021.

---

<sup>39</sup> Art. 6.2 c) L.A.E.C.S.P.

<sup>40</sup> Art. 6.2 f) L.A.E.C.S.P.

<sup>41</sup> Véase disp. Final séptima en su redacción original

<sup>42</sup> En la redacción inicial la disposición final séptima de la Ley 39/2015 estableció una demora de dos años desde la entrada en vigor de la norma (2 de octubre de 2016) para la producción de efectos de estas previsiones, fecha que fue pospuesta hasta el 2 de octubre de 2020, primero por el art. 6 del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, que estableció el inicio de efectos a partir del 2 de octubre

Como se puede observar, mientras que en origen lo que había era un mandato genérico de articular los medios necesarios para que el particular pudiera ejercer sus derechos ante la admón., con posterioridad se estableció un mandato específico de disponer de unas herramientas concretas de A.E.

La tesis se centra en el estudio de la constitucionalidad de dicho mandato por parte del legislador estatal y, dado que la investigación está relacionada con la descentralización, el uso de tecnologías de la información, la comunicación y la interoperabilidad, esta, temáticamente, se podría encuadrar dentro del enfoque externo o estrategias de gestión pública<sup>43</sup>.

Focalizado el objeto principal de esta tesis, creo que es conveniente indicar que, en sus orígenes<sup>44</sup>, y en relación con la investigación en materia de A.E., hubo distintos acercamientos. La literatura escrita, por un lado, basó sus estudios en «dos tipo de fuentes: la explicación de experiencias de traslación de prácticas del sector privado al público (lo que “se debería hacer” [...]) y el estudio de casos concretos [...] para concretar posibles pautas de actuación aplicables por organizaciones individuales (lo que “se hace”)<sup>45</sup>, por otro lado, «[l]os trabajos empíricos se sustent[aron], sobre todo, en las fuentes organizativas, es decir, las experiencias de las propias AA.PP.<sup>46»</sup><sup>47</sup>, por último, «[o]tros estudios busc[aron], desde un punto de vista netamente sociológico, averiguar la respuesta de los ciudadanos ante las medidas de e-administración tomadas por los diferentes niveles de gobierno»<sup>48</sup>,

---

de 2020, luego por la disposición final sexta del Real Decreto-ley 27/2020 que amplió seis meses más la demora de entrada en vigor de estos efectos hasta el 2 de abril de 2021, sin embargo, este Real Decreto ley no fue convalidado, quedando dicha previsión derogada, por ello, en la disposición final 9 del Real Decreto-ley 28/2020, se volvió a incluir la misma previsión, precepto que posteriormente se repitió en la disposición final 9 de la Ley 10/2021.

<sup>43</sup> MARTÍNEZ PUÓN, R., «¿Hacia dónde...» Op. Cit., p. 310.

<sup>44</sup> Hasta 2005.

<sup>45</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., p. 191.

<sup>46</sup> CRIADO IGNACIO, J. Y RAMILO ARAUJO, M<sup>a</sup>.C., «¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones públicas del siglo XXI» *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61, 1, 2001 pp. 11 a 44 y citados en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., p. 191., observaron «una corriente muy fuerte del tipo institucional que intent[aba] medir el uso efectivo de las NTIC y [su] presencia [...] en sus organizaciones».

<sup>47</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., p. 191.

<sup>48</sup> IDEM.

estudios que, en muchos casos, fueron realizados por las propias AA.PP. «con la finalidad de su uso interno a modo de evaluación de sus políticas públicas en esta materia»<sup>49</sup>.

La literatura actual ha centrado sus esfuerzos, sobre todo, en analizar los peligros que puede suponer la A.E. para los ciudadanos<sup>50</sup> y cómo protegernos frente a los abusos en su implantación, sin embargo, poco se ha escrito sobre lo que yo considero el primer paso en la protección de estos derechos, la legitimidad de las normas que la regulan, en especial las estatales, ya que, independientemente lo buena o mala que pudiera ser la norma, si esta fuera inconstitucional por vulnerar, bien el régimen de distribución de competencias, o bien, por limitar la autonomía de las EE.LL. reconocida por la C.E. y, dictada en contra de los principios de descentralización, desconcentración y coordinación [art. 103 C.E.] que debe regir la actuación de las AA.PP., a través de una recentralización encubierta de servicios electrónicos obligando a la adhesión a todas las AA.PP. al registro electrónico, al registro electrónico de apoderamientos, al archivo electrónico único, a la plataforma de intermediación de datos y al punto de acceso general electrónico de la Administración General del Estado tal y como dispone la D.A. 2ª L.P.A.C.A.P., se estarían vulnerando de entrada dichos derechos. Es pues, este vacío, el que pretendo rellenar con mi trabajo, sin pretender entrar en aspectos propositivos, pues realmente es a las entidades implicadas a las que les corresponde fijar, dentro de sus respectivas competencias, los planes de digitalización y su implantación en cada comunidad.

Por tanto, se presenta como uno de los objetivos principales de esta tesis conseguir demostrar la inconstitucionalidad de la D.A. 2ª de la ley 39/2015, aún a sabiendas de la interpretación conforme que el T.C. ha dado de ella en la S.T.C. 55/2018. Igualmente se pretende demostrar que la pormenorizada regulación actual de la A.E. por parte del Estado supone una vulneración de la garantía constitucional de la autonomía de la EE.LL., o dicho con otras palabras, que las EE.LL.

---

<sup>49</sup> IDEM.

<sup>50</sup> La protección de datos y la esfera de privacidad del individuo.



gozan de autonomía digital y que sobre ellas, como administraciones más cercanas al ciudadano y conocedoras de sus necesidades, ha de recaer la elección de su nivel de digitalización y de los servicios de esta índole que ha de proporcionar, por ello se centrará el marco teórico sobre el concepto y alcance A.E., las competencias estatales y autonómicas sobre la materia y la garantía constitucional de las EE.LL.

Así, desde una perspectiva jurídico-descriptiva y empleando el método de análisis descriptivo, y como ya se ha reiterado, centrado el objeto de este estudio en la genérica afirmación de que el Estado carece de competencia para acometer la pormenorizada regulación actual de la A.E. para las administraciones territoriales en general y para las locales en particular<sup>51</sup>, es necesario realizar una triple verificación para probarlo:

- definir qué se entiende por A.E. o con una terminología más actual, qué se entiende por digitalización de la admón.
- cuál es el alcance de la competencia del Estado en relación con el art. 149.1.18ª C.E., ya que es el título competencial en el que este se ha amparado para la regulación de la E-@ministración y,
- cuál es el alcance de la autonomía local constitucionalmente reconocida, para ver si se puede hablar, o no, de la autonomía digital de las EE.LL.

El análisis de todas estas cuestiones sentará las bases para determinar a quién le corresponde la competencia para la regulación de la A.E. y su alcance, todo ello con el objeto de poder afirmar que «[l]a responsabilidad de diseñar e implantar estrategias de e-Administración [le corresponde a] las [...] AA.LL. y [a] los organismos que interactúan con ellas»<sup>52</sup> en consonancia con la propuesta del libro Blanco de la Reforma Local al establecer, para las AA.LL. españolas, un régimen orgánico-funcional con la finalidad de alcanzar, entre otros, el objetivo esencial de que «cada entidad local ha de poder adaptar su respectiva organización

---

<sup>51</sup> En consonancia con el dictamen del Consejo de Estado 275/2015 en relación con el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que indica que alguna de las previsiones en materia de administración electrónica que contiene estaban en normas de carácter reglamentario exclusivamente para la Administración General del Estado y que es dudoso que puedan extenderse a todas las Administraciones.

<sup>52</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 180-1.

administrativa a sus necesidades reales en ejercicio de su potestad de autoorganización»<sup>53</sup>.

Para ello, en relación con la materia central de la tesis ha de tomarse como referencia la jurisprudencia constitucional, destacando la ya reseñada S.T.C. 55/2018 y las SS.T.C. 132/2018 y; 10/2023,. También ha de tomarse como referencia el voto particular incluido en la S.T.C. 55/2018, puesto que supuso la primera de las voces discordantes sobre la interpretación por la que se ha decantado el T.C. que se ha producido a lo largo de los años.

En cuanto a la autonomía local, aparte de las innumerables SS.T.C. que la tratan y delimitan su alcance, su literatura «es amplísima [ , aunque q]uienes más se han ocupado de ella han sido los administrativistas»<sup>54</sup> con una aportación más bien escasa por parte de los constitucionalistas.

CIDONCHA MARTÍN, A.<sup>55</sup> señala «[c]omo monografías clásicas sobre la materia [se puede] citar: FANLO LORAS (1990), SÁNCHEZ MORÓN (1990) y GARCÍA MORILLO (1998)», indicando que, además, «[e]n los manuales de Derecho Administrativo no falta nunca algún capítulo introductorio sobre la autonomía local»<sup>56</sup>. Por otro lado, añade que

«[d]entro de las obras especializadas en Derecho Administrativo Local, merece destacarse el monumental Tratado de Derecho Municipal de MUÑOZ MACHADO [MUÑOZ MACHADO (2011)], con un capítulo dedicado a la autonomía local escrito por LUCIANO PAREJO [PAREJO ALFONSO (2011)] y la espléndida monografía sobre el sistema de fuentes del Derecho Local de VELASCO CABALLERO [VELASCO CABALLERO (2009)]. Véase también el manual de SOSA WAGNER [SOSA WAGNER (2005)] y, más recientemente, el de LORA-TAMAYO [LORA-TAMAYO, M. (2015)]».

---

<sup>53</sup> MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, *Libro blanco para la reforma del Gobierno Local*, Madrid, 2005, pp. 86-7.

<sup>54</sup> CIDONCHA MARTÍN, A., «La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, octubre 2017, p. 15.

<sup>55</sup> IDEM.

<sup>56</sup> IDEM.

Aparte, para configurar el extenso soporte bibliográfico en el que se pretende sustentar mi tesis, se han realizado búsquedas mediante palabras clave en los índices de las revistas más representativas, en el catálogo CISNE de la Universidad Complutense de Madrid, en las bases de datos de la jurisprudencia constitucional y ordinaria. Se ha empleado normativa europea, estatal y autonómica, también ordenanzas locales relacionadas con la materia, tomando como referencia varias páginas de las administraciones públicas sobre A.E., donde, en muchas de ellas, se recoge a modo de recopilación la normativa regulatoria. También se ha hecho empleo de las memorias de impacto normativo de las leyes 39/2015 y 40/2015 y de los informes IRIA para el análisis de la evolución y situación de la A.E. en las EE.LL.

Con este estudio y en sintonía con los objetivos planteados se espera establecer el alcance de la competencia estatal en materia de A.E, demostrar, como ya se ha señalado, la inconstitucionalidad de la D.A. 2ª de la ley 39/2015, aun a sabiendas de la interpretación conforme que el T.C. ha dado de ella en la S.T.C. 55/2018, que la pormenorizada regulación actual de la A.E. por parte del Estado supone una vulneración de la garantía constitucional de la autonomía de las EE.LL., que estas disponen de autonomía digital y; que sobre ellas, como administraciones más cercanas al ciudadano y conocedoras de sus necesidades, ha de recaer la elección de su nivel de digitalización y de los servicios de esta índole que ha de proporcionar.

Todo ello, con la idea de aportar una nueva perspectiva sobre cómo abordar la regulación de esta materia, una en la que todas las administraciones involucradas participen en el diseño y elaboración del marco jurídico que les será de aplicación. Regulación que ha de abandonar el carácter formal-impositivo que reviste la legislación y articularse de manera convencional, es decirse trata de una materia cuya regulación, salvo los aspectos que impliquen una garantía a los ciudadanos, habría de regularse mediante convenios entre las distintas administraciones.

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LAS HERRAMIENTAS DE LA D.A. 2ª L.P.A.C.A.P.

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: 1. COMO HERRAMIENTA TECNOLÓGICA. 2. COMO ACTIVIDAD O SERVICIO PÚBLICO. 3. COMO DERECHO – OBLIGACIÓN. 4. COMO ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: TRANSFORMACIÓN DIGITAL. 5. DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROCEDIMIENTO. III. HERRAMIENTAS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: 1. REGISTRO ELECTRÓNICO GENERAL: 1.1. *COMO ESPACIO FÍSICO*. 1.2. *ÓRGANO ESPECIAL DE LA ADMINISTRACIÓN*. 1.3. *ASIENTO REGISTRAL*. 1.4. *PORTAL DE ACCESO*. 2. REGISTRO ELECTRÓNICO DE APODERAMIENTOS. 3. ARCHIVO ELECTRÓNICO ÚNICO: 3.1. *ARCHIVO ELECTRÓNICO TODO EN UNO*. 3.2. *ARCHIVO ELECTRÓNICO TELA DE ARAÑA*. 3.3. *ARCHIVO ELECTRÓNICO COLMENA*. 4. PLATAFORMA DE INTERMEDIACIÓN DE DATOS. 5. PUNTO DE ACCESO GENERAL ELECTRÓNICO. IV. ACTUACIÓN AUTOMATIZADA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

#### I. INTRODUCCIÓN

Ya se ha reseñado en la introducción que uno de los pilares para demostrar mi tesis, pasa necesariamente por definir qué se entiende por A.E. o con una terminología más actual, qué se entiende por digitalización de la admón., pero la definición no solo ha de quedarse ahí sino que ha de extenderse a las herramientas específicas que se señalan en la D.A. 2ª de la L.P.A.C.A.P., ya que, los conceptos jurídicos, «con el objetivo de lograr una mejor adaptación a la realidad tecnológica sobre la que se proyecta[n]»<sup>57</sup>, han de ser adaptados a las singularidades que plantea la evolución tecnológica ya que, de no hacerlo, «podrían dejar de cumplir la función que originariamente satisfacían. Más aún, [...], la obsolescencia en los conceptos y categorías jurídicas podría afectar negativamente a las garantías establecidas normativamente, generando una apariencia de protección que, sin embargo, puede resultar incluso contraproducente debido a su desfase»<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y administración electrónica*. Ed. Derecho Global, Sevilla, 2013, pp. 193-4.

<sup>58</sup> IDEM. Como ha señalado el autor «no se trata de sustituir las bases conceptuales a partir de las cuales se articula el régimen jurídico de las Administraciones Públicas sino, por el contrario, de

La principal razón jurídica, para definirlos y delimitarlos viene determinada por el hecho de que algunas de las normas de nuestro ordenamiento<sup>59</sup> se refieren a ellos y en ocasiones, lamentablemente, presentan cierta «asincronía semántica o dispersión terminológica [que] no ayuda en modo alguno a [la] comprensión de la[s] norma[s], ya cargada[s] de tecnicismos ajenos al mundo del derecho tradicional»<sup>60</sup>, con lo que es imprescindible conocer su significado para su correcta interpretación y aplicación, ya que se vinculan consecuencias jurídicas a los conceptos.

Así pues, para dar contenido al primer pilar sobre el que se asienta la genérica afirmación de que el Estado carece de competencia para acometer la pormenorizada regulación actual de la A.E. para las administraciones territoriales en general y para las locales en particular<sup>61</sup>, objeto de esta tesis y razón de ser de este capítulo, se ha de definir:

- qué es la A.E.<sup>62</sup> y;

---

reformular su alcance cuando resulte preciso, todo ello con el objetivo de lograr una mejor adaptación a la realidad tecnológica sobre la que se proyecta».

<sup>59</sup> Orden TAP/953/2011, de 12 de abril, por la que se aprueba la nueva imagen promocional de las actividades de administración electrónica y se establecen criterios para su utilización; Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica; Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica; Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en vigor al inicio de esta tesis en las materias relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico); Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia; Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público...

<sup>60</sup> HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M., «Punto de acceso y sede electrónica. ¿Desde ya?» *El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 20, Ed. Wolters Kluwer, p. 2270.

<sup>61</sup> En consonancia con el dictamen del Consejo de Estado 275/2015 en relación con el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que indica que alguna de las previsiones en materia de administración electrónica que contiene estaban en normas de carácter reglamentario exclusivamente para la Administración General del Estado y que es dudoso que puedan extenderse a todas las Administraciones.

<sup>62</sup> El «eGovernment» que tanto para la Comisión Europea {Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa* - [COM (2003) 567 final - no publicada en el Diario Oficial], p. 7} como para la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago «Carta Iberoamericana del Gobierno electrónico» 2007, p. 7) es un sinónimo, no es lo mismo como señalan entre otros (PRATCHETT, 1999 y ARBIB, 1978, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 131-2) para los que el *e-Government* tiene una dimensión mayor en la que se incluye la *e-administration*, a la que circunscriben a la mejora de los servicios públicos por medios electrónicos.

- las herramientas que recoge la D.A. 2ª de L.C.A.P.A.C., a saber: el registro electrónico, el registro electrónico de apoderamientos, el archivo electrónico único, la plataforma de intermediación de datos y el punto de acceso general electrónico.
- Igualmente, por la intrínseca relación que presenta en este tema y por aparecer expresamente recogido en la normativa, también se tratará el significado de la actuación automatizada de la administración.

Como parte esencial del contenido de la tesis, es imprescindible que queden definidos, ya que de su naturaleza va a depender que podamos afirmar que el Estado no tiene competencia para establecer su regulación pormenorizada y que esta depende de otros operadores jurídicos, si bien, antes de poder realizar tal afirmación, habrá de analizarse, cuestión que se hace más adelante, cuál es el alcance de la competencia del Estado en relación con el art. 149.1.18 C.E., ya que es el título competencial en el que este se ha amparado para la regulación de la E-administración y, por otro, hasta dónde llega la autonomía y la capacidad autoorganizativa de las entidades territoriales.

Como ya se señaló en la introducción, el análisis de todas estas cuestiones sentará las bases para determinar a quién le corresponde la competencia para su regulación y su alcance, todo ello para demostrar que se puede afirmar que «[l]a responsabilidad de diseñar e implantar estrategias de e-Administración [le corresponde a] las [...] AA.LL. y [a] los organismos que interactúan con ellas»<sup>63</sup> en consonancia con la propuesta del libro Blanco de la Reforma Local al establecer, para las AA.LL. españolas, un régimen orgánico-funcional con la finalidad de alcanzar, entre otros, el objetivo esencial de que «cada entidad local ha de poder adaptar su respectiva organización administrativa a sus necesidades reales en ejercicio de su potestad de autoorganización»<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 180-1.

<sup>64</sup> Libro blanco para la reforma del Gobierno Local, Madrid, 2005, pp. 86-7.

## II. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La A.E. es, si acudimos a la definición que da la Comisión de la Unión Europea «la utilización de las [T.I.C.] en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal [con e]l objetivo [de] mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas»<sup>65</sup>. Por otro lado, en el imaginario colectivo subyace la idea de que la A.E. consiste en la relación del ciudadano con la administración vía internet.

Sin embargo, como se puede suponer, ni ha sido la primera, ni ha sido la única definición que se ha dado de A.E., hasta tal punto que, incluso antes de la definición dada por la Comisión, CARDONA, D.<sup>66</sup> ya recogió hasta otras 39 definiciones diferentes acuñadas por la doctrina<sup>67</sup> y eso solo hasta 2003, por ello, y viendo la evolución de las T.I.C. en las AA.PP. españolas (Tabla 1), divisible, según GALLEGO<sup>68</sup> en una fase de inicio (años 80 protoinformática y años 90 cuando se dan los primeros proyectos T.I.C.), una fase de contagio (2000-3 proceso de mecanización), una fase de control (2003-7 consolidación de verticales), fase de integración (2007-15 la A.E. y 2015-19 e-government y transparencia) y una última fase (2020- era del dato, robotización y la I.A) se antoja conveniente ver, en la actualidad, si es que la ha habido, la evolución de la definición del concepto y cómo se ha integrado en nuestro ordenamiento.

---

<sup>65</sup> Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa* - [COM (2003) 567 final - no publicada en el Diario Oficial], p. 7.

<sup>66</sup> CARDONA, D. «El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios» en ACTES DEL I CONGRÉS CATALÀ DE GESTIÓ PÚBLICA, ESADE (Barcelona, 26 y 27 de septiembre 2002), *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003 pp. 410-415.

<sup>67</sup> BLAIR (1999), DAWES, BLONIAZ, & KELLY (1999), BREEN (2000), EZGOV FLEX FOUNDATION (2000), FERGUSON & RAINE (2000), SHUTTER & GRAFFENREID (2000), UNIÓN EUROPEA (2000), WASSENAAR (2000), ATALLAH (2001), BALLARD (2001), BAUM & DI MARIO (2001), BONHAM, SEIFERT, & THORSON (2001), CAMILLERI (2001), CANALES (2001), CHENOK (2001), GEISELHART (2001), GISLER, GÜNTER, & SPAHNI (2001), HEEKS (2001), HINNAT & MOON (2001), HOBBS (2001), HUNTER & JUPP (2001), LANDY (2001), LAYNE & LEE (2001), LOWERY (2001), MATTHEW (2001), MCCLURE (2001), MYERS (2001), OECD (2001), PECK (2001), SEIFERT & PETERSEN (2001), TAMBOURIS, GORILAS, & BOUKIS (2001), WESCOTT, PIZARRO, & SCHIAVO-CAMPO (2001), WITSA (2001), WOHLLEBEN (2001), FORMAN (2002), GANT & BURLEY (2002), HACHIGIAN (2002), RONAGHAN (2002) Y EL WORLD BANK (2002).

<sup>68</sup> GALLEGO, F. «La evolución de las TIC en las AAPP», *Blog Sergio Jiménez Analítica Pública* [Disponible en línea: <https://sergiojimenez.net/la-evolucion-de-las-tic-en-las-aapp/>] [Fecha de consulta: 17/08/2023]

Aparte de la necesidad de analizar este concepto, creo que es conveniente reseñar, puesto que no se recoge en ninguna de las definiciones, que la semilla de la A.E. se plantó en aras de dar cumplimiento al deber constitucional de todos los ciudadanos de «contribu[ir] al sostenimiento de los gastos públicos»<sup>69</sup>, es decir bajo una finalidad recaudatoria<sup>70</sup> y, no tanto en el sentido de ahorrar costes, que también, sino sobre todo para evitar la evasión de impuestos y poder exigir su pago, eso sí, a costa de un mayor control de las personas.

Pues bien, es bajo esta premisa sobre la que se ha edificado la A.E. y, si bien el discurso sobre sus fines, beneficios y virtudes, resalta sobre todo los parabienes que supone para los ciudadanos, suele esconder la otra cara de la moneda, que todo ello implica un mayor control al administrado. Esta injerencia en el ámbito personal es más evidente en lo que afecta a la privacidad del individuo, como «[c]uando todas las AA.PP. comparten “tus datos”»<sup>71</sup> en pro de una mayor eficiencia, pero ello no quita para que dentro de cada organización pueda pretenderse la búsqueda de la aplicación de las T.I.C. para otras cuestiones, como la simplificación de tareas, reducción de costes..., es decir, mejorar sus relaciones *ad intra* y *ad extra*.

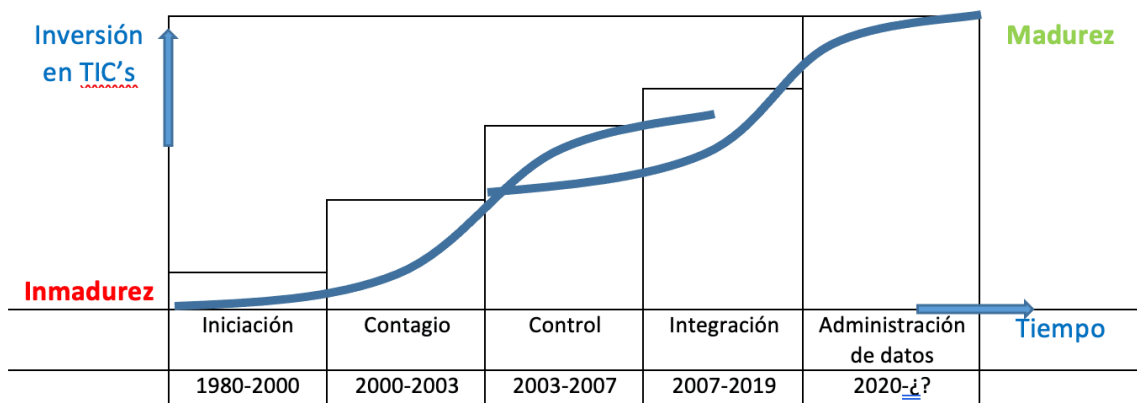


Tabla 1 – Modelo de Nolan<sup>72</sup>

<sup>69</sup> C.E. art. 31.1.

<sup>70</sup> El programa PADRE de la declaración de la renta tuvo su aparición en 1988 y se entregaba a los contribuyentes que así lo desearan en disquete y a partir de 1999 ya se podía acceder a él a través de internet.

<sup>71</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., p. 137.

<sup>72</sup> Modelo de Nolan año 1979, NOLAN, R.L. «Managing the crises in data processing», *HBR*, March-April 1979, en GALLEGU, F. «La evolución...», Op. Cit.



Por último, y tras la lectura y análisis de muchas de las definiciones que existe de A.E., se puede señalar que, el primer problema al que nos enfrentamos es a su aparente carácter polisémico, ya que parece concebirse como una herramienta tecnológica, como una actividad o servicio público, como un derecho, como una característica esencial de la Administración, como procedimiento o como una mezcla de alguno de ellos.

## II.1. Como herramienta tecnológica

Esta acepción la recogen muchos los autores, autoridades e informes tanto nacionales como internacionales.

Sin ánimo de ser exhaustivo sino ilustrador de esta realidad, dará comienzo a este bloque la definición que de A.E. recoge la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante O.C.D.E.) que la define «como “el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones, especialmente Internet, como herramienta para mejorar la administración”»<sup>73</sup>.

También en el ámbito internacional, la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico (en adelante C.I.G.E.) la define<sup>74</sup> como «el uso de las T.I.C. en los órganos de la Administración para mejorar la información y servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos».

Igualmente, se le da este tratamiento en las encuestas de E-gobierno de la Organización de Naciones Unidas (en adelante O.N.U.), en concreto en la de 2003, al

---

<sup>73</sup> OCDE, *Resumen. Estudios de la OCDE sobre administración electrónica. La administración electrónica: un imperativo*, 2003, p. 2.

<sup>74</sup> Esta definición también se extiende a la expresión de «Gobierno Electrónico» que la entiende como sinónima (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago «Carta Iberoamericana del Gobierno electrónico» 2007, p. 7).

hablar de los tres prerequisites sobre los que gira «[e]l potencial de la administración electrónica<sup>75</sup>, como una herramienta para el desarrollo»<sup>76</sup>.

La legislación estadounidense, por su parte, define el «Gobierno electrónico»<sup>77</sup> como el uso por el Gobierno de aplicaciones web en Internet y otras tecnologías de la información combinada con procesos que las implementen para: mejorar el acceso y entrega de información gubernamental y servicios al público, otras agencias y otras entidades gubernamentales o mejorar la eficacia, eficiencia, cualidad de los servicios o transformar las actuaciones gubernamentales<sup>78</sup>.

En el ámbito de la Unión Europea (en adelante U.E.), la Comisión la define, como ya se ha visto, como «el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas»<sup>79</sup>.

Y, ya en el marco español, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (en adelante C.O.R.A.), ha señalado que «es un hecho evidente que las tecnologías de la información y su empleo por las Administraciones públicas constituyen actualmente, y han constituido desde su aparición, la herramienta más

---

<sup>75</sup> *E-government* en el texto original de Naciones Unidas «Global E-Government Survey», 2003, p. 4.

<sup>76</sup> ONU <https://publicadministration.un.org/es/research/un-e-government-surveys> [Fecha de consulta: 19/10/2018]

<sup>77</sup> «‘electronic Government’ means the use by the Government of web-based Internet applications and other information technologies, combined with processes that implement these technologies, to—

“(A) enhance the access to and delivery of Government information and services to the public, other agencies, and other Government entities; or

“(B) bring about improvements in Government operations that may include effectiveness, efficiency, service quality, or transformation».

<sup>78</sup> *E-Government Act of 2002* Sec. 101 del Título I «Management and promotion of electronic government services».

<sup>79</sup> Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa* - [COM (2003) 567 final - no publicada en el Diario Oficial], p. 7.

eficaz en manos de estas para simplificar sus procesos y trámites, al tiempo que [para] rediseñar todo su sistema procedimental»<sup>80</sup>.

A nivel normativo la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>81</sup> hablaba de la incorporación de medios técnicos a la actividad y ejercicio de las competencias de las AA.PP., más adelante, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante L.A.E.C.S.P.), dedicó su título segundo al «Régimen jurídico de la administración electrónica» y el título IV a la «Cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica» tratando el título III «De la gestión electrónica de los procedimientos», sin embargo, en ninguna de las dos normas, se realizó una definición concreta del concepto.

Tampoco las normas que han venido a sustituirla, las leyes 39/2015 y 40/2015, a pesar de indicar que «la tramitación electrónica [...] debe constituir la actuación habitual de las Administraciones»<sup>82</sup> lo han hecho, es más, ni siquiera realizan una mención expresa del término A.E. o si lo hacen<sup>83</sup> es para referirse a la Comisión Sectorial de A.E.

Solo la Ley 40/2015 en el apartado I de su preámbulo se refiere al «gobierno electrónico»<sup>84</sup> pero solo a efectos de ponerlo como ejemplo de la valoración positiva por parte de la O.C.D.E. del informe C.O.R.A. sobre reforma administrativa.

---

<sup>80</sup> COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Reforma de las administraciones públicas*, Madrid, 2013, p. 143.

<sup>81</sup> «Artículo 45. Incorporación de medios técnicos.

1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes».

<sup>82</sup> L.P.A.C.A.P. apartado III del Preámbulo. En el mismo sentido la L.R.J.S.P. en el apartado II del Preámbulo dice que «la utilización de los medios electrónicos ha de ser lo habitual».

<sup>83</sup> L.R.J.S.P., disposición adicional novena.

<sup>84</sup> Ya hemos visto que la Comisión Europea los trata como sinónimos los términos «administración electrónica» y «gobierno electrónico».

En cuanto a la doctrina, esta se ha hecho eco de las definiciones señaladas y señala que «las N.T.I.C. se presentan como herramientas que permiten técnicamente, ampliar la perspectiva actual a un modelo relacional e interactivo de las AA.PP.»<sup>85</sup> «defin[inedo] *e-Government, e-Administración, o administración electrónica* como el uso por las instituciones gubernamentales de las NTIC, que les permite transformar sus relaciones con los ciudadanos, negocios y otras AA.PP.»<sup>86</sup> o como el «[u]so de medios electrónicos por las administraciones públicas en su actividad y en las relaciones con los ciudadanos»<sup>87</sup>, también como «[e]l conjunto de aplicaciones informáticas que, desde las AA.PP., logran establecer una relación directa y estrecha con el ciudadano»<sup>88</sup>, también se ha llegado a sostener que la «[a]dministración electrónica consiste en que los usuarios, en general, puedan realizar todo tipo de trámites en línea, con plena interacción» siendo lo ideal eliminar no solo «el uso del papel, sino [...] también [...] la interacción personal»<sup>89</sup>, y en el mismo sentido que las anteriores posturas, se ha dicho también que, una de las vertientes de su estudio, la más importante, es, su vertiente externa o como «la herramienta ideal, en muchos casos, para mejorar los servicios públicos, la atención al ciudadano, y para facilitar la relación con [é]l»<sup>90</sup>.

No obstante, como se desprende de las definiciones vistas y como señalan varios autores, «el verdadero e-Government es algo más que la “internetización” de las aplicaciones de gestión de las AA.PP., ya que precisa de una auditoría de procesos de trabajo y una reingeniería estructural para ser verdaderamente efectiva»<sup>91</sup>, pero «ni toda simplificación debe pasar únicamente por la fórmula electrónica, ni la e-

---

<sup>85</sup> RAMILO ARAUJO, 2003, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 137-8.

<sup>86</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 129-30.

<sup>87</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y...* Op. Cit., p. 50.

<sup>88</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., p. 195.

<sup>89</sup> GALVÁN Y GARCÍA, 2007, en SUÑÉ CANO, J.E., *E-Government o Administración electrónica: Su implantación en la Administración del Estado*, Tesis doctoral, Madrid, 2013, p. 20.

<sup>90</sup> PERES W. Y HILBERT M. *La sociedad de la Información en América Latina y Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Ed. CEPAL, Santiago de Chile, 2009, p. 149 en BOCANEGRA REQUENA, J. M. Y BOCANEGRA GIL, B., *La Administración Electrónica en España. Implantación y régimen jurídico*, Ed. Altier, Barcelona, 2011, p. 40.

<sup>91</sup> VISHANTH Y JYOTI, 2004, en JUANA ESPINOSA, S. A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 130-1.

Administración ha de servir solo a los intereses de la simplicidad procedimental»<sup>92</sup>, es decir, sostienen que «[l]as T.I.C. [son] solo un ingrediente más de la Administración Electrónica»<sup>93</sup>.

## II.2. Como actividad o servicio público.

Dado que ni la Constitución Española<sup>94</sup> ni el resto de nuestro ordenamiento da una definición expresa del concepto de servicio público<sup>95</sup> y que el *nomen iuris* no es definitorio<sup>96</sup> acudiremos a la definición que de él ofrece una pequeña muestra de nuestra doctrina<sup>97</sup>, pues como indica SOLER ARREBOLA, J.A.<sup>98</sup> «[s]e ha llegado a afirmar

---

<sup>92</sup> BALLESTEROS MOFFA, L. A., «La “tierra prometida” de la administración electrónica en la prestación de servicios públicos y desarrollo de la economía digital» en PAREJO ALFONSO, L. Y VIDA FERNÁNDEZ, J. (Coord.) *Los retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 1693.

<sup>93</sup> ALABAU, A., 2003, en SUÑÉ CANO, J.E., *E-Government...* Op. Cit., p. 478.

<sup>94</sup> «No se habla de servicios públicos, sino de reservar al sector público servicios esenciales» (MELIÁN GIL, J. L., «El servicio público en el contexto constitucional y comunitario». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 9, Ed. UDC, A Coruña, 2005, p. 530). Por lo que, «si – en principio – todos los servicios públicos son (deben ser) esenciales, no todos los servicios esenciales son públicos» [GARRIDO FALLA, F., «El concepto de servicio público en el derecho español». *RAP* Núm. 135 (Septiembre-diciembre 1994)], p. 19 y en el mismo sentido MELIÁN GIL, J.L., *El servicio público...* Op. Cit., p. 531.

<sup>95</sup> S.T.S. 1348/1989, de 24 de octubre (F.J. 3) y S.T.S., de 5 de abril de 1997 (F.J. 2º). «De la legislación vigente en materia de contratación pública y de régimen local se desprende un sentido lato del concepto de servicio público, que permite abarcar en el mismo cualquier actividad que la Administración desarrolla como necesaria para satisfacer el interés general» (S.T.S.J Valencia 592/2021, de 13 de julio).

<sup>96</sup> «Por ello independientemente de que la administración [...] califique una actividad como servicio público no debe ostentar tal denominación cuando su naturaleza deriva de las potestades inherentes a la policía de fomento. Ciertamente puede haber un cierto solapamiento entre servicio público y potestades administrativas por cuanto ambas coinciden en actividades desplegadas por la administración para satisfacer el interés general, pero el hecho de que satisfaga una finalidad pública competencia de la administración no tiene por qué conferir a la actuación la naturaleza de servicio público» [S.T.S. de 11 de mayo de 2005 (F.J. 5)].

<sup>97</sup> Un par de ejemplos de definiciones doctrinales: «Servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública» (GARRIDO FALLA, F., «El concepto de...» Op. Cit., p. 21). «[A]ctividades dirigidas a ofrecer a los ciudadanos prestaciones de carácter económico o social [prestados en régimen de continuidad y regularidad], cuya titularidad asume una Administración pública, [mediante su gestión directa o indirecta para que] pued[an] ser disfrutados por todos los ciudadanos en términos de igualdad» (MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público General*. Tomo XIV. 15ª ed., Madrid: B.O.E., 2015, p. 93).

<sup>98</sup> SOLER ARREBOLA, J.A. *Reversión de servicios públicos y subrogación empresarial. Aspectos jurídico laborales*. Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2019 p. 25.

que existen tantas nociones de servicio público como autores han estudiado el tema» y la jurisprudencia<sup>99</sup>.

Esta última, ha optado por un concepto amplio «que incluye la noción de servicio público objetivo, es decir, aquella actividad prestacional de interés general»<sup>100</sup>. En otras palabras, para poder hablar de servicio público debemos estar ante una «actuación técnica, dirigida al público, prestada de forma regular y continua, encaminada a la satisfacción de una necesidad pública»<sup>101</sup> sin que sea necesario que su titularidad haya sido asumida por el poder público (*publicatio*<sup>102</sup>) y que «puede prestarse sin respetar totalmente las reglas de la libre competencia»<sup>103</sup>, tal y como señala el art. 128.2 C.E.<sup>104</sup>.

No obstante, en palabras de MELIÁN GIL, J.L.<sup>105</sup>, hay autores que, si bien coinciden en señalar que el servicio público

«se formula como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante”»

---

<sup>99</sup> Sentencia Audiencia Territorial de Palma de Mallorca de 3 de julio de 1972, considerando cuarto que reproduce la S.T.S. de 2 de marzo de 1979 en su resultando segundo.

<sup>100</sup> TORNOS MAS, J., «El servicio público. S.T.S. de 2 de marzo de 1979, RJ 1979/1175 (Ponente Ponce de León y Belloso)» en PAREJO ALFONSO, L. Y VIDA FERNÁNDEZ, J. (Coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI*, Ed. Tirant lo Blanch, Madrid 2017, p. 1354-5.

<sup>101</sup> Entre otras las SS.T.S. de 2 de marzo de 1979, 1348/1989, de 24 de octubre (F.J. 3), 234/1990, de 12 de febrero (F.J. 2), de 5 de abril de 1997 (F.J. 2), 1257/1990, de 29 de junio (F.J. 3), 1261/1990, de 30 de junio (F.J. 3), de 6 de mayo de 1999 (F.J. 3), de 22 de abril de 2005 (F.J. 4) y de 11 de mayo de 2005 (F.J. 5).

<sup>102</sup> «[A]sunción de la titularidad de la actividad, la supresión por tanto de la libertad en el mercado (aunque pueda existir libertad por el mercado cuando, en su caso, se decida que el servicio se prestará de modo indirecto)» (TORNOS MAS, J., «El servicio público...» Op. Cit., p. 1348).

<sup>103</sup> TORNOS MAS, J., «El servicio público...» Op. Cit., pp. 1354-5.

<sup>104</sup> Art. 128.2 C.E. «Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general». Este precepto es considerado por la doctrina (GARRIDO FALLA, MELIÁN GIL, MUÑOZ MACHADO, S., MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L., MORENO FERNÁNDEZ-SANTACRUZ, M., entre otros muchos) como el precepto constitucional que da pie a la figura jurídica del servicio público.

<sup>105</sup> MELIÁN GIL, J.L., *Categorías jurídicas...* Op. Cit., pp. 218.

siguen sosteniendo que «la titularidad en exclusiva de la actividad por parte del Estado, [...] es una [de sus notas características]» y que esta reserva o «la declaración formal del servicio público debe hacerse por ley», ya que es un «título habilitante de potestades administrativas, o justificación de la acción del poder público en general»<sup>106</sup>, o dicho de otro modo, si bien «no es necesaria la *publicatio*»<sup>107</sup> sí necesita de regulación legal. La potestad discrecional que ostenta la admón., en relación con los servicios públicos, lo es para su organización, no para declarar una actividad como tal, es decir, «no basta [...] que esa declaración del servicio público se haga por una norma reglamentaria»<sup>108</sup>.

Obvia decir que, en el ámbito local, tal y como establece, el art. 85.1 L.R.B.R.L. «[s]on servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias».

Para completar esta breve definición habría que añadir también, con carácter general, lo que no se considera servicio público, y no lo son «[a]quellos servicios que no se consideran esenciales»<sup>109</sup>, tampoco lo son las «[a]ctividades consustanciales a la organización política»<sup>110</sup>, es decir las funciones del Estado (justicia<sup>111</sup>, defensa, hacienda, seguridad social...), ni las «actividades que son [fruto d]el ejercicio de derechos fundamentales de la persona» o del desarrollo del mercado, tampoco lo son la actuación administrativa de policía ni la de fomento<sup>112</sup>.

---

<sup>106</sup> MEILÁN GIL, J.L., «El servicio público como categoría jurídica». *Cuadernos de derecho público*, núm. 2 (septiembre-diciembre 1997), p. 76.

<sup>107</sup> MEILÁN GIL, J.L., «El servicio público en el contexto...» Op. Cit. p. 541.

<sup>108</sup> IBIDEM, p. 532

<sup>109</sup> MEILÁN GIL, J.L., *Categorías jurídicas...* Op. Cit., p. 218.

<sup>110</sup> IBIDEM, p. 250-1.

<sup>111</sup> Sin embargo, dentro del Ministerio de Justicia está la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia que incluye una Dirección General para el servicio público de Justicia.

<sup>112</sup> GARRIDO FALLA, F., «El concepto de...» Op. Cit., p. 20, en la categorización sostenida por JORDANA DE POZAS, L., «Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1949, pp. 41 a 54 y que «sigue apareciendo en los manuales más difundidos (R. PARADA, J.A. SANTAMARÍA, L. COSCULLUELA) [...] en la mayor parte de las monografías y artículos publicados en las revistas especializadas» (MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo...* Op. Cit.)



Sentada la base de lo que es y lo que no es «servicio público», apenas se aprecia dentro del marco normativo o en la doctrina<sup>113</sup> que al concepto de A.E. se le dé este tratamiento o consideración, sin embargo, la práctica totalidad de las definiciones de A.E. señalan que uno de sus fines es mejorar la prestación de los servicios públicos.

Así, por ejemplo, «en la encuesta global sobre Administración electrónica de la O.N.U. de 2003: “E-Government y desarrollo” se constata que los gobiernos se dan cuenta de la importancia de emplear la Administración electrónica, para la mejora de los servicios que se prestan a los ciudadanos»<sup>114</sup>, igualmente, la O.C.D.E. ha señalado que la A.E. «es una forma de integrar los servicios, incluso entre distintas administraciones Públicas, para presentarlos de una manera clara y uniforme al ciudadano usuario»<sup>115</sup>. Para la Comisión Europea «[l]a Administración electrónica es el uso de las T.I.C. en las AA.PP., combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas»<sup>116</sup>, además, «entre los objetivos de todas [sus] iniciativas [figura siempre] la calidad de los servicios públicos de la Administración electrónica [...], considerándola un instrumento esencial para prestar unos servicios públicos más eficaces, reducir los plazos de espera de los usuarios y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas (eEurope 2005)»<sup>117</sup>.

La doctrina también indica que la A.E. son «aquellas aplicaciones desarrolladas con tecnologías [web, internet, telefónicas, etc.] que permiten mejorar los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, haciéndolos más eficaces, flexibles y

---

<sup>113</sup> PRATCHETT, 1999 y ARBIB, 1978, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 131-2, señala que la *e-administración*, como una de las dimensiones del *e-Government* se concibe como una «mejora de los servicios públicos, prestándolos 24 horas al día 7 días a la semana por medios electrónicos». ALMONACID LAMELAS, V. Y MORENO BONILLA, V. *Manifiesto de...* Op.Cit., p. 1, indican que «la Administración electrónica, [es] sinónimo [de]: mejorar el servicio público y las instituciones democráticas».

<sup>114</sup> SUÑÉ CANO, J.E., *E-Government...* Op. Cit, p. 64.

<sup>115</sup> IBIDEM, p. 478.

<sup>116</sup> ALMONACID LAMELAS, V. y MORENO BONILLA, V., *Manifiesto de...* Op.Cit., p. 1

<sup>117</sup> MARIANO SÁNCHEZ-JÁUREGUI, M<sup>a</sup>J., «La administración para los ciudadanos a través de internet: Los retos de la inclusión y de la calidad» en *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*, Ministerio de economía y hacienda, 2009, p. 254.



accesibles»<sup>118</sup> o que «busca mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos para fidelizar su faceta de consumidores de servicios públicos»<sup>119</sup> y en este sentido «el desempeño de la e-Administración se refleja en la calidad del e-Servicio prestado»<sup>120</sup> llegándose a afirmar que una A.E. «a escala Europea, [sería] un acicate de primer orden para el acceso universal de los ciudadanos a los servicios públicos»<sup>121</sup>.

También se ha señalado de una manera algo más concreta que la vertiente externa de la A.E. «trata de la puesta a disposición de servicios a los ciudadanos»<sup>122</sup> o que «[l]a administración electrónica hace referencia a la continua optimización de la prestación de servicios públicos, y de la participación y gobierno ciudadanos [...] a través del uso de la tecnología, Internet y los nuevos medios de comunicación»<sup>123</sup>, hasta el punto de que se ha equiparado la *e-Administración*, como dimensión del *e-Government*, con la «mejora de los servicios públicos»<sup>124</sup>, dándole el tratamiento de «presta[ción de] servicios avanzados de administración electrónica a los ciudadanos»<sup>125</sup> y, en el mismo sentido, se ha afirmado que «[d]esde un punto de vista de la aplicación práctica de la administración electrónica [se pretende] conseguir, por medio de las T.I.C., un servicio administrativo, entre y para las autoridades públicas y, del mismo modo, entre las autoridades y las empresas o individuos privados»<sup>126</sup>.

---

<sup>118</sup> FLASH EUROBAROMETER 2002, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 129-30.

<sup>119</sup> SUBIRATS, 2001, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 137.

<sup>120</sup> BUCKLEY, 2003, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 164-5

<sup>121</sup> NÚÑEZ ENCABO, M. en SUÑÉ CANO, J.E., *E-Government...* Op. Cit., pp. 99-100.

<sup>122</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 193-94.

<sup>123</sup> GARTNER GROUP, 2000, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 130.

<sup>124</sup> PRATCHETT, 1999 Y ARBIB, 1978, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 131-2.

<sup>125</sup> BARBERÁ TUDELA, J., «La Plataforma de Intermediación de Datos (PID)», Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, núm. 4, 2019, p. 87.

<sup>126</sup> BECKER, ALGERMISSEN Y NIEHAVES, 2003, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 129-30.

Así pues, «[l]a obligación genérica de ofrecer los servicios por vía telemática [se traduce] en la obligación de que los sistemas e infraestructuras utilizados estén en condiciones de soportar las exigencias derivadas de la Administración electrónica»<sup>127</sup>, por lo que aunque no aparezca una definición clara que recoja la equivalencia entre A.E. y servicio público, es una realidad que las aplicaciones y tecnologías puestas al servicio de los ciudadanos para acceder a los servicios públicos podrían, bien considerarse parte del servicio público concreto ofrecido a través de estas vías, bien un servicio público en sí mismo. «Así, tendremos unos servicios finales que se prestan a ciudadanos y otros servicios que podríamos llamar de soporte interno que unas organizaciones prestan a otras, o que se utilizan dentro de la propia organización para elaborar otros servicios (un ejemplo es el registro electrónico)»<sup>128</sup>.

Prueba de la consideración fáctica de la A.E. como servicio público podría ser, además, el tratamiento que en el Boletín Oficial del Estado (en adelante B.O.E.) se da a las normas relacionadas con la A.E. que son encuadradas dentro de los servicios públicos<sup>129</sup>.

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA

**Servicios públicos. Acceso electrónico**

Orden TFP/303/2019, de 12 de marzo, por la que se crean las Subsedes Electrónicas del Portal Funciona y del Portal de la Transparencia, como sedes electrónicas derivadas de la Sede Electrónica del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado.



[PDF \(BOE-A-2019-3910 - 5 págs. - 238 KB\)](#)



[Otros formatos](#)

También el informe IRIA 2018<sup>130</sup> recoge como servicios de A.E., entre otros, los Portales web/Sedes Electrónicas, los sistemas de registro, el sistema de expediente electrónico, las notificaciones electrónicas, la carpeta ciudadana, el sistema de archivo electrónico, sistemas de pago electrónico...

---

<sup>127</sup> TORRES CARBONELL, J.J., «Los servicios comunes como soporte de la administración electrónica» en *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos* e-publicaciones, pp. 222-3.

<sup>128</sup> IBIDEM, p. 217.

<sup>129</sup> Ejemplo. - B.O.E. de 19 de marzo de 2019

<sup>130</sup> SECRETARÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL. *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. Informe IRIA 2018*. Ed. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, p. 16.

A pesar de ello, y aparte de que «la Administración electrónica, se asocia, no solo a la oferta de mejores servicios a los ciudadanos, sino, además y sobre todo, a la instauración de nuevos valores y actitudes y a la consolidación de otros ya existentes»<sup>131</sup>, de momento, el impacto de la A.E. en el servicio público «se ha limitado a la transferencia de los servicios y proceso manuales a *on-line*»<sup>132</sup>, es decir, «[s]olo cambian las apariencias, pero no la naturaleza del servicio público»<sup>133</sup>, es más, «la Administración Electrónica tomó cuerpo en España – y en otros países –, no tanto para una finalidad de servicio orientado al ciudadano, como a la propia Administración y su inmensa voracidad recaudatoria»<sup>134</sup>.

### II.3. Como derecho – obligación

Ni la normativa ni la doctrina identifican A.E. con derecho – obligación, lo que recoge nuestra normativa es el «derecho o el deber de relacionarse con la Administración de forma, en su caso, electrónica»<sup>135</sup>.

En ese sentido fue «[l]a Ley 11/2007 [la que] consagró, con carácter básico y común, el derecho del ciudadano a relacionarse con la admón. por medios electrónicos, con la consiguiente obligación administrativa<sup>136</sup> de dotación de medios y sistemas»<sup>137</sup>, y lo hizo en su Título I «Derechos de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos».

Ya en su exposición de motivos venía a decirnos que el derecho del ciudadano es «a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos»<sup>138</sup> con su

---

<sup>131</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y...* Op. Cit., p. 60.

<sup>132</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., p. 195.

<sup>133</sup> IDEM.

<sup>134</sup> SUÑÉ CANO, J.E., *E-Government...* Op. Cit., p. 22.

<sup>135</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M<sup>a</sup>. «La implementación de la administración electrónica en las nuevas leyes». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 63, Oct. 2016, Ed. Iustel.

<sup>136</sup> De estas obligaciones, que tenían una fecha explícita en la que debían cumplirse (31 de diciembre de 2009), hace mención la «Disposición final tercera. Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos» de la Ley 7/2011, obligando a la AGE a adaptar sus procedimientos (art. 35 L.R.J.P.A.C.) al contenido del artículo 6 (TORRES CARBONELL, J.J., «Los servicios comunes...» Op. Cit., p. 222-3.

<sup>137</sup> BALLESTEROS MOFFA, L.A. «La “tierra prometida” ...» Op. Cit., p. 1697.

<sup>138</sup> Ley 7/2001, exposición de Motivos I.

contrapartida, «la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos»<sup>139</sup>, pero garantizando también que «aquellos ciudadanos que no puedan acceder electrónicamente a la Administración Pública, dispongan de los medios adecuados para seguir comunicándose con [ella] con los mismos derechos y garantías»<sup>140</sup>.

La ley que ha venido a sustituirla, la Ley 39/2015, sigue reconociendo este derecho de las personas, tanto físicas como jurídicas, y lo hace, como indica PALOMAR OLMEDA<sup>141</sup>, en los artículos 13 y 14. El primero de ellos recoge el derecho «[a] comunicarse con la Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración»<sup>142</sup>, «[a] ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas»<sup>143</sup> y «[a] la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica»<sup>144</sup> entre otros. El segundo se refiere al «[d]erecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas»<sup>145</sup> que, si bien parece establecer un régimen general de voluntariedad en la comunicación a través de medios electrónicos realmente supone «un giro hacia la obligación de comunicación electrónica con la Administración»<sup>146</sup>, así, además de que vía reglamentaria se puede establecer dicha obligación para «colectivos de personas físicas [... con acreditado] acceso y disponibilidad de medios electrónicos»<sup>147</sup>, quedan obligadas «[cualesquiera] person[a] jurídic[a]»<sup>148</sup>, «[l]as entidades sin personalidad

---

<sup>139</sup> Ley 7/2001, exposición de Motivos I.

<sup>140</sup> Ley 7/2001, exposición de Motivos III.

<sup>141</sup> PALOMAR OLMEDA, A., «Procesos de implementación de la administración electrónica y el procedimiento administrativo» en QUESADA LUMBRERAS, J.E., *Remodelando el empleo público y la organización administrativa para garantizar el Estado de Bienestar*, Ed. Iustel, 2017, pp. 114-15.

<sup>142</sup> L.P.A.C.A.P., art. 13 a).

<sup>143</sup> L.P.A.C.A.P., art. 13 b).

<sup>144</sup> L.P.A.C.A.P., art. 13 g).

<sup>145</sup> L.P.A.C.A.P., art. 14.

<sup>146</sup> BALLESTEROS MOFFA, L.A., «La “tierra prometida” ...» Op. Cit. p. 1698.

<sup>147</sup> L.P.A.C.A.P., art. 14.3.

<sup>148</sup> L.P.A.C.A.P., art. 14.2 a).

jurídica»<sup>149</sup>, los «profesionales sujetos a colegiación obligatoria»<sup>150, 151</sup>, «[q]uienes representen a un interesado qué esté obligado [a ello]»<sup>152</sup> y «los empleados públicos»<sup>153</sup>, «sin perjuicio de algunas excepciones en la notificación electrónica»<sup>154</sup>.

Así pues, el derecho – obligación a la A.E. se traduce en un derecho-obligación (más obligación que derecho) de relación con la administración por parte de las personas y una obligación por parte de la administración de proveer los medios necesarios para que dicho acceso pueda producirse, por lo que, si bien no se puede decirse que la A.E. sea un derecho o una obligación de las personas, sí podemos afirmar que es una obligación de la administración convertirse en A.E.

#### II.4. Como organización administrativa: Transformación digital

Es claro que el nivel tecnológico en el que nos encontramos hace de la gestión electrónica una pieza clave del proceso de optimización de los recursos, cuestión esta, que alcanza a la Administración pública<sup>155</sup>. Este apartado hace referencia a la perspectiva interna del estudio «[de]l concepto de Administración Electrónica [un] nuevo modelo de gestión [...], con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración»<sup>156</sup>.

Con esta idea como premisa, fueron las Cortes Generales las que, bajo el soporte constitucional del art. 103 y con el objetivo de dar servicio al ciudadano, en el apartado I de la exposición de motivos de la Ley 7/2011, caracterizaron de esta manera, dentro de nuestro ordenamiento, a la admón., al señalar que esta «queda obligada a transformarse en una administración electrónica» ya que, como señalaría más adelante la Ley 39/2015, «una Administración [...] basada en un

---

<sup>149</sup> L.P.A.C.A.P., art. 14.2 b).

<sup>150</sup> L.P.A.C.A.P., art. 14.2 c).

<sup>151</sup> BALLESTEROS MOFFA, L.A. «La “tierra prometida” ...» Op. Cit., p. 1698.

<sup>152</sup> L.P.A.C.A.P., art. 14.2 d).

<sup>153</sup> L.P.A.C.A.P., art. 14.2 e).

<sup>154</sup> BALLESTEROS MOFFA, L.A. «La “tierra prometida” ...» Op. Cit., p. 1698.

<sup>155</sup> BALLESTEROS MOFFA, L.A. «La “tierra prometida” ...» Op. Cit., p. 1692.

<sup>156</sup> PERES W. y HILBERT M. *La sociedad de...* Op. Cit., p. 149 en BOCANEGRA REQUENA, J. M. Y BOCANEGRA GIL. B., *La Administración Electrónica...* Op. Cit., p. 40.

funcionamiento íntegramente electrónico [...] sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, [y] refuerza las garantías de los interesados»<sup>157</sup>.

Anteriormente, ya se señalaba por la doctrina que «el éxito del sector público pasa[ba] por una reorientación hacia el ciudadano y sus necesidades, [...] para lo cual e[ra] necesario crear [...] canales y mecanismos de comunicación y relación entre ciudadanos y sector público más adecuados y eficientes»<sup>158</sup>, de ahí que, como señala la L.P.A.C.A.P., «la tramitación electrónica no puede ser [...] una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones»<sup>159</sup> y esto es «una cuestión organizativa y política, más que técnica»<sup>160</sup>, siendo necesario, como indica PALOMAR OLMEDA<sup>161</sup>, introducir la tecnología y someter a las AA.PP. a la transformación electrónica para modernizar y actualizar los servicios que prestan a los ciudadanos.

De ahí que, en definitiva, se considere que la A.E. se refiere a la «utilización [de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas] *combinada* con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas»<sup>162</sup>.

Así, parte de la doctrina señala que «la A.E. es el modelo de administración pública basado en el uso intensivo de las T.I.C. con el objetivo de mejorar la eficiencia [*ad intra*] y las relaciones [*ad extra*]»<sup>163</sup> o en palabras de BOCANEGRA<sup>164</sup> «[u]n nuevo

---

<sup>157</sup> Ley 39/2015 preámbulo III.

<sup>158</sup> PRATCHETT, 1999, CRIADO GRANDE, RAMILO ARAUJO Y SALVADOR SERNA, 2002 y CLIFT, 2003 en JUANA ESPINOSA, S.A. de, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 130-1.

<sup>159</sup> Ley 39/2015 preámbulo III

<sup>160</sup> COVENGA, 2004, en JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., p. 133.

<sup>161</sup> PALOMAR OLMEDA, A., «Procesos de implementación...» Op. Cit., p. 129.

<sup>162</sup> Comisión de las Comunidades Europeas «El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa», Comunicación del a Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [SEC (2003) 1038], Bruselas, 2003, p. 3.

<sup>163</sup> MIR SOLER, N., «Modelo Catalán de Administración Electrónica, Comunicación Tecnimap 2006», en BOCANEGRA REQUENA, J. M. Y BOCANEGRA GIL, B. *La Administración Electrónica en España. Implantación y régimen jurídico*. Barcelona: Altier, 2011, p. 36.

<sup>164</sup> BOCANEGRA REQUENA, J. M. Y BOCANEGRA GIL, B., *La Administración Electrónica...* Op. Cit., p. 39.

sistema<sup>165</sup> jurídico, técnico y organizativo [...] basado en el uso intensivo y preferente de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [...] para la [...] Gestión Pública».

Esta definición converge con el concepto de transformación digital (en adelante T.D.), dado que esta, se define como «un modelo productivo, tecnológico y, sobre todo organizativo, resultado de un contexto muy concreto en el que los avances digitales y las dinámicas económicas han primado determinadas aproximaciones a la gestión organizativa»<sup>166</sup>, en definitiva, es un nuevo enfoque organizativo<sup>167</sup>.

En ambos casos, la naturaleza del cambio

«se realiza a dos niveles:

- un primer nivel de base, que es el que permite el paso de un modelo analógico o tradicional a uno digital, y
- uno de cambio constante adaptando a la propia función de la organización al entorno tecnológico.

La tecnología [es] un elemento clave. Sin embargo [...] es un elemento secundario o, mejor dicho, trata más de cambios internos que de la propia adquisición de tecnología. En todo caso, la tecnología digital es el elemento básico en la articulación de la organización»<sup>168</sup>.

La digitalización define a la A.E., y lo demuestra el hecho de que muchas de las definiciones<sup>169</sup> que se han dado sobre A.E. «se centran en la necesidad de redefinir procesos, estructuras y normas»<sup>170</sup> necesarios para la creación de un nuevo modelo.

---

<sup>165</sup> Entendiendo por sistema, como nos dice el autor «[u]na combinación de medios (como personas, materiales, equipos, software, instalaciones, datos...), integrados de forma tal que puedan desarrollar una determinada función en respuesta a una necesidad concreta» tomando la definición dada por BENJAMIN B. BLANCHARD, *Systems Engineering Management*, Ed. Wiley-Interscience Publication, Nueva York, 1991.

<sup>166</sup> JIMÉNEZ, S., *Transformación digital para Administraciones Públicas: Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*. Madrid: INAP, 2019, p. 22.

<sup>167</sup> IBIDEM, p. 23.

<sup>168</sup> IBIDEM, pp. 28-30

<sup>169</sup> CARDONA, D. «El gobierno electrónico...» Op. Cit., pp. 410-415. Véase anexo I. Definiciones de Administración electrónica.

<sup>170</sup> JIMÉNEZ, S., *Transformación digital...* Op. Cit., p. 40

Dicho de otro modo, «la T.D. trata de crear servicios con valor y no de implantar tecnología»<sup>171</sup> incluyendo, en un sentido institucional amplio, el concepto de estructuras y «abarca[ndo] tecnologías, [...] procedimientos generales, normativas, protocolos y recursos compartidos».<sup>172</sup>

## II.5. Desde la perspectiva del procedimiento

Desde una concepción clásica se puede entender el procedimiento administrativo como «“el cauce natural para la formación de la voluntad de la Administración Pública [...], un proceso de toma de decisiones” [que constituye una de las principales garantías formales en las que se ha sustentado la actuación de las Administraciones Públicas], “un mecanismo ‘formal’, una ‘forma de producción’, desconectada, por tanto, del Derecho sustantivo”, [...] que oper[a] como “elemento auxiliar al servicio de la aplicación del Derecho”»<sup>173</sup>.

En relación con este, se ha señalado que «la administración electrónica consiste en informatizar y cambiar los procedimientos administrativos para que no solo se conciban [...] como entrada / salida de datos, sino como un ejercicio de transparencia»<sup>174</sup>, es decir, «el procedimiento administrativo precisa ser adaptado por el legislador a la Administración electrónica»<sup>175</sup>, de este modo, «la incorporación de la tecnología a los procesos administrativos [se nos presenta como] un medio [más...] al servicio de [...] fines [como]: la transparencia, la eficiencia, el servicio público, la democracia, la sostenibilidad, la lucha contra las malas prácticas [...] y el desarrollo de todo tipo de políticas públicas»<sup>176</sup>.

«Desde un punto de vista de la aplicación práctica de la administración electrónica [...] comprende la simplificación e implementación de los procesos de información, comunicación y transacción para conseguir, por medio de las

---

<sup>171</sup> IBIDEM, p. 184

<sup>172</sup> IDEM.

<sup>173</sup> BARNES, J., 2006, en VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y...* Op. Cit., pp. 93-4.

<sup>174</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 195.

<sup>175</sup> GARCÍA GONZÁLEZ, M., *Administración electrónica:...* Op. Cit., p. 100-3.

<sup>176</sup> ALMONACID LAMELAS, V. Y MORENO BONILLA, V. *Manifiesto de...* Op.Cit., p. 1.



T.I.C., un servicio administrativo, entre y para las autoridades públicas y, del mismo modo, entre las autoridades y las empresas o individuos privados. Esta definición incide en el aspecto de que las T.I.C. influyen en la ejecución del proceso administrativo, y que por tanto su efecto será directo sobre el diseño de los SI [(sistemas de información)] y la estructura organizacional».<sup>177</sup>

Por otro lado, aparte de que la Ley 30/1992 ya contemplaba «[e]l procedimiento administrativo y archivo de la documentación de los actos administrativos en soporte electrónico»<sup>178</sup>, y de que tanto en la ley de patrimonio histórico como en la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos se recogió «[e]l acceso a los datos contenidos en los actos administrativos en soporte electrónico»<sup>179</sup>, la principal norma precursora de la materialización de dicha adaptación fue «[l]a L.A.E.C.S.P. [que] incorpor[ó] las Tecnologías de la información y comunicaciones (T.I.C.) al procedimiento administrativo común»<sup>180</sup>.

Lo mismo se ha encargado de hacer la norma que ha venido a sustituirla, la Ley 39/2015. Ejemplo claro de ello lo encontramos en su artículo 71<sup>181</sup> que establece la obligación de impulso del procedimiento a través de medios electrónicos, si bien, como indica PALOMAR OLMEDA se permite que sea, con carácter general, «[e]l órgano correspondiente el [que] establezc[a...] el alcance de dicha utilización al admitirse que la utilización sea meramente instrumental y se mantenga la presencia y la vinculación a un empleado público o bien se sustituya la actuación de éste por la de una aplicación o un programa informático»<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup> BECKER, ALGERMISSEN y NIEHAVES, 2003, en JUANA ESPINOSA, S.A. de, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 129-30.

<sup>178</sup> BUSTOS PRETEL, G., «La Administración ante los nuevos usos de libros y documentos» en *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*, Ministerio de economía y hacienda, 2009, p. 270.

<sup>179</sup> IDEM.

<sup>180</sup> IBIDEM, p. 267.

<sup>181</sup> «Artículo 71. Impulso.

1. El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad».

<sup>182</sup> PALOMAR OLMEDA, A., «Procesos de implementación...» Op. Cit., p. 124-5.

Como se aprecia en el ejemplo anterior y como indicara VALERO TORRIJOS «[e]l uso de medios electrónicos tiene una incidencia directa sobre esta concepción clásica del procedimiento en la medida que quiebra con una de sus principales exigencias: que los sucesivos actos que lo integran se deban producir necesariamente en un determinado momento de la tramitación y, en concreto, tras la finalización de los anteriores»<sup>183</sup>.

Es más, aunque sea fuera de la norma que regula el procedimiento administrativo, el art. 41 L.R.J.S.P.<sup>184</sup> contempla la posibilidad de que la actuación administrativa, y por consiguiente el procedimiento administrativo, pueda realizarse de manera íntegramente automatizada «entendiendo por tal, (la realización íntegra), [a] la ausencia de empleado público en la realización de los trámites que componen el procedimiento, [si bien, en la norma no] queda determinado el alcance de la automatización, de forma que la sustitución del empleado público puede abarcar a la totalidad del procedimiento o [solo] a partes o trámites concretos»<sup>185</sup>.

Así que, si bien queda clara con la nueva ley de procedimiento administrativo la intensa relación entre A.E. y procedimiento, donde la regla general de producción de actos administrativos es «por escrito a través de medios electrónicos»<sup>186</sup>, los de instrucción «se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento»<sup>187</sup> y su notificación se realizará «preferentemente por medios electrónicos»<sup>188</sup>, hasta el punto de llegar a afirmarse que «el procedimiento [...] habrá de ser siempre electrónico»<sup>189</sup>, sin embargo, ninguna de

---

<sup>183</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y...* Op. Cit., pp. 93-4.

<sup>184</sup> «Artículo 41. Actuación administrativa automatizada.

1. Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público».

<sup>185</sup> PALOMAR OLMEDA, A., «Procesos de implementación...» Op. Cit., p. 117.

<sup>186</sup> L.P.A.C.A.P., art. 36.

<sup>187</sup> L.P.A.C.A.P., art. 75.

<sup>188</sup> L.P.A.C.A.P., art. 41.1 y 43.

<sup>189</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M<sup>a</sup>. «La implementación de...» Op. Cit., p. 28.

estas cuestiones permite equiparar A.E. con procedimiento administrativo, sino que nos encontramos ante «aspectos electrónicos en el procedimiento»<sup>190</sup>. Es decir, la única afirmación que puede hacerse es que las T.I.C. «influyen en la ejecución del proceso administrativo, y que por tanto su efecto será directo sobre el Diseño de los Sistemas de Información (en adelante DSI<sup>191</sup>) y la estructura organizacional»<sup>192</sup>, pero regulación del procedimiento y A.E. son cuestiones independientes.

En este orden de cosas habrá de ser

«la Administración respectiva la que deb[a] determinar qué grado y qué intensidad de utilización de los medios electrónicos corresponden al respectivo procedimiento sin más límites que dos: a) Que la decisión final no puede eludir la obligación de la tramitación informática; b) que cuando no sea precisa la intervención real del empleado público para el impulso y tramitación del correspondiente expediente se cumplan los requisitos adicionales que se establecen en el apartado [2 del art. 41 L.R.J.S.P.]»<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> IBIDEM, p. 29.

<sup>191</sup> Incluyen «la arquitectura del sistema y del entorno tecnológico que le va a dar soporte, junto con la especificación detallada de [sus] componentes» MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Diseño del Sistema de Información. Metodología Métrica V3*.

<sup>192</sup> BECKER, ALGERMISSEN Y NIEHAVES, 2003, en JUANA ESPINOSA, S.A. de, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 129-30.

<sup>193</sup> PALOMAR OLMEDA, A., «Procesos de implementación...» Op. Cit., p. 117.

### III. HERRAMIENTAS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

#### III.1. Registro electrónico general

Se ha de comenzar indicando que los registros administrativos electrónicos, aunque se encuentran regulados en la L.P.A.C.A.P., norma que se ocupa de las llamadas relaciones *ad extra*, entran dentro del ámbito de las «cuestiones organizativas de carácter prevalentemente interno»<sup>194</sup>, tal y como señala TORRES CARBONELL<sup>195</sup>, estamos ante un «servicio [...] de soporte interno»<sup>196</sup>.

Por lo que se refiere al registro electrónico general, aunque la citada norma lo estableció como una obligación para las distintas administraciones públicas<sup>197</sup>, no fue hasta el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, cuando se introdujo, en la normativa, una definición expresa de lo que había de considerarse como tal.

A partir de ese momento quedó definido como:

«el conjunto agregado de los asientos practicados a través de las aplicaciones de que dispongan las unidades que realicen anotaciones en registro, de las anotaciones que se realicen en cualquier aplicación que proporcione soporte a procedimientos específicos, así como de las anotaciones que se practiquen por medio del servicio electrónico para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones accesible desde la sede electrónica del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado»<sup>198</sup>.

---

<sup>194</sup> F.J. 2 S.T.C. 55/2018 y F.J. 2 S.T.C. 132/2018.

<sup>195</sup> TORRES CARBONELL, J.J., «Los servicios comunes...» Op. Cit., p. 217.

<sup>196</sup> Modelo de servicio «que unas organizaciones prestan a otras, o que se utilizan dentro de la propia organización para elaborar otros servicios» (TORRES CARBONELL, J.J., «Los servicios comunes...» Op. Cit., p. 217).

<sup>197</sup> L.P.A.C.A.P., art. 16.1.

<sup>198</sup> Orden PCM/1382/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico General en el ámbito de la Administración General del Estado, art. 1.2. Transcripción casi literal del contenido del art. 38.1 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Siendo por tanto un conjunto agregado de asientos, y un asiento, en el ámbito administrativo, al igual que en el civil o mercantil es una «[i]nscripción o anotación en un registro público»<sup>199</sup>, el registro electrónico general se configura como un registro público, electrónico, único de cada una de las administraciones territoriales para la anotación, al menos<sup>200</sup>, «de todo documento que sea presentado o que se reciba»<sup>201</sup> en ellas y en sus organismos públicos vinculados o dependientes.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante TSJM) proporciona una definición más simplista, definiéndolo como «un punto para la presentación de documentos para su tramitación»<sup>202</sup>.

Por otro lado, la L.P.A.C.A.P. previamente, incluyó dos requisitos para los registros electrónicos de las administraciones, distintas de la A.G.E.: la obligación de que sean interoperables con el de esta<sup>203</sup> y la necesidad por parte de las entidades territoriales de prestar el servicio de un modo más eficiente (en términos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>204</sup>) que el empleado por el Estado, con la consecuencia en caso de no poder hacerlo, de adherirse bien al puesto a disposición por la A.G.E.<sup>205</sup>, bien a alguna de las soluciones intermedias que se ofrecen a través de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital<sup>206</sup>.

---

<sup>199</sup> Diccionario Panhispánico de español jurídico.

<sup>200</sup> Ya que también cabe la posibilidad de anotar la salida de documentos oficiales (L:P.A.C.A.P., art. 16.1).

<sup>201</sup> L.P.A.C.A.P., art. 16.

<sup>202</sup> SS.T.S.JM 15/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 15 de enero (F.J. 5) y 934/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 20 de julio (F.J. 5).

<sup>203</sup> L.P.A.C.A.P., art. 16.4 «Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros», también RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, art. 37.1.

<sup>204</sup> L.P.A.C.A.P., D.A. 2ª.

<sup>205</sup> L.P.A.C.A.P., D. A. 2ª y en la información pública disponible en línea en [https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Estrategias/Racionaliza\\_y Comparte/elementos comunes/Registros administrativos.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y Comparte/elementos comunes/Registros administrativos.html) [Fecha de consulta: 25/04/2022].

<sup>206</sup> A través de elementos comunes, como el Sistema de Interconexión de Registros (SIR); bien a través de soluciones *cloud* como el Libro del Registro Electrónico General de la AGE (REGAGE), la Oficina de Registro Virtual (ORVE), o la Gestión Integrada de Servicios de Registro (GEISER).

Aparte, no es del todo aventurado decir que su antecedente normativo fue el registro electrónico común<sup>207</sup> que se encontraba regulado en el art. 24.3 L.A.E.C.S.P. y, en el posterior desarrollo normativo<sup>208</sup> de este precepto, donde se estableció la obligatoriedad de que «[e]n cada Administración Pública existi[era], al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública».

Al hilo de la anterior aserción se ha de reseñar que el RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, no es el único sitio donde nuestra normativa hace referencia a este término y al hacerlo, se presenta con diferentes acepciones: «[l]ugar y oficina donde se registra», como «un departamento especial donde se entrega, anota y registra la documentación referente a ellas» en el ámbito de la Administración pública y como el «asiento que queda de lo que se registra».

Esta amplia definición que nos da la normativa, no permite cambiar la posición doctrinal que existía previa a ella y sigue sin permitir llegar a un acuerdo ni sobre la naturaleza, ni sobre la finalidad, ni sobre los efectos de los registros administrativos, siendo de destacar que parte de ella entendía que «el registro administrativo no es más que un archivo administrativo»<sup>209</sup>.

### III.1.1. Como espacio físico

Esta naturaleza del registro se esconde en la normativa española cuando se indica que «[e]n el ámbito de la Administración General del Estado se automatizarán

---

<sup>207</sup> Orden HAP/566/2013, de 8 de abril, por la que se regula el Registro Electrónico Común, art. 1.2: «[E]l Registro Electrónico Común posibilitará la presentación de cualesquiera solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y a sus Organismos públicos, y está habilitado para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, presentados al amparo del artículo 24.2.b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

En todo caso [...] el Registro Electrónico Común informará al ciudadano y le redirigirá, cuando proceda, a los registros competentes para la recepción de aquellos documentos que dispongan de aplicaciones específicas para su tratamiento».

<sup>208</sup> Real Decreto 1671/2009 de desarrollo parcial de la L.A.E.C.S.P., art. 31; Orden PRE/3523/2009, de 29 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico Común y la posterior Orden HAP/566/2013, de 8 de abril, por la que se regula el Registro Electrónico Común.

<sup>209</sup> RAMS RAMOS, L., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Colección de derecho administrativo. Ed. Reus Madrid (2008) p. 296.

las oficinas de registro físicas»<sup>210</sup>, también en la anterior ley de procedimiento se indicaba que «[c]ada Administración pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros»<sup>211</sup> tras la afirmación de que

«[l]os documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1»<sup>212</sup>.

Es cierto que este concepto de espacio físico de registro electrónico u oficinas de registro como aparecían denominadas ha sido sustituido, en la L.P.A.C.A.P.<sup>213</sup>, por las oficinas de asistencia en materias de registros, que tienen la consideración, al menos en el ámbito de la A.G.E. de órgano administrativo<sup>214</sup>, quedando relegada, la acepción de registro electrónico, a una suerte de espacio físico virtual, ya que serán estas oficinas las que se encargarán de asistir a estos registros en aquellas situaciones en las que los interesados tuvieran que presentar sus solicitudes en papel<sup>215</sup>. Estas oficinas de asistencia, en base al art. 40.1 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, «tienen naturaleza de órgano administrativo».

---

<sup>210</sup> L.A.E.C.S.P., art. 24.4.

<sup>211</sup> L.R.J.P.A.C., art. 38.6.

<sup>212</sup> L.A.E.C.S.P., art. 24.1 a).

<sup>213</sup> L.P.A.C.A.P., art. 16.4 d).

<sup>214</sup> Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, art. 40.1.

<sup>215</sup> L.P.A.C.A.P., preámbulo V.

Disponible en línea en:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Estrategias/Racionaliza\\_y\\_Comparte/elementos\\_comunes/Registros\\_administrativos.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y_Comparte/elementos_comunes/Registros_administrativos.html) [Fecha de consulta: 25/04/2022].

### III.1.2. Órgano especial de la Administración

El criterio establecido en los orígenes de que un órgano o una unidad administrativa sería el encargado de la gestión de los archivos electrónicos<sup>216</sup> se ha mantenido. además, el artículo 5.1 de la ley 40/2015 que señala que: «[t]endrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo», viendo que las funciones del Registro electrónico son<sup>217</sup>: «[Recibir y remitir] solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los trámites y procedimientos [...], y de los documentos adjuntos, así como [emitir] los recibos necesarios para confirmar [dicha] recepción»<sup>218</sup>, «[l]a remisión electrónica de escritos, solicitudes y comunicaciones a las personas, órganos o unidades destinatarias»<sup>219</sup>, «[anotar] los correspondientes asientos de entrada y salida»<sup>220</sup> y dejar «constancia y certificación en los supuestos de litigios, discrepancias o dudas acerca de la recepción o remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones»<sup>221</sup>, junto con el hecho de que su actuación tiene carácter preceptivo, permite afirmar que los encargados de su gestión son órganos administrativos.

### III.1.3. Asiento registral

Con el RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, es más clara esta acepción ya que lo define expresamente como «el conjunto agregado de [...] asientos»<sup>222</sup>, pero ya antes se anticipaba esta naturaleza al indicarse en la normativa

---

<sup>216</sup> L.A.E.C.S.P., art. 24.1

<sup>217</sup> Registro Electrónico General de la A.G.E. [Disponible en línea: [https://sede.administracion.gob.es/PAG\\_Sede/ServiciosElectronicos/RegistroElectronicoGeneral.html](https://sede.administracion.gob.es/PAG_Sede/ServiciosElectronicos/RegistroElectronicoGeneral.html)] [Consulta realizada: 19/04/2022]

<sup>218</sup> RD 1671/2009 de desarrollo parcial de la L.A.E.C.S.P., art. 28 a)

<sup>219</sup> RD 1671/2009 de desarrollo parcial de la L.A.E.C.S.P., art. 28 b)

<sup>220</sup> RD 1671/2009 de desarrollo parcial de la L.A.E.C.S.P., art. 28 c)

<sup>221</sup> RD 1671/2009 de desarrollo parcial de la L.A.E.C.S.P., art. 28 d)

<sup>222</sup> Orden PCM/1382/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico General en el ámbito de la Administración General del Estado, art. 1.2. Transcripción casi literal del contenido del art. 38.1 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.



que «[c]ada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos»<sup>223</sup>, no obstante, la A.G.E. se contradice al señalar que «los registros tanto de entrada como de salida que se realicen por el Registro Electrónico generarán una anotación en el libro del REG-AGE, así como todas las actuaciones que realice cualquier aplicación que proporcione soporte a procedimientos específicos»<sup>224</sup> pues parece mezclar el concepto de Registro electrónico con el del libro de registro electrónico.

#### III.1.4. Portal de Acceso

Como expresamente indica el RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos el Registro electrónico general se trata también de un portal para facilitar «el acceso a los registros electrónicos del cada Organismo»<sup>225</sup>, es decir, se concibe también como un portal de acceso a los registros electrónicos de cada organismo vinculado o dependiente de cada una de las administraciones territoriales<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> L.A.E.C.S.P., art. 24.1

<sup>224</sup> Registro Electrónico General de la AGE [Disponible en línea: [https://sede.administracion.gob.es/PAG\\_Sede/ServiciosElectronicos/RegistroElectronicoGeneral.html](https://sede.administracion.gob.es/PAG_Sede/ServiciosElectronicos/RegistroElectronicoGeneral.html)] [Consulta realizada: 19/04/2022]

<sup>225</sup> L.A.E.C.S.P., art. 24.1.

<sup>226</sup> L.P.A.C.A.P., art. 16.1.

## III.2. Registro electrónico de apoderamientos

«[E]s un registro electrónico [...] para hacer constar y gestionar las representaciones que los interesados (tanto personas físicas como jurídicas)<sup>227</sup> otorguen a un representante (tanto personas físicas como jurídicas)<sup>228</sup>, con el fin de que éste último pueda actuar en nombre del primero de forma electrónica ante las Administraciones Públicas»<sup>229</sup>.

Que se pueda actuar ante la admón. por medio de representante en el seno del procedimiento administrativo es algo previsto en la normativa española desde los reglamentos ministeriales de procedimiento administrativo de 1890<sup>230</sup> y que se ha mantenido en el tiempo<sup>231</sup> hasta nuestros días<sup>232</sup>, sin embargo, si bien antes era suficiente la presentación del poder de representación para actuar ante la admón., ahora, para poder actuar de manera electrónica a través de representante se exige que dicho poder conste en un R.E.A.

Ni la normativa estatal española en la que aparece recogido<sup>233</sup> en la actualidad, ni en la anterior por la que se ha regulado en alguna ocasión, lo ha definido. La normativa se ha limitado a indicar sus características y funciones.

---

<sup>227</sup> <http://www.tesoro.es/eu/8-que-es-el-registro-electronico-de-apoderamientos-rea> [Consultada 03/10/2019]

<sup>228</sup> IDEM.

<sup>229</sup> <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/rea#.XZYNeGbtaUk> [Consultada el 03/10/2019]

<sup>230</sup> Reglamento general del procedimiento en las reclamaciones económico administrativas, dictado en cumplimiento de la Ley de 19 de octubre de 1889, art. 16 «Dichos interesados y representantes harán las reclamaciones por sí ó por medio de apoderado...» (Gaceta de Madrid 21/04/1980); Reglamento provisional para la ejecución de la Ley de 19 de Octubre de 1889, relativa al procedimiento administrativo que ha de regir en todas las oficinas centrales, provinciales y locales, dependientes del Ministerio de Gobernación y del Reglamento general que ha de observarse en el procedimiento administrativo del Ministerio de Estado, art. 9, ambos con la misma redacción, «Los escritos promoviendo un expediente, estarán formados por los interesados ó por sus representantes, acompañando en este caso el documento público que acredite el mandato» (Gaceta de Madrid 25/04/1980), entre otros.

<sup>231</sup> Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, art. 24.1 «Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante», Ley 30/1992 (L.R.J.P.A.C.), art. 32.1 «Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante...».

<sup>232</sup> L.P.A.C.A.P., art. 5.1 «Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante...»

<sup>233</sup> Ley 11/2007, art. 23; RD 1671/2009, art. 15; Orden HAP/1637/2012; Orden ESS/486/2013; L.P.A.C.A.P., art. 6; Orden HFP/633/2017, RD 203/2021, art. 33 y; Orden PCM/1384/2021, de 9 de

Desde el art. 15 del RD 1671/2009 ya se señalaba que se trataba de un registro, no público, gestionado por el Ministerio de la Presidencia en el que «se podrán hacer constar todas las representaciones que los interesados otorguen a terceros para actuar en su nombre ante la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes», el Real Decreto 203/2021 que ha venido a sustituirlo en términos similares, en su art. 33.4 señala que «no tienen carácter público», en el sentido de que solo pueden tener acceso a la información de los apoderamientos contenidos en ellos el poderdante o el apoderado, también los tribunales señalan que «su destinatario único y directo son los ciudadanos [...] a efectos de posibilitar sus relaciones con las administraciones públicas»<sup>234</sup>.

En cuanto a las representaciones que deberán hacerse constar en el registro se limitan a las de los poderes «de carácter general otorgados *apud acta*, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas»<sup>235</sup> y su bastanteo, pudiendo inscribirse también los poderes para actuar en cualquier acción administrativa de una Administración u Organismo concreto<sup>236</sup> y los poderes para la realización de determinados trámites<sup>237</sup>.

Y si bien, en sus orígenes, su operatividad estaba pensada para el seno de la A.G.E.<sup>238</sup>, la ley 39/2015 ha impuesto a todas las AA.PP. contar con uno o adherirse al registro de apoderamientos de la A.G.E., ampliando así su ámbito de aplicación.

---

diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado.

<sup>234</sup> SS.T.S.J 15/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 15 de enero (F.J. 5) y 934/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 20 de julio (F.J. 5).

<sup>235</sup> L.P.A.C.A.P., art. 6.1.

<sup>236</sup> L.P.A.C.A.P., art. 6.4 b).

<sup>237</sup> L.P.A.C.A.P., art. 6.4 c).

<sup>238</sup> Real Decreto 1671/2009 de desarrollo parcial de la L.A.E.C.S.P., art. 15.3.

Igualmente, la información mínima que han de contener los asientos se contiene en la ley 39/2015, pero fue a través de un reglamento de carácter básico<sup>239</sup> donde se establecieron «los modelos de poderes inscribibles tanto en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado como en el registro electrónico de apoderamientos de las Entidades Locales»<sup>240</sup>, aunque cabe advertir, no obstante, que la norma que ha venido a sustituirla, la Orden PCM/1384/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado, ya no presume de tal carácter básico, al menos de manera expresa.

### III.3. Archivo electrónico único

Tratándose de una de las propuestas de la Unión Europea «para lograr un gobierno [...] eficaz y a un menor coste económico»<sup>241</sup>, es indudable como señala VALERO TORRIJOS<sup>242</sup> que «la gestión documental a través de medios electrónicos [y su interconexión a través de redes de comunicación] presenta evidentes beneficios para el ciudadano» pero, para poder realizar dicha afirmación es necesario que se den dos premisas, la primera, que las AA.PP. garanticen el «derecho efectivo a la elección del canal de las comunicaciones» y la segunda que realmente se le «evite tener que presentar los documentos que ya obren en [su poder]».

Igualmente, para poder beneficiarse de las ventajas que otorga el archivo electrónico se «requier[e] que [,] con carácter previo [, este] sea diseñado

---

<sup>239</sup> «Esta Orden ministerial tiene carácter básico y se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas». Disp. Final primera. Título. Título Competencial de la Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, por la que se aprueban los modelos de poderes inscribibles en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado y en el registro electrónico de apoderamientos de las Entidades Locales y se establecen los sistemas de firma válidos para realizar los apoderamientos *apud acta* a través de medios electrónicos.

<sup>240</sup> Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, por la que se aprueban los modelos de poderes inscribibles en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado y en el registro electrónico de apoderamientos de las Entidades Locales y se establecen los sistemas de firma válidos para realizar los apoderamientos *apud acta* a través de medios electrónicos, preámbulo.

<sup>241</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 141-2.

<sup>242</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y...* Op. Cit., pp. 220.

adecuadamente, de manera que [...] cuando se admisible en términos jurídicos y con las oportunas medidas de seguridad [...] se habiliten accesos directos»<sup>243</sup>, tanto al personal de todas las AA.PP., independientemente de la encargada de su generación, como a los ciudadanos.

No obstante estas previsiones y sin tenerlas en cuenta, la ley 39/2015 introdujo como novedad, en materia de archivos «la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento»<sup>244</sup>, sin embargo, este término, con origen en el ordenamiento jurídico español y en las teorías archivísticas<sup>245</sup> en ese momento, se mantuvo en la normativa, hasta el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, sin una definición clara.

Con anterioridad, a la aparición del término, el art. 31 L.A.E.C.S.P. <sup>246</sup>, y el artículo 51 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla

---

<sup>243</sup> IBIDEM, pp. 228-9.

<sup>244</sup> L.P.A.C.A.P., apartado V del Prólogo. Además «[c]ada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable» (L.P.A.C.A.P., art. 17.1).

<sup>245</sup> ESTEVE CASELLAS I SERRA (2016), COTS (2016), SERRA (2016), SOLER JIMÉNEZ (2016), FERNÁNDEZ CUESTA (2016; 2017), NUALART MERCADÉ (2017), BUSTOS PETREL (2017) en SANZ LARRUGA, F.J., «Los archivos electrónicos en el ecosistema jurídico-administrativo», *El archivo electrónico en la administración digital*, 23ª Jornadas de Archivos Universitarios, Ed. Universidade da Coruña, Servizo de Publicacións, A Coruña, 2018, p. 20.

<sup>246</sup> «Artículo 31. Archivo electrónico de documentos.

1. Podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.

2. Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos».

parcialmente la ley 11/2007<sup>247</sup> hablaban del «archivo electrónico de documentos», lo mismo que hace la actual L.R.J.S.P.<sup>248</sup>, pero en ninguno de esos casos, las normas se estaban refiriendo al archivo electrónico único, sino a la acción del verbo archivar, por medios electrónicos, es decir, a archivos electrónicos.

Tres fueron los acercamientos conceptuales que se manejaron: todo en uno, tela de araña y colmena<sup>249</sup>.

### III.3.1. Archivo electrónico todo en uno

Se considera que «el archivo en papel y electrónico deben estar unidos y gestionados por el mismo programa»<sup>250</sup>. Sin embargo, no parece que sea un concepto válido porque «archivo», «archivo electrónico» y «archivo electrónico único» son conceptos diferentes<sup>251</sup>.

A pesar de ello, esta «orientación a documentos [...] tiene bastantes posibilidades de sobrevivir e impulsarse con éxito en organizaciones muy descentralizadas con poca capacidad de hacer desarrollos tecnológicos fuertes y de estandarizar normalizar el funcionamiento entre diferentes organizaciones»<sup>252</sup>.

---

<sup>247</sup> «Artículo 51. Archivo electrónico de documentos.

1. La Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes deberán conservar en soporte electrónico todos los documentos electrónicos utilizados en actuaciones administrativas, que formen parte de un expediente administrativo, así como aquellos otros que, tengan valor probatorio de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

2. La conservación de los documentos electrónicos podrá realizarse bien de forma unitaria, o mediante la inclusión de su información en bases de datos siempre que, en este último caso, consten los criterios para la reconstrucción de los formularios o modelos electrónicos origen de los documentos así como para la comprobación de la firma electrónica de dichos datos».

<sup>248</sup> L.R.J.S.P., art. 46.1 «Todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible».

<sup>249</sup> BUSTOS PETREL, G. *Archivo electrónico único: ¿colmena o tela de araña?* Disponible en línea: <http://www.legaltoday.com/blogs/transversal/blog-administracion-publica/archivo-electronico-unico-colmena-o-tela-de-arana> [Fecha de consulta: 29/10/2019].

<sup>250</sup> IDEM y, en el mismo, sentido BUSTOS PRETEL, G. «El archivo electrónico único requiere gestión centralizada», *Revista TRIA*, núm. 21 (2017).

<sup>251</sup> <https://www.odilo.es/el-archivo-electronico-unico-en-10-claves/> [Fecha de consulta: 03/12/2019].

<sup>252</sup> JIMÉNEZ, S., *Transformación digital...* Op. Cit., p.176.

### III.3.2. Archivo electrónico tela de araña

«[L]a idea de archivo único [...] deriva de su carácter electrónico [y] permite que cada organización en las diferentes administraciones públicas tenga su repositorio electrónico conectado e interoperable con el resto de repositorios de la misma administración»<sup>253</sup>. En definitiva, esta idea define al archivo electrónico único como la interconexión entre todos los repositorios electrónicos en el seno de una misma administración<sup>254</sup>.

### III.3.3. Archivo electrónico colmena

Se considera que «en un único repositorio electrónico está todo el archivo de cada administración pública, aunque se pueden mantener diferentes custodias en las distintas partes del archivo, equivalentes a las celdas de una colmena»<sup>255</sup>, es decir, se trata de «una plataforma común con gestión única, seguridad común, acceso común y custodia descentralizada»<sup>256</sup>.

Se trata de un modelo orientado a los datos que, pese a las ventajas que pueda suponer, como la escalabilidad elevada, interoperabilidad y alta reutilización<sup>257</sup>, «precisa cierto control económico y normativo en el ámbito en el que se quiere generar»<sup>258</sup> y cuya «orientación a los datos [...] requiere una cierta centralización y capacidad de mando, al menos en la definición de estándares, [... además de] capacidad tecnológica para crear las condiciones necesarias de uso de los datos»<sup>259</sup>.

Finalmente, la definición recogida en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, tanto en su art. 55, como en la definición

---

<sup>253</sup> BUSTOS PETREL, G. *Archivo electrónico único...* Op. Cit. y, en el mismo sentido BUSTOS PRETEL, G. «El archivo electrónico...» Op. Cit.

<sup>254</sup> IDEM.

<sup>255</sup> IDEM.

<sup>256</sup> BUSTOS PETREL, G. «“Archive” y punto final», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 5, (2017), pp. 684-91.

<sup>257</sup> JIMÉNEZ, S., *Transformación digital...* Op. Cit., p.175.

<sup>258</sup> IBIDEM, p.176.

<sup>259</sup> IDEM.

recogida en su Anexo, se acerca a la idea conceptual de colmena al identificar el A.E.U. como el «[c]onjunto de sistemas y servicios que sustente la gestión, custodia y recuperación de los documentos y expedientes electrónicos así como de otras agrupaciones documentales o de información una vez finalizados los procedimientos o actuaciones correspondientes».

Por otro lado, aparte de que su creación «respetará el reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso correspondiente»<sup>260</sup> a la gestión del archivo electrónico único, se impone que garantice «la autenticidad, conservación, integridad, confidencialidad, disponibilidad y cadena de custodia de los expedientes y documentos almacenados, así como su acceso, en las condiciones exigidas por [la normativa vigente]»<sup>261</sup>.

De su definición se aprecia que esta figura, ni es un archivo<sup>262</sup>, ya se trata de sistemas y servicios para la gestión, custodia y recuperación de documentos, ni tiene que ser necesariamente electrónico, pues ni se especifica que dichos sistemas y servicios hayan de ser electrónicos, ni los documentos y expedientes que gestionen han de ser necesariamente electrónicos, ya que, tal y como se indica puede afectar a agrupaciones documentales o de información distinta de la de documentos y expedientes electrónicos y, ni siquiera es único, es un conjunto de sistemas y servicios. ¿Qué es entonces lo que el legislador obliga a tener a las entidades locales?, los tribunales<sup>263</sup> tampoco parecen tenerlo muy claro puesto que afirman que «su destinatario único y directo son los ciudadanos y a efectos de posibilitar sus relaciones con las administraciones públicas».

---

<sup>260</sup> L.P.A.C.A.P., apartado V del Prólogo.

<sup>261</sup> RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, artículo 55 «el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad, por la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por la legislación de archivos y patrimonio histórico y cultural y por la normativa específica que sea de aplicación, de acuerdo con lo que se desarrolle reglamentariamente»

<sup>262</sup> Según la RAE es un «[c]onjunto ordenado de documentos que una persona, una sociedad, una institución, etc., producen en el ejercicio de sus funciones o actividades o también el «[l]ugar donde se custodian uno o varios archivos».

<sup>263</sup> SS.T.S.JM 15/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 15 de enero (F.J. 5) y 934/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 20 de julio (F.J. 5).



### III.4. Plataforma de intermediación de datos

Desde un punto de vista técnico, se dice que es una arquitectura orientada a servicios (SOA)<sup>264</sup> y una arquitectura es, sin entrar en profundidad en el concepto, «la estructura o las estructuras del sistema, que consta de componentes de software, las propiedades visibles externamente y las relaciones entre ellas»<sup>265</sup> sin embargo

«es algo más que una estructura, [es] “el concepto de más alto nivel de un sistema en su entorno” <sup>266</sup>; [que] incluye el "ajuste" con la integridad del sistema, con las restricciones económicas, con las preocupaciones estéticas y con el estilo. No se limita a un enfoque interior, si no que tiene en cuenta el sistema en su totalidad dentro del entorno de usuario y el entorno de desarrollo, un enfoque exterior»<sup>267</sup>.

No obstante, desde la A.G.E. se define la plataforma de intermediación de datos como «un servicio horizontal de la D.T.I.C.<sup>268</sup> que facilita que los organismos públicos puedan realizar una consulta en línea, por medios electrónicos, de los datos del ciudadano o empresa necesarios para la tramitación de sus procedimientos administrativos»<sup>269</sup>.

Con ello se pretende materializar el mandato legal<sup>270</sup> que reconoce el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración actuante y la obligación de esta de obtenerlos telemáticamente.

---

<sup>264</sup> BARBERÁ TUDELA, J., «La Plataforma de...» Op. Cit., p. 87.

<sup>265</sup> IBM Corp. (2006), Disponible en línea: [https://cgrw01.cgr.go.cr/rup/RUP.es/SmallProjects/core.base\\_rup/guidances/concepts/software\\_architecture\\_4269A354.html#](https://cgrw01.cgr.go.cr/rup/RUP.es/SmallProjects/core.base_rup/guidances/concepts/software_architecture_4269A354.html#) [Fecha de consulta: 05/12/2019].

<sup>266</sup> IEEE Working Group on Architecture en IBM Corp. (2006), Disponible en línea: [https://cgrw01.cgr.go.cr/rup/RUP.es/SmallProjects/core.base\\_rup/guidances/concepts/software\\_architecture\\_4269A354.html#](https://cgrw01.cgr.go.cr/rup/RUP.es/SmallProjects/core.base_rup/guidances/concepts/software_architecture_4269A354.html#) [Fecha de consulta: 05/12/2019].

<sup>267</sup> IBM Corp. (2006), Disponible en línea: [https://cgrw01.cgr.go.cr/rup/RUP.es/SmallProjects/core.base\\_rup/guidances/concepts/software\\_architecture\\_4269A354.html#](https://cgrw01.cgr.go.cr/rup/RUP.es/SmallProjects/core.base_rup/guidances/concepts/software_architecture_4269A354.html#) [Fecha de consulta: 05/12/2019].

<sup>268</sup> Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sustituida en diciembre de 2016 por la actual Secretaría General de Administración Digital.

<sup>269</sup> ANTONIO EUSAMIO, J. Y GONZÁLEZ ALONSO, B. «Plataforma de intermediación de datos», *Boletín* núm. 77, julio 2016, d. Fundación Astic, p. 42. [Disponible en línea: [https://www.astic.es/wp-content/uploads/2016/07/boletic77\\_1.pdf](https://www.astic.es/wp-content/uploads/2016/07/boletic77_1.pdf)] [Fecha de consulta: 28/11/2023].

<sup>270</sup> L.P.A.C.A.P., art. 28.2.

Se trata por tanto de un servicio interadministrativo telemático de servicios<sup>271</sup> que conecta, en un doble sentido<sup>272</sup>, a los organismos cedentes<sup>273</sup> de datos con los cesionarios<sup>274,275</sup>, si bien, son más los actores intervinientes, formando parte también de este proceso el emisor<sup>276</sup>, el requirente<sup>277</sup> y el nodo de interoperabilidad<sup>278</sup>.

Por otro lado, la obligatoriedad por parte de las plataformas de dejar «constancia de la fecha y hora en la que se produ[za] la transmisión, así como del procedimiento administrativo, trámite o actuación a la que se refier[a] la consulta»<sup>279</sup> lo convierte también en una suerte de registro.

---

<sup>271</sup> «El sistema se ha construido reutilizando los servicios de la D.T.I.C. como la plataforma de validación de certificados del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, @firma, y la especificación de mensajes definidas por el proyecto Sustitución de Certificados en Soporte Papel (SCSP). [...] Además] ofrece un servicio a través de la Carpeta Ciudadana <https://sede.Administración.gob.es/carpeta> para que un ciudadano identificado a través de Cl@ve pueda consultar las cesiones de datos realizadas a través de la Plataforma de Intermediación con su “consentimiento expreso”. Es decir, está integrado por servicios de verificación y consulta de datos ad intra y ad extra, además de un servicio de sellado de tiempo. (ANTONIO EUSAMIO, J. y GONZÁLEZ ALONSO, B. «Plataforma de...» Op. Cit., p. 44).

<sup>272</sup> «Todos los organismos cedentes son a la vez cesionarios y consumidores de otros datos» (IBIDEM, p. 44)

<sup>273</sup> «[D]ueño de los datos y responsable de la cesión» (IBIDEM, p. 45).

<sup>274</sup> «[Q]uien necesita los datos para sus procedimientos y quien solicita su cesión» (IBIDEM, p. 45)

<sup>275</sup> Ibidem.

<sup>276</sup> «[R]esponsable del tratamiento tecnológico de los datos y de su transmisión» (IBIDEM, p. 45).

<sup>277</sup> «[R]esponsable del tratamiento tecnológico de los datos y de su recepción» (IBIDEM, p. 45).

<sup>278</sup> «[F]acilita el intercambio de datos, puede jugar el rol de Emisor y/o requirente, y asume todas las responsabilidades de sus roles» (IBIDEM, p. 44).

<sup>279</sup> RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, art. 62.1.

### III.5. Punto de acceso general electrónico

La Ley 39/2015 aunque no define el P.A.G.E, sí que se refiere a él hasta en diez ocasiones, es la ley 40/2015 la que al definir portal de internet en su art. 39<sup>280</sup> señala que el punto de acceso electrónico es un portal de internet de titularidad de «una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente». Fue nuevamente el RD 203/2021 el que, en su anexo, lo definió de manera concreta como el «[p]ortal de internet que facilita el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la Administración Pública correspondiente y aglutina o conduce a las sedes electrónicas asociadas de sus órganos y las sedes electrónicas de sus organismos públicos y entidades de derecho público».

Con anterioridad a la publicación de las leyes de 2015, la L.A.E.C.S.P., si bien no daba una definición clara, parecía equiparar el punto de acceso electrónico con el concepto de sede electrónica desde la que el ciudadano pudiera acceder a toda la información y a los servicios públicos disponibles<sup>281</sup>, definiendo, eso sí, en su art. 10.1, que una sede electrónica era «aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias», sin embargo, ya en el Real

---

<sup>280</sup> «Artículo 39. Portal de internet.

Se entiende por portal de internet el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente».

En mi opinión, el precepto está mal redactado y debería decir, en consonancia con la definición dada en el RD 203/2021:

Artículo 39. Punto de acceso electrónico.

Se entiende por punto de acceso electrónico el portal de internet cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente.

<sup>281</sup> L.A.E.C.S.P., art. 8.2 b)

«Puntos de acceso electrónico, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación».

Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la L.A.E.C.S.P., se indicaba que el punto de acceso general contendrá la sede electrónica que facilite el acceso a los servicios, procedimientos e informaciones accesibles de la A.G.E.<sup>282</sup>, lo mismo que la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica, todavía vigente, señala que por punto de acceso general ha de entenderse un «punto de entrada general, vía internet, del ciudadano a las Administraciones Públicas»<sup>283</sup>, sin embargo, en la Orden TFP/303/2019, de 12 de marzo, por la que se crean las Subsedes Electrónicas del Portal Funciona y del Portal de la Transparencia, como sedes electrónicas derivadas de la Sede Electrónica del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado, nuevamente parece identificarse la una con la otra al señalar esta que «[l]a sede electrónica del Punto de Acceso General [...] se configura como punto de entrada general del ciudadano a las Administraciones Públicas, vía internet»<sup>284</sup>, es decir, da la misma definición a la sede electrónica que la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica, da al P.A.G.E.

Tampoco los tribunales<sup>285</sup> parecen tener del todo claro qué es exactamente el P.A.G.E. y lo confunden con el concepto de sede electrónica indicando que su «funcionalidad y/o finalidad» es «permit[ir] a los interesados en el procedimiento administrativo acceder a las notificaciones y a toda la información relativa [a estos] y que posibilita a la Administración cumplir su obligación de facilitar copias de los documentos [poniéndolos] a [su] disposición [en él]», sosteniendo aparte, que «su

---

<sup>282</sup> Real Decreto 1671/2009 de desarrollo parcial de la L.A.E.C.S.P., art. 9.1

<sup>283</sup> Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica, preámbulo

<sup>284</sup> Orden TFP/303/2019, de 12 de marzo, por la que se crean las Subsedes Electrónicas del Portal Funciona y del Portal de la Transparencia, como sedes electrónicas derivadas de la Sede Electrónica del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado, preámbulo.

<sup>285</sup> O al menos los madrileños, SS.T.S.JM 15/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 15 de enero (F.J. 5) y 934/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 20 de julio (F.J. 5).

destinatario único y directo son los ciudadanos [...] a efectos de posibilitar sus relaciones con las administraciones públicas».

Señalado esto, la definición dada por la Administración General del Estado de su P.A.G.E. ha evolucionado pasando de indicar que era «un portal web»<sup>286</sup> a señalar que es «un portal de internet»<sup>287</sup>.

Tras lo explicado se puede señalar que, a pesar de las similitudes, el Punto de Acceso General es distinto a una sede electrónica. La diferencia es: Portal de acceso vs. dirección electrónica, o dicho de otra manera, el P.A.G.E. es «un punto de acceso, un portal o una página web de acceso a información de la Administración de que se trata»<sup>288</sup>, mientras que la sede electrónica es una «dirección electrónica cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público»<sup>289</sup> donde «se realizarán todas las actuaciones y trámites referidos a procedimientos o a servicios que requieran la identificación de la Administración Pública y, en su caso, la identificación o firma electrónica de las personas interesadas»<sup>290</sup>.

---

<sup>286</sup>[https://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/Quienes-somos.html#.XeJH\\_dWCGUk](https://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/Quienes-somos.html#.XeJH_dWCGUk) [Fecha de consulta: 05/12/2019]. Ahondando en la confusión terminológica creada entre P.A.G.E. y Sede Electrónica, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (en adelante CAIB) señala que «[u]na sede electrónica es un sitio web» <https://www.caib.es/seucaib/es/fichainformativa/1445664> [Fecha de consulta: 04/05/2022]

<sup>287</sup> [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/Quienes-somos.html](https://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/Quienes-somos.html) [Fecha de consulta: 04/05/2020].

<sup>288</sup>Local en este caso.

<sup>289</sup>Art. 38.1 L.R.J.S.P.

<sup>290</sup>Art. 9.1 RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos

## IV. ACTUACIÓN AUTOMATIZADA DE LA ADMINISTRACIÓN<sup>291</sup>

La L.A.E.C.S.P.<sup>292</sup> definió por primera vez de manera expresa la actuación administrativa automatizada como aquella «[a]ctuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación».

Posteriormente, la regulación de la actuación administrativa automatizada, se recogió en la L.R.J.S.P. que, a pesar de que se ocupa, en teoría, de las llamadas relaciones *ad intra*, se trata de un «asunt[o] claramente procedimental[...] con incidencia externa»<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> Vid. GÓMEZ PADILLA, R.. «Comentario al art. 41 LRJSP», en RECUERDA GIRELA, M.A. (DIR.), *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Ed. Thomson-Reuters Aranzadi, 2016, pp. 1218-1224; BAUZÁ MARTORELL, F. J., «Identificación, autenticación y actuación automatizada de las Administraciones públicas», en GAMERO CASADO, E. (DIR.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, vol. 1, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 769-794; CERRILLO MARTÍNEZ, A. «Automatización e inteligencia artificial», en MARTÍN DELGADO, I. (COORD.), *El procedimiento administrativo desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Ed. Iustel, Madrid, 2020, pp. 389-416; «Robots, asistentes virtuales y automatización de las administraciones públicas», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 61, 2021, pp. 271-310 y; «Actividad administrativa automatizada y utilización de algoritmos», en CASTILLO BLANCO, F.A., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ J.M. (DIRS.), *Las políticas de buen Gobierno en Andalucía (I): Digitalización y transparencia*, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2022, pp. 259-287; SORIANO ARNANZ, A. «Decisiones automatizadas y discriminación: aproximación y propuestas generales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56, 2021, «Decisiones automatizadas: problemas y soluciones jurídicas. Más allá de la protección de datos», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 3, 2021, pp. 85-127; SORIANO ARNANZ, A. «El uso de sistemas automatizados por los poderes públicos. El caso del sistema empleado por el servicio público de empleo austriaco» en COTINO HUESO, L. Y TODOLI SIGNES, A. (COORDS.) *Explotación y regulación del uso del big data e inteligencia artificial para los servicios públicos y la ciudad inteligente*. Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2022, pp. 193-212 y; aunque algo desfasado, vid. MARTÍN DELGADO, I. «Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada», RAP, núm. 180, sept.-dic. 2009, pp. 353-86 y el extenso trabajo de ALAMILLO DOMINGO, I. y URIOS APARISI, F. X., *La actuación administrativa automatizada en el ámbito de las administraciones públicas. Análisis jurídico y metodológico para la construcción y la explotación de trámites automáticos*, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2011.

<sup>291</sup> Anexo de definiciones, en el apartado a)

<sup>292</sup> IDEM.

<sup>293</sup> SS.T.C. 55/2018 (F.J. 2) y 132/2018 (F.J. 2).

La normativa estatal<sup>294</sup> y autonómica<sup>295</sup> vigentes definen, en lo esencial, de idéntica manera lo que ha de entenderse por actuación administrativa automatizada, señalando que es «cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por la Administración pública en el marco un de procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público» excluyéndose aquellas actuaciones en las que «sea necesario aplicar criterios subjetivos de decisión, bien de forma individualizada o colectiva, [y] la ejecución de procesos fragmentados dentro de un mismo acto o actuación administrativa»<sup>296</sup>.

Las grandes diferencias entre las definiciones dadas por ambas normas, aparte de que la L.R.J.S.P. le ha otorgado carácter básico<sup>297</sup> al concepto, un carácter que antes no tenía<sup>298</sup>, son que «[l]a L.R.J.S.P. no limita los supuestos en los que se puede llevar a cabo una actuación automatizada. Ello permite considerar que todos aquellos trámites en los que no deba intervenir o no intervenga directamente un empleado público podrán ser objeto de una actuación automatizada»<sup>299</sup>, y que mientras que en la primera se refiere a la intervención de personas físicas, la segunda lo hace a los empleados públicos.

---

<sup>294</sup> L.R.J.S.P., art. 41.1.

<sup>295</sup> Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, art. 43.1.

<sup>296</sup> Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, art. 43.3.

<sup>297</sup> L.R.J.S.P. Disposición final decimocuarta. Título competencial.

<sup>298</sup> L.A.E.C.S.P. Disposición final primera. Carácter básico de la Ley.

<sup>299</sup> MARTÍN DELGADO, I. (Dir.) El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica, Ed. Iustel, Madrid 2020, pp. 390-397.

La doctrina<sup>300</sup>, en general, se remite a la definición legal, considerándola bastante apropiada a pesar de su aparente vaguedad<sup>301</sup> aunque advierte que ha de tenerse en cuenta que para que opere la actuación automatizada esta ha de producirse «en el marco de un procedimiento administrativo», por lo que «este régimen jurídico no se aplica a los sistemas automatizados, o sistemas de I.A., utilizados para la mejora de la prestación material de los servicios públicos»<sup>302</sup>.

En relación con la automatización, la L.P.A.C.A.P., establece que, de manera previa a la realización de cualquier actuación de este tipo, habrá de determinarse tanto el órgano responsable a efectos de impugnación como «el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones<sup>303</sup>, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente»<sup>304</sup>, cuestión esta que, como se verá más adelante, es una competencia de las Administraciones territoriales inherentes a su autonomía<sup>305</sup> e incluida dentro de su potestad de libre autoorganización, ya que incluye «la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades [que la] configuran [...] o [que son] depend[ientes] de ella[s]»<sup>306</sup>.

Ya se ha señalado que la definición de actuación automatizada se recoge en L.R.J.S.P., pero la L.P.A.C.A.P. no está exenta de referencias a actuaciones administrativas automatizadas. En ambas normas, sobre todo en la segunda

---

<sup>300</sup> MARTÍN DELGADO, I. «Naturaleza, concepto...», p. 356; GAMERO CASADO, E. «Sistemas automatizados de toma de decisiones en el Derecho Administrativo Español» *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63, 2023, JIMÉNEZ-CASTELLANOS BALLESTEROS, I. «Decisiones automatizadas y transparencia administrativa: nuevos retos para los derechos fundamentales», *Revista Española de Transparencia*, núm. 16, Enero-jun. 2023, CERRILLO MARTÍNEZ, A. «Actuación automatizada, robotizada e inteligente», en *Manual de Derecho administrativo* (2ª edición), VELASCO CABALLERO, F. y DARNACULLETA GARDELLA, M.M. (DIRS.), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2024.

<sup>301</sup> MARTÍN DELGADO, I. «Naturaleza, concepto...», p. 356 citado en GAMERO CASADO, E. «Sistemas automatizados...» Op. Cit.

<sup>302</sup> GAMERO CASADO, E. «Sistemas automatizados...» Op. Cit.

<sup>303</sup> Aunque «dado el carácter irrenunciable de las [competencias], [debería ser] el titular de[...] órgano quien deb[iera] aprobar dichos criterios» (VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y...* Op. Cit., pp. 216-7).

<sup>304</sup> L.P.A.C.A.P., art. 41.2.

<sup>305</sup> SS.T.C. 35/1982, 165/1986, 13/1998 y 227/1988.

<sup>306</sup> SS.T.C. 35/1982, 165/1986, 13/1998 y 227/1988 en S.T.C. 50/1999 (F.J. 3).



podemos encontrar alusiones a este tipo de actuaciones tanto de manera expresa, como de manera implícita que son «lleva[das] a cabo con frecuencia de manera automatizada [por las AA.PP.]»<sup>307</sup>.

De las primeras tenemos: La emisión automática del recibo de registro electrónico (art. 16.3 L.P.A.C.A.P.); la comprobación automática de datos de la solicitud (art. 66.5 L.P.A.C.A.P.), la expedición de copias auténticas (art. 27.1 L.P.A.C.A.P.); la publicación de anuncios de notificación en el B.O.E. [(Disposición Adicional Tercera. 1 L.P.A.C.A.P.)] y; la verificación automática de firma electrónica de los documentos electrónicos (art. 45.2 L.R.J.S.P.).

Mientras que de las segundas podríamos indicar, a modo de ejemplo: El impulso automático del procedimiento (art. 71.1 L.P.A.C.A.P.); la foliación automática de expedientes (art. 70.2 L.P.A.C.A.P.); la migración automática de documentos electrónicos (art. 17.2 L.P.A.C.A.P.); intercambios automáticos de datos entre AA.PP. (art. 44 L.R.J.S.P.) y; notificaciones en sede electrónica (art. 43.1 L.P.A.C.A.P.).

Las actuaciones automatizadas son ya una realidad en nuestras AA.PP., si bien se «concentran en [...] actos de trámite o actuaciones materiales del procedimiento administrativo, [sobre todo de carácter técnico o material o de una escasa complejidad jurídica]»<sup>308</sup>.

Por otro lado, es destacable que, «el principio de competencia [en la concepción tradicional de la persona jurídico-administrativa]<sup>309</sup>, en relación con la innovación tecnológica en la gestión administrativa adquiere un nuevo significado», ya que, en este tipo de actuaciones, aparte de la aparente «desaparición de la voluntad humana *stricto sensu* [...], ya que ésta se manifiesta mediante la

---

<sup>307</sup> MARTÍN DELGADO, I. (Dir.) *El procedimiento administrativo...* Op. Cit., pp. 390-397.

<sup>308</sup> IDEM.

<sup>309</sup> «[C]onstruido a partir de su consideración como parte de la estructura organizativa de la Administración Pública a la que se le atribuyen ciertas competencias en tanto que parcelas del poder público. Al frente de los órganos se encuentran las personas físicas a las que corresponde su titularidad, ya sean unipersonales o colegiados, de manera que son dichas personas las que proceden a adoptar las decisiones en el ejercicio de las correlativas competencias asignadas» (VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y...* Op. Cit., pp. 193-4).

programación que se debe confeccionar y aprobar con carácter previo a la automatización del acto de que se trate»<sup>310</sup>, los titulares de los órganos responsables «ni siquiera participan indirectamente en la formación de la decisión administrativa [...] que] se adopta a partir del funcionamiento de las aplicaciones informáticas»<sup>311</sup>, por lo que, «solo acudiendo a una ficción legal cabe considerar que la actuación se ha llevado a cabo por el órgano que tenía atribuida la competencia»<sup>312</sup> y si bien ya se ha visto que la legislación obliga la determinación del órgano responsable a efectos de impugnación, VALERO TORRIJOS<sup>313</sup>, considera «más que justificado que la actuación de que se trate se entienda atribuida no ya a un órgano en concreto, y menos aún a su titular, sino antes bien, a la entidad considerada como persona jurídica, de manera que nos encontraríamos en realidad ante una imputación institucional».

No obstante, el reconocimiento legal de esta sustitución, a la problemática habitualmente tratada<sup>314</sup> al realizarse el análisis jurídico de esta materia, se podría añadir la derivada de la obligatoriedad de adhesión a servicios de A.E. que incluyan actuaciones automatizadas, no ya solo porque «la competencia para automatizar supone una decisión discrecional del poder público»<sup>315</sup> que corresponde tomar al órgano administrativo competente, lo mismo que ocurre con el cómo hacerlo<sup>316</sup>, o porque «[l]os titulares de los órganos administrativos son los responsables de la gestión de la información que sirve de base a [...] la actuación administrativa [...] automatizada»<sup>317</sup> sino porque el art. 44.3 L.R.J.S.P. exige que cuando los

---

<sup>310</sup> ALAMILLO DOMINGO, I. y URIOS APARISI, F. X., *La actuación administrativa...* Op. Cit., p. 16.

<sup>311</sup> VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y...* Op. Cit., pp. 193-4.

<sup>312</sup> IDEM.

<sup>313</sup> IDEM.

<sup>314</sup> Cuestiones relacionadas con el órgano, con la competencia y con los límites de la automatización.

<sup>315</sup> ALAMILLO DOMINGO, I. y URIOS APARISI, F. X., *La actuación administrativa...* Op. Cit., p. 19.

<sup>316</sup> Que incluye la determinación de los siguientes extremos: «[Las e]specificaciones de la actuación administrativa automatizada [; la p]rogramación de la actuación administrativa automatizada [; el m]antenimiento de la actuación administrativa automatizada [; la s]upervisión de la actuación administrativa automatizada [y; la a]uditoría del sistema de información y de su código fuente» (MARTÍN DELGADO, I. (Dir.) *El procedimiento administrativo...* Op. Cit., pp. 390-397).

<sup>317</sup> Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, art. 44.1.

participantes en el intercambio electrónico de datos «pertenezcan a distintas Administraciones [...] se establecerán mediante convenio suscrito entre aquellas».

Dentro de este apartado, es necesario llamar la atención y tratar, aunque sea brevemente, el empleo de la Inteligencia Artificial (en adelante I.A.) por la Admón. ya que se trata de un modelo de actuación automatizada, exponente claro de la transición de la administración electrónica a la administración digital<sup>318</sup> que, aunque en la actualidad cuenta con escasa e inadecuada regulación, incapaz de proporcionar con su uso ni «seguridad jurídica [, ni] garanti[zar] los derechos de los ciudadanos»<sup>319</sup>, presenta la particularidad de que a través de ella se puede sustituir a la inteligencia humana y tomar decisiones de manera absolutamente independiente a esta<sup>320</sup>, bien por la «ausencia de intervención humana en la fase de toma de decisiones»<sup>321</sup>, bien porque su intervención esté «“al servicio” de la máquina, sin posibilidad de control [...] sobre la decisión que aquella adopta»<sup>322</sup>.

Nuevamente nos encontramos ante un concepto complejo, carente de una «definición universal compartida»<sup>323</sup> que no solo admite diversas definiciones, sino que la dificultad para definirlo radica en «que [esta] comprenda todos los elementos necesarios y no excluya ningún supuesto posible»<sup>324</sup>.

Su dificultad es tal que, hasta la definición ahora contemplada en el Reglamento (U.E.) 2024/1689, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (C.E.) n.º 300/2008, (U.E.) n.º 167/2013, (U.E.) n.º 168/2013, (U.E.) 2018/858, (U.E.) 2018/1139 y (U.E.)

---

<sup>318</sup> Véase GAMERO CASADO, E. en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (DIR.), *La administración digital*, Ed. Dykinson, Madrid, 2022, p. 37.

<sup>319</sup> BERNING PRIETO, A. D. «El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas *ad futurum* para un uso responsable». *REALA*, 20, 2023, p. 165.

<sup>320</sup> BERNING PRIETO, A. D. «El uso de sistemas...», Op. Cit., pp. 166-7.

<sup>321</sup> CARLONI, E. «IA, algoritmos y Administración pública en Italia» *IDP*, núm. 30, 2020, p. 4 en BERNING PRIETO, A. D. «El uso de sistemas...», Op. Cit., pp. 166-7.

<sup>322</sup> BERNING PRIETO, A. D. «El uso de sistemas...», Op. Cit., pp. 166-7.

<sup>323</sup> VELASCO RICO, C.I., «Tecnologías disruptivas en la Administración Pública: Inteligencia artificial y Blockchain» en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (DIR.), *La administración digital*, Op. Cit., p. 232.

<sup>324</sup> BERNING PRIETO, A. D. «El uso de sistemas...», Op. Cit., p. 167.

2019/2144 y las Directivas 2014/90/U.E., (U.E.) 2016/797 y (U.E.) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial) [en adelante Rgto. (U.E.) 2024/1689 (I.A)], es distinta de la inicialmente dada.

En un primer momento quedó definida como

«el *software* que se desarrolla empleando una o varias de las técnicas y estrategias que figuran en el anexo I y que puede, para un conjunto determinado de objetivos definidos por seres humanos, generar información de salida como contenidos, predicciones, recomendaciones o decisiones que influyan en los entornos con los que interactúa» entendiéndose por aquella como aquel»<sup>325</sup>,

el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por su parte, en su resumen del Reglamento Europeo de I.A.<sup>326</sup> septiembre de 2022, indica que la definición que se da en dicho texto de sistema de I.A es:

«aquél que opera con elementos de autonomía y que, basándose en datos y entradas obtenidos de humanos o máquinas, infiere cómo alcanzar unos objetivos propuestos, usando para ello técnicas basadas en el aprendizaje-máquina o en lógica y conocimiento, y genera como salida contenidos, predicciones, recomendaciones o decisiones que influyen en el entorno con el que el sistema interactúa»

y, la definición que actualmente ha quedado recogida en el art. 3 del Rgto. (U.E.) 2024/1689 (I.A) es la siguiente:

«sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales».

---

<sup>325</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la unión. Bruselas, 21.4.2021 COM(2021) 206 final, art. 3.1.

<sup>326</sup> [Disponible en línea [https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/sandbox-IA/Documents/20220919\\_Resumen\\_detallado\\_Reglamento\\_IA.pdf](https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/sandbox-IA/Documents/20220919_Resumen_detallado_Reglamento_IA.pdf)] [Fecha de consulta: 28/02/2024].

Definido el concepto, del que se puede seguir sosteniendo que no estamos sino ante otro tipo de herramienta de gestión, que requiere adecuar «la gestión documental administrativa [...] para beneficiarse de [ella] de la forma más eficiente posible»<sup>327</sup>, se hace interesante resaltar que la previsión normativa va a permitir el tratamiento de datos personales recabados lícitamente con otros fines para el desarrollo, entrenamiento y prueba de sistemas de I.A. (en el espacio controlado de pruebas) desarrollados para las AA.PP. y que tengan como fin «la eficiencia y la calidad de la administración pública y de los servicios públicos»<sup>328</sup>.

No obstante, para su definitiva puesta en práctica, muchos de los servicios de A.E. que se quieran prestar a través de I.A., por tratarse de sistemas de alto riesgo<sup>329</sup>, requerirán una previa evaluación de conformidad, aunque aparecen excepcionados los actos de trámite, no habiendo ninguna traba en su empleo cuando el sistema I.A. esté destinado a cuestiones tales como la realización de «una tarea de procedimiento limitada»<sup>330</sup>; «mejorar el resultado de una actividad humana previamente realizada»<sup>331</sup>; «detectar patrones de toma de decisiones o desviaciones con respecto a patrones de toma de decisiones anteriores y no esté destinado a sustituir la valoración humana previamente realizada sin una revisión humana adecuada, ni a influir en ella»<sup>332</sup>, o para «realizar una tarea preparatoria para una evaluación que sea pertinente a efectos de los casos de uso enumerados en el anexo III»<sup>333</sup>.

Esta previsión normativa no quita para que, en la actualidad distintas administraciones, se están valiendo ya de la aplicación de la I.A para alguno de sus procesos, como la A.G.E. y su «algoritmo [, en tela de juicio,] empleado por las

---

<sup>327</sup> BERNING PRIETO, A. D. «El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas *ad futurum* para un uso responsable». *REALA*, 20, 2023, p. 166.

<sup>328</sup> Rgto. (U.E) 2024/1689 (I.A), art. 59.1 a) v).

<sup>329</sup> Véase Rgto. (U.E) 2024/1689 (I.A), Anexo III.

<sup>330</sup> Rgto. (U.E) 2024/1689 (I.A), art. 6.3 a).

<sup>331</sup> Rgto. (U.E) 2024/1689 (I.A), art. 6.3 b).

<sup>332</sup> Rgto. (U.E) 2024/1689 (I.A), art. 6.3 c).

<sup>333</sup> Rgto. (U.E) 2024/1689 (I.A), art. 6.3 d).

empresas eléctricas para la aplicación del bono social eléctrico<sup>334</sup>»<sup>335</sup>, la Administración Catalana para «elección de los miembros de los tribunales evaluadores de las pruebas de acceso a la universidad»<sup>336</sup> «o el sistema valenciano de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración»<sup>337</sup>»<sup>338</sup>.

---

<sup>334</sup> Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

<sup>335</sup> CAPDEFERRO VILAGRASA, O., «La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial» *IDP*, núm. 30, marzo 2020, p. 7.

<sup>336</sup> IDEM.

<sup>337</sup> Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

<sup>338</sup> CAPDEFERRO VILAGRASA, O., «La inteligencia artificial...», Op. Cit., p. 6



## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL MANDATO EUROPEO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. 2000 - «AGENDA / ESTRATEGIA DE LISBOA». III. 2010 - «UNA AGENDA DIGITAL PARA EUROPA». IV. 2020 - «UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE DATOS» Y «BRÚJULA DIGITAL 2030: EL ENFOQUE DE EUROPA PARA EL DECENIO DIGITAL»**

#### I. INTRODUCCIÓN

La transformación digital de las AA.PP. no es una cuestión aislada de nuestro país, sino que proviene de un movimiento más global, impulsado, en lo que a nuestras AA.PP les pueda afectar, por la Unión Europea (en adelante U.E.). España, como miembro de esta, le ha cedido alguna de sus competencias, de ahí que haya que ver qué cuestiones en relación con la A.E. se han regulado en el seno de la U.E. que sean de obligada aplicación en nuestro ordenamiento y que por lo tanto vincule a las AA.PP.

En el presente estudio se pretende no caer en el error apuntado por VIDA FERNÁNDEZ<sup>339</sup> al señalar que:

«[L]os estudios sobre la Administración electrónica –y, en particular, los centrados en su desarrollo a nivel local –, suelen plantearse desde una perspectiva exclusivamente nacional, sin profundizar en su tratamiento a nivel comunitario europeo, a pesar de que el desarrollo de la Administración electrónica se encuentra directamente condicionado por las decisiones adoptadas desde la Unión Europea en esta materia».

Señalada esta cuestión preliminar, conviene destacar que ya desde 1994, la Comisión, a través del informe sobre «Europa y la sociedad global de la información – Recomendaciones al Consejo Europeo» y la comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las

---

<sup>339</sup> VIDA FERNÁNDEZ, J., *La Administración electrónica en la Unión Europea*. Serie Claves del Gobierno Local núm. 12, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2010, p. 13.



Regiones «Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de acción»<sup>340</sup> puso de manifiesto la necesidad de la actuación tanto de la U.E. como de los estados miembros en orden a la regulación de las T.I.C. tanto en las administraciones públicas como en la sociedad en general.

Este interés de la U.E. en implantar la A.E. en los estados miembros, ha cobrado desde entonces suma importancia, como lo demuestra «la dotación financiera [de 7588 millones de euros] para la ejecución del Programa [Europa Digital]»<sup>341</sup> y se debe a una cuestión puramente económica, ya que «[e]l sector público [...] representa más de una cuarta parte del empleo total y contribuye a aproximadamente una quinta parte del P.I.B. de la U.E. mediante la contratación pública»<sup>342</sup>, es decir, como indica MAGALLÓN-SALEGUI<sup>343</sup>, «[e]l [...] interés [...] europeo por abordar la implantación de Administración electrónica [...] se entiende al comprobar el peso que representa el sector público [...] en el P.I.B. de la Unión mediante la contratación pública».

En el capítulo que ahora nos ocupa se realiza el estudio del mandato europeo de transformación digital y, dada la «ausencia en los Tratados comunitarios de un título competencial a favor de la Unión Europea sobre Administración electrónica [...] y a la] clara profusión de instrumentos de *soft law*»<sup>344</sup>, se hará fundamentalmente a través de la revisión de las estrategias de la U.E. y de la normativa sectorial a ellas aparejadas.

Antes de entrar en la revisión, y ya de manera específica, ha de señalarse que «[l]a Comisión Europea, al carecer de competencias en materia de administración

---

<sup>340</sup> INFORME sobre «Europa y la sociedad global de la información - Recomendaciones al Consejo Europeo» - una comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre «Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de acción» (COM (94) 0347 - C4-0093/94).

<sup>341</sup> REGLAMENTO (U.E.) 2021/694 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Programa Europa Digital y por el que se deroga la Decisión (U.E.) 2015/2240, art. 9.1.

<sup>342</sup> Introducción Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Marco Europeo de Interoperabilidad. Estrategia de aplicación», Bruselas, 23-3-2017 COM (2017) 134 final.

<sup>343</sup> MAGALLÓN-SALEGUI, J. «La situación de la Administración electrónica en el ámbito local a la luz de varios informes. Atención particular al caso de Aragón» *REALA*, núm. 21, abril 2024, p. 240.

<sup>344</sup> *IBIDEM*, p. 241.

pública, interviene en función de sus competencias en materias tales como mercado interior; justicia, libertad y seguridad; sociedad de la información [...]»<sup>345</sup> y que la regulación Europea sobre transformación digital parte del principio de subsidiariedad e, incluso en aras de la simplificación administrativa, la U.E. indica que «no [ha de] suponer una interferencia en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional»<sup>346</sup>, es decir, que cada autoridad nacional es competente para determinar la mejor vía de simplificación administrativa, o dicho de otra manera, en palabras de nuestro alto tribunal, «el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponde su ejercicio»<sup>347</sup>.

Sin embargo, y de ahí la importancia de este epígrafe, «prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial»<sup>348</sup>.

Ya se ha comentado anteriormente que la elección del sistema de gestión es una cuestión política, también en el seno de la U.E., y en este ámbito,

«[l]a política de actuación a nivel comunitario se desarrolla a través de objetivos políticos generales, cada vez más acabados, que se concretan en obligaciones específicas de resultados para los Estados miembros y que estos pueden alcanzar a través de distintas estrategias. Desde las instancias comunitarias no se puede imponer un modelo específico de Administración Electrónica, ya que el principio de autonomía institucional y procedimental obliga a respetar la organización territorial interna y el funcionamiento propio

---

<sup>345</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Los servicios públicos europeos de administración electrónica. Programa ISA y estado de situación de la integración de la Administración*, abril, 2012, p.3.

<sup>346</sup> Art. 6.2 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior en relación con la creación de ventanillas únicas. Aunque esta directiva no es de aplicación a «los servicios y redes de comunicación electrónicas» [art. 2.2 d)].

<sup>347</sup> S.T.C. 53/2017 (F.J. 2).

<sup>348</sup> S.T.C. 33/2005 (F.J. 4) con cita en SS.T.C. 141/2016 (F.J. 3) y 53/2017 (F.J. 2).

de los Estados miembros. No obstante, las actuaciones desarrolladas desde la U.E. vienen siendo cada vez más determinantes en la configuración de la Administración Electrónica»<sup>349</sup>.

A partir de las agendas / estrategias de la U.E. se puede estructurar la evolución de la administración electrónica a nivel europeo y con ello sus mandatos:

## II. 2000 - «AGENDA/ESTRATEGIA DE LISBOA»

Este programa de reformas tuvo como objetivo estratégico convertir, antes de 2010, a la U.E. en la economía basada en el conocimiento donde las administraciones debían jugar un papel protagonista en los cambios y en adoptar los medios electrónicos en su funcionamiento interno, sobre todo, en las comunicaciones con los ciudadanos<sup>350</sup>.

Si bien, de entre todos los puntos de debate que dieron contenido a la Agenda de Lisboa, solo se hizo referencia dos veces al término admón., sin que hubiera alusión expresa al concepto de A.E. o transformación digital.

En las ocasiones en las que se refirió a la admón. lo hizo, dentro del ámbito del «empleo, reforma económica y cohesión social», en concreto, en el apartado de «preparación del paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento», para referirse a distintas cuestiones.

En relación con «una sociedad de la información para todos», que «[l]as administraciones públicas deben empeñarse a todos los niveles para aprovechar las nuevas tecnologías y hacer que la información sea lo más accesible posible» y, en ese mismo orden de cosas, el Consejo Europeo pedía especialmente a los Estados miembros que «garanti[zasen] el acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para el 2003» y con relación a las «[r]eformas económicas para el logro de un mercado interior plenamente operativo» y «de conformidad con las competencias respectivas de cada cual» que se

---

<sup>349</sup> VIDA FERNÁNDEZ, J., *La Administración electrónica...* Op. Cit., pp. 13-4.

<sup>350</sup> IBIDEM, pp. 16-7.

«establezcan, a más tardar en 2001, una estrategia para una actuación más coordinada orientada a simplificar la normativa, incluido el funcionamiento de las administraciones públicas, tanto a escala nacional como comunitaria; por ello deberán determinarse ámbitos en que se requiere una mayor actuación de los Estados miembros con el fin de racionalizar la incorporación de la legislación comunitaria al Derecho nacional»<sup>351</sup>.

La hoja de ruta establecida, para alcanzar estos objetivos, fueron recogidas en los Planes de Acción de Administración Electrónica desarrollados por la Comisión Europea, que en este periodo fueron: «**eEurope 2002** - Impacto y prioridades»<sup>352</sup>, cuyas «acciones se agruparon en torno a tres objetivos clave que debían alcanzarse para finales de 2002: conseguir una Internet más rápida, barata y segura; invertir en las personas y en la formación [y]; estimular [su] uso»<sup>353</sup>.

No se puede decir, en general, que estos objetivos afectasen de manera directa al ámbito local, sin embargo, alguna de las especificaciones contenidas en ellos sí que estaba directamente orientado a él, como por ejemplo, el establecimiento del «nuevo marco de las comunicaciones electrónicas» que, aunque más amplio, también les afecta o, la introducción de «una mayor competencia en las redes de acceso en el ámbito local y el desglose del bucle local<sup>354</sup>»<sup>355</sup>, igualmente, incluye dentro del estímulo del uso de internet el «acceso electrónico generalizado a los principales servicios públic[os-administrativos] básicos»<sup>356</sup> proponiendo medidas como «la definición de un enfoque coordinado sobre la información del sector público, la promoción de la utilización de programas informáticos abiertos en el

---

<sup>351</sup> CONSEJO EUROPEO DE LISBOA 23 Y 24 DE MARZO 2000, CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA.

<sup>352</sup> Comunicación de la Comisión, de 13 de marzo de 2001. Comunicación preparada para el Consejo Europeo de Estocolmo el 23 y 24 de marzo de 2001 [COM (2001) 140 final - sin publicar en el Diario Oficial].

<sup>353</sup> COM (2001) 140 final - sin publicar en el Diario Oficial

<sup>354</sup> «Por desglose del bucle local se entiende su apertura a la libre competencia para permitir el acceso físico a la línea de abonado a los nuevos operadores de telecomunicaciones y prestadores de servicios» [COM (2001) 140 final - sin publicar en el Diario Oficial]

<sup>355</sup> COM (2001) 140 final - sin publicar en el Diario Oficial

<sup>356</sup> IDEM.

sector público y la simplificación de los procedimientos administrativos en línea para las empresas»<sup>357</sup>.

El siguiente fue el «**plan de acción eEurope 2005**: una sociedad de la información para todos»<sup>358</sup> que tenía como principales objetivos a lograr<sup>359</sup> unos servicios públicos en línea modernos, una admón. en línea («e-government») que incluyera servicios de aprendizaje electrónico («eLearning») y servicios electrónicos de salud («e-health»), un marco dinámico para los negocios electrónicos («e-business»), una infraestructura de información segura y, la disponibilidad masiva de un acceso de banda ancha a precios competitivos.

Como se puede observar, este plan de acción afectó prácticamente de lleno a las EE.LL. pues incluyó acciones como la prestación para finales de 2004 de «servicios públicos interactivos y accesibles a todos mediante redes de banda ancha y accesos multiplataforma» y, para fines de 2005, el otorgamiento por vía electrónica de la mayoría de los contratos públicos, además del acceso fácil de todos los ciudadanos a los Puntos de acceso público a Internet (en adelante P.A.P.I.).

El último plan de acción establecido durante este periodo fue el «**plan de acción sobre administración electrónica i2010**: acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos»<sup>360</sup>, que se articuló en torno a los objetivos de proveer ventajas en materia de administración electrónica a particulares y empresas, conseguir a nivel nacional, en el ámbito del mercado interior, una administración electrónica interoperable y eficiente y, «hacer extensivas las ventajas de la administración electrónica a toda la Unión Europea (U.E.) permitiendo que se realicen economías de escala»<sup>361</sup>.

---

<sup>357</sup> COM (2001) 140 final - sin publicar en el Diario Oficial

<sup>358</sup> Comunicación de la Comisión, de 28 mayo 2002, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [COM (2002) 263 final - no publicada en el Diario Oficial]

<sup>359</sup> COM (2002) 263 final - no publicada en el Diario Oficial.

<sup>360</sup> Comunicación de la Comisión, de 25 de abril de 2006 [COM (2006) 173 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>361</sup> COM (2006) 173 final - no publicada en el Diario Oficial.

Este plan<sup>362</sup> ya tuvo como objetivo específico la mejora de la «administración electrónica» y a través de estos objetivos se pretendía, dar acceso a los servicios públicos a todos, haciendo un esfuerzo especial de ruptura de la brecha digital, mejorar la eficiencia de la administración, estableciendo sistemas interoperables de gestión de la identificación electrónica, de autenticación de documentos electrónicos y el archivado electrónico y, en relación con la contratación pública, los Estados miembros han de «dotar a su administración con los medios necesarios para la accesibilidad en línea de todos los contratos públicos<sup>363</sup>», además de «incrementar la participación de los ciudadanos en la vida democrática» a través de las T.I.C..

Todos los Planes de este periodo se materializaron en diferentes decisiones<sup>364</sup> y directivas<sup>365</sup>, ninguna de las cuales, permite interpretar, a través de su contenido,

---

<sup>362</sup> COM (2006) 173 final - no publicada en el Diario Oficial.

<sup>363</sup> «[S]e pretend[ía] que el 50 %, al menos, de los contratos públicos que superen el umbral comunitario (entre 50 000 euros para servicios simples y 6 millones de euros para obras públicas) estén accesibles en línea de aquí a 2010» [COM (2006) 173 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>364</sup> DECISIÓN 1719/1999/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 12 de julio, sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a redes transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA); DECISIÓN 1720/1999/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 12 de julio, por la que se aprueba un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA), así como el acceso a las mismas (modificadas por las DECISIONES 2046/2002/CE y 2045/2002/CE); DECISIÓN 2004/387/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC) y; DECISIÓN 922/2009/CE DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, de 16 de septiembre de 2009 relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA).

<sup>365</sup> DIRECTIVA 2002/19/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva acceso) – Derogada –; DIRECTIVA 2002/20/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización). – Derogada –; DIRECTIVA 2002/21/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco). – Derogada –; DIRECTIVA 2002/58/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas); DIRECTIVA 2006/24/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de marzo de 2006 sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE; DIRECTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior y; DIRECTIVA

que exista alguna suerte de alteración de la distribución competencial sobre administración electrónica, es más, se reconoce la posibilidad de adopción de medidas comunitarias, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, toda vez que se hace evidente que los objetivos a conseguir «no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros», idea esta que se repite en todas las directivas. Además, se emplea en múltiples ocasiones el término «coordinación» lo que permite confirmar que se está ante una materia en la que ha de alcanzarse un acuerdo entre los poderes públicos reguladores.

### III. 2010 - «UNA AGENDA DIGITAL PARA EUROPA»

En este, programa, y en relación con la materia que nos ocupa, una de las siete iniciativas que se proponen es «“[u]na agenda digital para Europa”, con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas»<sup>366</sup>, solo en ella aparece recogido el término A.E., al indicar como necesidad de los estados miembros la promoción del «despliegue y uso de servicios en línea modernos»<sup>367</sup> entre los que se incluye la A.E.

La hoja de ruta, para alcanzar estos objetivos, aparecieron recogidos en los Planes de Acción de Administración Electrónica desarrollados por la Comisión Europea, que en este periodo se organizó a través de distintos planes. El primero de ellos fue el «**Plan de Acción de Administración sobre Electrónica para Europa 2011-2015**. Aprovechamiento de las T.I.C. para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora»<sup>368</sup>, que quiso contribuir al logro de dos

---

2007/2/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de marzo de 2007 por la que se establece una infraestructura de información espacial de la Comunidad Europea (Inspire).

<sup>366</sup> Comunicación de la Comisión Europea. 2020. *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, 2010, [COM (2010) 2020 final], pp. 3 – 4. [Disponible en línea: [https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:ff451a5b-7353-467d-83fb-99a8d247c0e9/Administracion\\_Electronica\\_Europa\\_2020\\_Comunicacion\\_Una\\_Agenda\\_Digital\\_para\\_Europa.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:ff451a5b-7353-467d-83fb-99a8d247c0e9/Administracion_Electronica_Europa_2020_Comunicacion_Una_Agenda_Digital_para_Europa.pdf)] [Fecha de consulta: 27/08/2023].

<sup>367</sup> COM (2010) 2020 final.

<sup>368</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. *Plan de Acción de Administración sobre Electrónica para Europa 2011-2015. Aprovechamiento de las T.I.C. para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora*, Bruselas 2010 [COM (2010) 743 final] [Disponible en línea: <http://eur->

objetivos<sup>369</sup>. El primero de ellos, la disponibilidad de determinados servicios públicos transfronterizos esenciales, orientados principalmente a la posibilidad empresarial de crear y explotar sus negocios en cualquier lugar de Europa y a la movilidad ciudadana por Europa, tanto para el estudio, trabajo, residencia y jubilación y, el segundo, el uso de los servicios de A.E. por parte del 50% de los ciudadanos de la U.E. y del 80% de las empresas.

Desde la U.E., a través de la COM (2010) 743 final<sup>370</sup>, se ha buscado apoyar «la transición de la administración electrónica actual a otra de nueva generación, con servicios abiertos, flexibles, en colaboración y sin discontinuidades a nivel local, regional, nacional y europeo», bajo la premisa de que «[e]s posible desarrollar servicios de administración electrónica de manera más económica si se coordinan y ponen en común los recursos públicos y privados».

Esta nueva A.E. pasaba por implantar acciones de capacitación de los usuarios, de mejora de los servicios en línea del mercado interior, de mejora de la eficiencia de los gobiernos y las administraciones y de desarrollo de la A.E. y, aunque solo la última de ellas se refiere de manera expresa al tema central de esta tesis, la verdad es que todas ellas están íntimamente conectadas.

Dentro de las acciones de capacitación del usuario se pretendía «incrementar la eficacia de la administración electrónica, lo que significa que, los servicios {se diseñ[en]} en torno a las necesidades de los usuarios y proporcionen medios flexibles y personalizados de interactuar y efectuar transacciones con las administraciones públicas<sup>371</sup>»<sup>372</sup> y «mejor[ar] la utilizabilidad de los servicios de administración electrónica y [su] acceso [...], prestándolos a través de múltiples canales (internet, televisión, teléfono, dispositivos móviles o, cuando proceda,

---

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:ES:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:ES:PDF) [Fecha de consulta: 20/10/2023].

<sup>369</sup> COM (2010) 743 final, p. 4.

<sup>370</sup> IDEM.

<sup>371</sup> La Comisión Europea pone como ejemplos: el «seguimiento de la concesión de subsidios y prestaciones, matricularse en centros escolares o universitarios, solicitar y recibir certificados civiles en línea o presentar declaraciones de impuestos en línea». [COM (2010) 743 final, p. 6].

<sup>372</sup> COM (2010) 743 final, p. 6.



intermediarios)»<sup>373</sup>; producir servicios coordinados<sup>374</sup>, donde los usuarios «desempeñen un papel activo en el diseño y la producción de servicios públicos»<sup>375</sup>; reutilizar la información del sector público, ya que su inmenso valor puede permitir a ciudadanos y empresas «encontrar nuevas maneras de utilizarlos y crear productos y servicios nuevos e innovadores»<sup>376</sup>; mejorar la transparencia de las AAPP, tanto en la «adopción de decisiones [como] en el uso que hacen de los datos personales»<sup>377</sup> para reforzar la confianza ciudadana en la gestión política y; aumentar la participación ciudadana y del tejido empresarial en los procesos de elaboración de política a través de soluciones basadas en las nuevas T.I.C..

Por otro lado, dentro de las acciones de mercado interior, se buscaba una «contratación pública electrónica sencilla y a la implantación efectiva de servicios que ofrezcan una ventanilla única para la interacción de empresas y administraciones»<sup>378</sup> como las buscadas a través de las iniciativas SPOCS<sup>379</sup> y PEPPOL<sup>380</sup>. Todo ello con la idea de implantar servicios para mejorar la libre circulación y residencia de los ciudadanos de Europa, lo que incluía, entre otros, «servicios interoperables que permit[ieran] a los ciudadanos comunicarse, llevar a cabo transacciones y enviar y recibir documentos e información electrónica con origen o destino en las administraciones públicas de toda la U.E.»<sup>381</sup> y de implantar a gran escala servicios transfronterizos en la U.E.

En cuanto a las acciones para la mejora de la eficiencia de los gobiernos y las administraciones orientadas al uso de las T.I.C. se pretendió el empleo de la A.E. como instrumento de mejora de los procesos organizativos orientados, sobre todo,

---

<sup>373</sup> COM (2010) 743 final, p. 6.

<sup>374</sup> Aunque el texto utiliza expresamente el término colaboración, se refiere al concepto administrativo de coordinación.

<sup>375</sup> COM (2010) 743 final, p. 6.

<sup>376</sup> IBIDEM, p. 7.

<sup>377</sup> IBIDEM, p. 8.

<sup>378</sup> IBIDEM, p. 9.

<sup>379</sup> (Simple Procedures Online for Cross-border Services, procedimientos sencillos en línea para los servicios transfronterizos)- Ventanilla única.

<sup>380</sup> (Pan-European Public eProcurement On-Line, contratación pública paneuropea en línea) – contratación pública electrónica interoperable en toda la U.E.

<sup>381</sup> COM (2010) 743 final, p. 10.

a la contratación electrónica, al empleo de la información pública y a cuestiones de transparencia; reducir las cargas administrativas simplificando o eliminando los procedimientos administrativos, mediante un uso adecuado de la información ciudadana disponible por las autoridades públicas, dentro, claro está, de los límites que impone la protección del derecho a la intimidad, dando cumplimiento del principio «solo una vez» del registro de los datos, y; la reducción de la huella de carbono de la A.P. a través de medidas como «la implantación del archivado electrónico, la sustitución de los viajes por videoconferencias, etc.»<sup>382</sup>.

Por último, dentro de las acciones específicas para el desarrollo de la A.E. se propuso la interoperabilidad como «condición previa esencial para una prestación abierta y flexible de los servicios de administración electrónica»<sup>383</sup>; «[l]a construcción de un marco paneuropeo de identificaciones electrónicas [(identificación y autenticación)] mutuamente reconocidas que permita a los ciudadanos y empresas identificarse por vía electrónica en toda Europa»<sup>384</sup> con el fin de obtener una mayor protección de la intimidad de los usuarios y seguridad en las transacciones electrónicas y; que los nuevos servicios de A.E. se apoyasen «en planteamientos técnicos innovadores, tales como las nubes de servicios públicos y la arquitectura orientada al servicio (S.O.A.)»<sup>385</sup>, con el fin de que a través de la coordinación<sup>386</sup> fueran «abiertos [y] flexibles»<sup>387</sup> contribuyendo a la reducción de «los costes de las T.I.C.»<sup>388</sup>.

---

<sup>382</sup> COM (2010) 743 final, p. 13.

<sup>383</sup> IDEM.

<sup>384</sup> IBIDEM, p. 14.

<sup>385</sup> IBIDEM, p. 15.

<sup>386</sup> Nuevamente, aunque el texto utiliza expresamente el término colaboración, se refiere al concepto administrativo de coordinación.

<sup>387</sup> COM (2010) 743 final, p. 15.

<sup>388</sup> IDEM, p. 15.

El segundo plan, denominado la «[a]celeración de la transformación digital de los gobiernos de la U.E.: **el Plan de acción 2016-2020**»<sup>389</sup> estableció como medidas concretas<sup>390</sup> para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos de la estrategia para el Mercado Único Digital, para la modernización de las AA.PP. con las T.I.C., «[l]a reutilización de los servicios abiertos y los componentes técnicos (como la identificación, firma, entrega y facturación electrónicas)», el fortalecimiento de «la interoperabilidad de los servicios públicos en la U.E.», a través de la acción coordinadora de la Comisión «junto con los Estados miembros [para] el desarrollo de un prototipo para un catálogo europeo de normas en el ámbito de las T.I.C. para la contratación pública», «[c]ompart[ir] y reutiliz[ar] los componentes operativos [y] las infraestructuras de servicios digitales (I.S.D.)» introduciendo los principios de «solo una vez» y de «ausencia de legado»<sup>391</sup> en las AA.PP, lograr que los servicios públicos digitales estuvieran basados en las necesidades y fueran fáciles de utilizar, y la reutilización de datos<sup>392</sup> y servicios entre administraciones públicas.

Por otro lado, también pretendía facilitar la movilidad transfronteriza mediante servicios públicos digitales, cuestión que pasaba por «la creación de un “portal digital único”, [...] para operar de forma eficiente a escala transfronteriza, y permitir a los usuarios completar íntegramente en línea los procedimientos nacionales utilizados con mayor frecuencia»<sup>393</sup>, por la creación también de una ventanilla única<sup>394</sup> a partir del Portal Europeo de e-Justicia.

---

<sup>389</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la U.E. 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración*. Bruselas 2016. [COM (2016) 179 final].

<sup>390</sup> COM (2016) 179 final.

<sup>391</sup> Principio que implica «renovar las tecnologías y los sistemas informáticos transcurrido un cierto período de tiempo con el fin de que estén permanentemente actualizados en relación con el entorno y el desarrollo tecnológico, que están en constante cambio» [COM (2016) 179 final].

<sup>392</sup> Por ejemplo «La Iniciativa Europea de Computación en la Nube [...] también incorporará a las administraciones públicas, permitiendo el acceso a una capacidad informática y de datos sin precedentes para prestar mejores servicios a todos los niveles (del nivel local al nacional y al de la U.E.)» [COM (2016) 179 final].

<sup>393</sup> COM (2016) 179 final.

<sup>394</sup> Para suministrar información «sobre la justicia europea y el acceso a los procedimientos judiciales en los Estados miembros [...] con] herramientas de comunicación directa entre ciudadanos y tribunales en otros Estados miembros (e-CODEX), así como [un] motor de búsqueda del identificador europeo de jurisprudencia (ECLI)». Igualmente incluirá «la interconexión obligatoria de todos los

En relación con las empresas, era necesaria la búsqueda de soluciones digitales para «los procedimientos de registro en línea y con la presentación electrónica de documentos e información en registros de sociedades, también en un contexto transfronterizo», para el registro y pago del I.V.A. y «para la aplicación del principio de “solo una vez”» en sus relaciones con las administraciones<sup>395</sup>.

Por lo que se refiere al transporte marítimo, había de crearse una ventanilla única bajo el principio de «solo una vez» a efectos de notificaciones, extensible a la digitalización de los documentos de transporte, en general, para su uso ante las autoridades públicas, y en cuanto a la movilidad transfronteriza de los ciudadanos, sus esfuerzos se centraron en la interconexión de las admones. responsables de la seguridad social para el intercambio electrónico de información (EESI), mejorar el portal europeo de movilidad profesional (EURES) y el apoyo de «servicios de sanidad electrónica [para, entre otros] el intercambio transfronterizo de recetas electrónicas [...] y de soluciones de telemedicina y de televigilancia, [así como] la elaboración de [...] directrices [para] el acceso electrónico de los ciudadanos a los datos relativos a su salud»<sup>396</sup>.

En lo relacionado con facilitar la interacción digital con ciudadanos y empresas<sup>397</sup>, se hacía necesario mejorar los servicios en línea que prestaba la Comisión, ofreciendo «una presencia web temática y centrada en el usuario»<sup>398</sup>, evaluar la «aplica[ción d]el principio de “solo una vez” para los ciudadanos en un contexto transfronterizo, respetando el marco jurídico relativo a la protección de los

---

registros mercantiles de los Estados miembros» junto con «la interconexión electrónica de los registros de insolvencia» [COM (2016) 179 final].

<sup>395</sup> COM (2016) 179 final.

<sup>396</sup> IDEM.

<sup>397</sup> Las iniciativas en este contexto «deberían contribuir a incrementar la participación de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en el diseño, la producción y la prestación colaborativas de los servicios públicos y a facilitar la interacción entre administraciones públicas y empresas y ciudadanos». A modo de ejemplo la Comisión planteó «la recopilación de datos de cualquier fuente y la reutilización de los servicios y datos del sector público para la creación de servicios nuevos e innovadores por parte de otros agentes (públicos o privados) [y el] aument[o de] la transparencia de las administraciones públicas» [COM (2016) 179 final].

<sup>398</sup> COM (2016) 179 final.

datos personales y de la intimidad»<sup>399</sup>, crear, «[e]n el marco de la Iniciativa Europea de Computación en la Nube [...] una plataforma para que los entes públicos abran sus datos y servicios, creando así una base de “administración como servicio” para la U.E.»<sup>400</sup> y,

«[f]oment[ar] el desarrollo de aplicaciones destinadas a los usuarios finales [...] con el fin de recopilar [...] de ciudadanos y empresas los datos suministrados a través de los datos espaciales<sup>401</sup> (INSPIRE) para la elaboración y aplicación de políticas a escala de la U.E., en concreto, en relación con la promoción de la notificación y del cumplimiento normativo».

De lo analizado en este periodo, los planes propuestos por la Comisión que suponen una mejora y avance con respecto a los anteriores y que se materializaron en directivas<sup>402</sup>, reglamentos<sup>403</sup> y

---

<sup>399</sup> COM (2016) 179 final.

<sup>400</sup> IDEM.

<sup>401</sup> El texto original dice «espacial» por lo que la traducción al español de espacial se refiere a todo aquello «[r]elacionado con la posición, área y tamaño de las cosas».

<sup>402</sup> DIRECTIVA 2014/23/U.E. DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; DIRECTIVA 2014/24/U.E. DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; DIRECTIVA 2014/55/U.E. DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública; DIRECTIVA (U.E.) 2016/1148 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión; DIRECTIVA 2016/2102 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público; DIRECTIVA (U.E.) 2018/1972 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 11 de diciembre, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas; DIRECTIVA 2019/882 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios y; DIRECTIVA 2019/1024 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público.

<sup>403</sup> REGLAMENTO (U.E.) 1025/2012 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2012 sobre la normalización europea, por el que se modifican las Directivas 89/686/CEE y 93/15/CEE del consejo y las Directivas 94/9/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE y 2009/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se deroga la Decisión 87/95/CEE del consejo y la Decisión nº 1673/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; REGLAMENTO (U.E.) Nº 283/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de marzo de 2014 relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas en el sector de las infraestructuras de telecomunicaciones y por el que se deroga la Decisión nº 1336/97/CE; REGLAMENTO (U.E.) 910/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE; REGLAMENTO (U.E.) Nº

decisiones de ejecución<sup>404</sup>, al igual que en el periodo anterior ninguno de ellos, permite interpretar, a través de su contenido, que se modificara la distribución competencial estatal sobre administración electrónica, todo lo contrario, se observa cómo se aboga por el principio de coordinación entre administraciones. No obstante, en las directivas de contratación se vislumbra la asunción por parte de la U.E. de competencias en materia de A.E. hasta el punto de imponer de manera obligatoria la realización electrónica de determinados procedimientos o el empleo de documentos electrónicos unificados para todos los países miembros, incluso dentro de su ámbito interno (DEUC).

---

2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos); REGLAMENTO (U.E.) Nº 2017/1953 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2017 por el que se modifican los Reglamentos (U.E.) nº. 1316/2013 y (U.E.) nº 283/2014 en lo que atañe al fomento de la conectividad a internet de las comunidades locales; REGLAMENTO (U.E.) 2018/1724 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 2 de octubre de 2018 relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (U.E.) nº 1024/2012 y; REGLAMENTO (U.E.) 2019/881 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de abril de 2019 relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación y por el que se deroga el Reglamento (U.E.) nº 526/2013 («Reglamento sobre la Ciberseguridad»).

<sup>404</sup> DECISIÓN DE EJECUCIÓN (U.E.) DE LA COMISIÓN de 11 de octubre de 2018 por la que se establece un modelo de declaración de accesibilidad de conformidad con la Directiva (U.E.) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.

## **IV. 2020 - «UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE DATOS»<sup>405</sup> Y «BRÚJULA DIGITAL 2030: EL ENFOQUE DE EUROPA PARA EL DECENIO DIGITAL»<sup>406</sup>**

Este último periodo, en el que nos encontramos en la actualidad, viene marcado principalmente por dos estrategias, la estrategia europea de datos y la brújula digital 2030.

La primera de ellas, la Estrategia Europea de Datos<sup>407</sup>, centra el foco de sus acciones en cuatro pilares, de los cuales, el primero, consiste en crear «[u]n marco de gobernanza intersectorial para el acceso a los datos y su utilización», con una propuesta flexible y una reglamentación poco detallada «que propicie la experimentación (como los espacios controlados de pruebas), la iteración y la diferenciación», teniendo como prioridades la creación de «un marco legislativo para la gobernanza de los espacios comunes europeos de datos» procurando su elaboración «en consonancia con los principios FAIR para los datos (datos fáciles de encontrar, accesibles, interoperables y reutilizables), teniendo en cuenta la evolución y las decisiones de las autoridades sectoriales», facilitando en el ámbito científico las decisiones sobre qué, cómo y quién puede hacer uso de los datos e incentivando en los particulares el «altruismo en los datos», facilitar, «de forma gratuita, en formato legible por ordenador y a través de interfaces de programador de aplicaciones (A.P.I.)», la disponibilidad en toda la U.E. de «un mayor volumen de datos de calidad del sector público para su reutilización», ofrecer incentivos, con base legislativa, «para el intercambio horizontal de datos entre sectores», entre empresas y administraciones, entre empresas, abordando cuestiones como «los derechos de uso de los datos cogenerados» y facilitando «el intercambio voluntario

---

<sup>405</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. *Una Estrategia Europea de Datos*, Bruselas 2020. [COM (2020) 66 final].

<sup>406</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital*, Bruselas 2021. [COM (2021) 118 final].

<sup>407</sup> Salvo que expresamente se indique otra cosa, todas las citas literales de los siguientes subapartados provienen de la COM (2020) 66 final.

de datos», establecer, para circunstancias específicas y «en condiciones justas, transparentes, razonables, proporcionadas o no discriminatorias», el acceso obligatorio a los datos y, en general, mejorar el acceso a los datos y su uso.

El segundo pilar, con base en los datos pretende «ofrecer un entorno que apoye [su] innovación [...] y estimule la demanda de productos y servicios [...] como un factor de producción importante» a través de, cuando proceda, inversiones coordinadas con las autoridades pertinentes de los Estados miembros, que pasa, entre otras, por la puesta en marcha de un proyecto de «creación de espacios de datos europeos comunes e interconexión de las infraestructuras en la nube», mientras que el tercero busca «empoderar a las personas [con respecto a sus datos], invertir en cualificaciones y» alfabetización en materia de datos y mejorar el acceso de las pymes a estos mediante el asesoramiento jurídico y normativo, por su parte, el último pilar en el que se sustenta esta estrategia consiste en promocionar «[e]spacios comunes europeos de datos en sectores estratégicos y en ámbitos de interés público», complementada «con políticas que estimulen el uso de datos y la demanda de servicios enriquecidos con datos».

La Comisión considera estratégicos, aparte del ámbito investigador (Nube Europea de la Ciencia Abierta), la industria (fabricación), el Pacto Verde Europeo, movilidad (referido a los sistemas de transporte), salud, ámbito financiero, energía («con un enfoque centrado en el cliente»), sector agrario, las administraciones públicas y cualificaciones (referida a la reducción del salto entre educación y mercado laboral) y por lo que respecta a las AA.PP., tanto europeas como nacionales, en concreto, se espera

«mejorar la transparencia y la rendición de cuentas [...], luchar contra la corrupción [...], y abordar las necesidades en relación con el cumplimiento de las normas [... además de] favorecer aplicaciones innovadoras en materia de «gov tech» (tecnología al servicio de la A.P.), «reg tech» (tecnología al servicio de la regulación) y «legal tech» (tecnología al servicio del Derecho) en apoyo de los profesionales del Derecho así como otros servicios de interés público».



Las acciones concretas, no obstante, van orientadas, sobre todo, al establecimiento de un marco interoperable de datos relacionados con la información jurídica (acceso a la legislación, jurisprudencia e información sobre los servicios de justicia en red) y con la contratación pública.

Por lo que se refiere a la segunda estrategia, la Brújula digital 2030<sup>408</sup>, se basa en cuatro puntos cardinales, en los que las referencias a lo local, aparece hasta en siete ocasiones, sin incluir la referencia que se hace al concepto de «pueblos inteligentes»<sup>409</sup>, centrando los dos primeros «en las capacidades digitales en infraestructuras, y en educación y capacidades, y los otros dos, en la transformación digital de las empresas y los servicios públicos».

Para la consecución de esta segunda estrategia, la U.E. plantea diferentes acciones, y de este modo, para conseguir «[c]iudadanos con capacidades digitales y profesionales del sector digital muy cualificados» la acción planteada consiste en fomentar «el desarrollo de un ecosistema educativo digital de alto rendimiento, así como [...] promover vínculos con el talento de todo el mundo y atraerlo»<sup>410</sup>. Por otro lado, para conseguir desarrollar «[i]nfraestructuras digitales sostenibles que sean seguras y eficaces», centrándose la atención «en la conectividad fija, móvil y por satélite [...], con el despliegue de redes de muy alta capacidad, incluida la 5G [...] y con el desarrollo de la 6G en los próximos años<sup>411</sup>», y con los objetivos de que «todos los hogares europeos tengan acceso a una red de altísima velocidad, y todas las zonas pobladas tengan cobertura 5G», «la producción de semiconductores de vanguardia y sostenibles en Europa, incluidos los procesadores, suponga al menos

---

<sup>408</sup> Salvo que expresamente se indique otra cosa, todas las citas literales de los siguientes subapartados provienen de la COM (2021) 118 final.

<sup>409</sup> Entendidos como aquellas «comunidades en zonas rurales que utilizan soluciones innovadoras para mejorar su resiliencia» [COM (2021) 118 final].

<sup>410</sup> Se recoge con más detalle en la Agenda de Capacidades Europea y Plan de Acción de Educación Digital [Disponible en línea: <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>] [Fecha de consulta: 31/10/2023].

<sup>411</sup> Puesta en «marcha [de] una Empresa Común de Redes y Servicios Inteligentes para coordinar las actividades de investigación e innovación sobre tecnología 6G en el marco de Horizonte Europa, así como iniciativas de despliegue de la 5G en el marco de los programas digitales y otros programas del Mecanismo “Conectar Europa”. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/europe-puts-forward-proposal-joint-undertaking-smart-networks-and-services-towards-6g>» [COM (2021) 118 final].

el 20 % de la producción mundial en valor», las acciones a tomar pasan por reforzar la infraestructura y capacidades europeas en la nube<sup>412</sup> y desarrollar una «informática inteligente más próxima<sup>413</sup> al usuario<sup>414</sup>».

En cuanto a la promoción de la «[t]ransformación digital de las empresas»<sup>415</sup>, esta se pretende conseguir a través del fomento «[d]el uso de las capacidades digitales, incluidos los espacios de datos industriales, la capacidad informática, las normas abiertas, y las instalaciones de ensayo y experimentación», debiendo apoyarse especialmente «la transformación digital tanto de las pymes<sup>416</sup> innovadoras como de las no digitales y conectar a los proveedores digitales con los ecosistemas locales» y; por último, es a través de la «[d]igitalización de los servicios públicos» como se pretende «garantizar que la vida democrática<sup>417</sup> y los servicios públicos en línea sean plenamente accesibles<sup>418</sup> para todos», trascendiendo de la prestación básica<sup>419</sup> de los servicios disponibles y en cómo se relacionan ciudadanos, AA.PP. e instituciones democráticas, «garantizando la interoperatividad en todos los niveles administrativos y entre todos los servicios públicos<sup>420</sup>». En concreto, se espera que

---

<sup>412</sup> Sobre la base de la declaración sobre la federación y la alianza en la nube.

<sup>413</sup> Para conseguirlo «se acelerará la cooperación con los Estados miembros a través de la Empresa Común Europea de Informática de Alto Rendimiento [...] con el fin de desplegar una infraestructura de datos de supercomputación y computación cuántica federada».

<sup>414</sup> Aplicada a la seguridad circulatoria de vehículos autónomos, a la «agricultura inteligente», al sector manufacturero, a la disponibilidad de datos sanitarios e historiales médicos y a la «modernización del sector público» poniéndose énfasis en que el «despliegue más próximo al usuario ofrecerá capacidad de tratamiento de datos a la Administración local».

<sup>415</sup> Orientada sobre todo a los sectores de la fabricación, sanidad, construcción, agricultura y movilidad.

<sup>416</sup> Se propone que «más del 90 % de las pymes [alcancen] al menos un nivel básico de intensidad digital».

<sup>417</sup> Con sistemas de votación electrónica para el fomento de la participación ciudadana.

<sup>418</sup> A través de «herramientas fáciles de utilizar, eficientes y personalizados con altos niveles de seguridad y privacidad», que incluye soluciones de identificación digital.

<sup>419</sup> Entendiendo por tal, entre otros, su uso para cumplimentar formularios.

<sup>420</sup> «Véase, en particular, la Declaración de Berlín sobre la sociedad digital y el Gobierno digital basado en valores, diciembre de 2020. El esfuerzo de digitalización exigido por el portal digital único de la U.E. debe ampliarse a otros sectores, de modo que los ciudadanos y las empresas puedan interactuar digitalmente con todos los escalones de las Administraciones nacionales» [Disponible en línea: [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dam/jcr:9945b886-9a0b-41f3-9b32-d0e61cf6c61c/DeclaracionBerlin2020.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:9945b886-9a0b-41f3-9b32-d0e61cf6c61c/DeclaracionBerlin2020.pdf)] [Fecha de consulta: 31/10/2023].

«[las] plataformas de la comunidades rurales y urbanas est[en] impulsadas por tecnologías digitales y [que] ofre[zcan] servicios tales como sistemas de transporte multimodal inteligentes, asistencia rápida de emergencia en caso de accidente, soluciones más específicas de gestión de residuos, gestión del tráfico, planificación urbana, soluciones inteligentes de energía e iluminación, optimización de recursos, etc.»

y que, a través de la transformación digital, se mejoren también «la aplicación de los derechos de los consumidores» y los servicios policiales y judiciales.

Para este periodo en el que nos encontramos, nuevamente, ni en las estrategias descritas, ni en las decisiones<sup>421</sup>, directivas<sup>422</sup>, reglamentos<sup>423</sup> y, reglamentos y decisiones de ejecución<sup>424</sup> que le están dando forma, no solo no se vislumbra intencionalidad de atribución competencial al Estado sobre A.E. o transformación digital, sino que, la Comisión Europea, bajo el respeto del principio de

---

<sup>421</sup> DECISIÓN (U.E.) 2022/2481 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030.

<sup>422</sup> DIRECTIVA 2014/55/U.E. DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de abril de 2014 relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.

<sup>423</sup> REGLAMENTO (U.E.) 2021/887 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de mayo de 2021 por el que se establece el Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad y la Red de Centros Nacionales de Coordinación; REGLAMENTO (U.E.) 2021/1153 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa» y se derogan los Reglamentos (U.E.) nº 1316/2013 y (U.E.) nº 283/2014; REGLAMENTO (U.E.) 2021/2021 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Programa Europa Digital y por el que se deroga la Decisión (U.E.) 2015/2240; REGLAMENTO (U.E.) 2022/868 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (U.E.) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos); REGLAMENTO (U.E.) 2022/2065 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) y; REGLAMENTO (U.E.) 2024/1689 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de junio de 2024 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 300/2008, (U.E.) nº 167/2013, (U.E.) nº 168/2013, (U.E.) 2018/858, (U.E.) 2018/1139 y (U.E.) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/U.E., (U.E.) 2016/797 y (U.E.) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

<sup>424</sup> DECISIÓN DE EJECUCIÓN (U.E.) 2021/1339 DE LA COMISIÓN de 11 de agosto por la que se modifica la Decisión de Ejecución (U.E.) 2018/2048, en lo que atañe a la norma armonizada aplicable a los sitios web y a las aplicaciones para dispositivos móviles; REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (U.E.) 2022/1463 DE LA COMISIÓN de 5 de agosto DE 2022 por el que se establecen las especificaciones operativas y técnicas del sistema técnico para el intercambio automatizado transfronterizo de pruebas y la aplicación del principio de «solo una vez», de conformidad con el Reglamento (U.E.) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo.

subsidiariedad, además hace un llamamiento específico a los interlocutores regionales<sup>425</sup> a coordinarse con ella, «los Estados miembros, el Parlamento Europeo, los interlocutores [...] económicos y sociales, las empresas y los ciudadanos»<sup>426</sup>, para proponer «el programa de política digital a los legisladores»<sup>427</sup> con el fin de «lograr una transformación digital satisfactoria»<sup>428</sup>.

Como era de prever a la hora de elaborar este capítulo, si bien es cierto que la U.E. está marcando las directrices de la transformación digital de las AA.PP., no solo de la U.E., sino también de los estados miembros, no es que ya no pueda entrar en cuestiones de reparto de competencias interna de cada uno de ellos, sino que además, en consonancia con su programa de «legislar mejor», «los principios de subsidiariedad y proporcionalidad [...] se aplican sistemáticamente a las propuestas legislativas de la Comisión», lo que unido a su restringido ámbito competencial en este ámbito le impiden «imponer un modelo específico de Administración Electrónica, [pues] el principio de autonomía institucional y procedimental [le] obliga a respetar la organización territorial interna y el funcionamiento propio de los Estados miembros»<sup>429</sup>, todo ello, sin perjuicio de que cada vez más, sus actuaciones vayan siendo más determinantes en el desarrollo digital de las AA.PP.

Por ello, manteniéndose inalterado desde instancias europeas el régimen competencial sobre la materia, con las salvedades específicas comentadas en relación con el régimen de contratación pública, se puede proceder ya al análisis del régimen de distribución de competencias en nuestro ordenamiento para la regulación de la A.E.

---

<sup>425</sup> Ha de entenderse que se refiere al menos, en el ámbito español, a las CCAA, ya que, la DIRECTIVA 2014/23/U.E. DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, expresamente emplea este término, «autoridades regionales», para referirse a los niveles NUTs 1 y 2 del Anexo I REGLAMENTO (CE) Nº 1059/2003 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas(NUTS).

<sup>426</sup> COM (2021) 118 final.

<sup>427</sup> COM (2021) 118 final.

<sup>428</sup> COM (2021) 118 final.

<sup>429</sup> VIDA FERNÁNDEZ, J., *La Administración electrónica...* Op. Cit., pp. 13-59.



## CAPÍTULO TERCERO

### EL ALCANCE LEGISLATIVO DE LA COMPETENCIA PARA LA REGULACIÓN DE LA A.E.

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ALCANCE DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA: ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. III. ALCANCE DE LA COMPETENCIA ESTATAL: ART. 149.1.18ª C.E.: 1. BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 1.1. ASPECTOS INSTITUCIONALES: 1.1.1. Bases organizativas. 1.1.2. Bases funcionales. 1.1.3. Competencias locales. 1.2. RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES. 1.3. FINANCIACIÓN. 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: 2.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 2.2. ADJETIVO «COMÚN». 2.3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES. 3. BASES SOBRE CONTRATOS: CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA.**

#### I. INTRODUCCIÓN

La cuestión a tratar en este capítulo está directamente relacionada con el ejercicio de la competencia legislativa en materia de A.E y su alcance. Legislador, jurisprudencia y doctrina<sup>381</sup> indican que, el orden constitucional de distribución de competencias «se puede resumir en la idea de una doble lista: las competencias propias del Estado central, enunciadas en el ap. 1 del art. 149 de la Constitución y completadas con la cláusula residual de su ap. 3; y las competencias de cada Comunidad Autónoma, enumeradas en el respectivo Estatuto»<sup>382</sup>.

---

<sup>381</sup> Vid. GARRIDO FALLA, F. «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las comunidades autónomas» *RAP*, núm. 94 (enero-abril 1981), pp. 15-17; BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. DE, «Nuevas perspectivas políticas ante las disfunciones de la organización autonómica después de cuarenta años de Constitución», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 30, 2018, p. 152; GARRIDO MAYOL, V., *Art. 148 C.E.: Sinopsis Constitución Española*, 2003 y FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M. «Pleno. Sentencia 170/2014, de 23 de octubre (BOE núm. 282 de 21 de noviembre de 2014) Recurso de inconstitucionalidad 866-2007 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Competencias sobre educación y profesiones tituladas: inconstitucionalidad del precepto legal que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para expedir los títulos acreditativos de la aptitud profesional. Voto particular», *Revista de Derecho de la seguridad social*, núm. 3, especial 2023, pp. 127-128, aunque lo llaman de tripe lista en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 C.E. *Sensu contrario* COSCULLUELA MONTANER, L. «La determinación constitucional de las competencias de las comunidades autónomas», *RAP*, núm. 89, 1979, pp. 7-8, señala que solo hay una lista.

<sup>382</sup> BORRAJO INIESTA, I. «El orden constitucional de competencias y de ordenamientos» en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., CASAS BAAMONDE, M. E (DIRS.) *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo.

Como puede fácilmente comprobarse del tenor literal del art. 149.1 C.E., la A.E. es una materia<sup>383</sup> que carece de un directo reconocimiento constitucional, dando pie al análisis de si alguno de los estatutos de autonomía la asume como competencia específica.

Es cierto que, el art. 148.1 C.E., tampoco recoge de manera expresa la materia de la A.E. como una de las que podrían haber asumido las CC.AA. en sus estatutos de autonomía en un primer momento, no obstante, y de ahí la necesidad de dedicar el siguiente epígrafe a dicha cuestión, el art. 148.2 C.E. permite ampliar, a través de la modificación de los estatutos de autonomía, las competencias inicialmente asumidas, todo ello en relación con el art. 149.3 C.E. que de manera expresa indica que «[l]as materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos», lo que abre la vía estatutaria al no existir un reconocimiento constitucional expreso en favor del Estado sobre la materia que nos ocupa.

---

II, Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 1510.

<sup>383</sup> Entendiendo por materia el «conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social» (S.T.C. 123/1984, F.J. 2). No ha de perderse de vista, no obstante, el hecho de que una materia pueda tener «dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial» (S.T.C. 125/1984, F.J. 1), o dicho en otras palabras «el conjunto de actividades humanas encuadrables en un sector del ordenamiento» (AJA FERNÁNDEZ, E., «La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en España. Balance y perspectivas», *RAP*, núm 4 (sept.-dic. 1989), p. 242.

## II. ALCANCE DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA: ESTATUTOS DE AUTONOMÍA<sup>384</sup>

Desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las 17 CC.AA., doctrinalmente, por la forma de acceso, estos se han agrupado de la siguiente manera: los de aquellas CC.AA que accedieron a la autonomía vía art. 151 C.E. (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía)<sup>385</sup>, reconociendo el máximo grado de autonomía inicialmente posible; los que asumieron, aparte de las competencias permitidas por el art. 148.1 C.E., todas las demás posibles hasta el límite del art. 149, vía ley orgánica de transferencia estatal de competencias al amparo del art. 150.2 C.E. (Valencia<sup>386</sup>, Canarias<sup>387</sup> y Navarra<sup>388</sup>) y; las CC.AA. denominadas «de régimen común» que tuvieron que esperar un mínimo de 5 años, conforme al art. 148.2 C.E., para ampliar su ámbito competencial<sup>389</sup>.

Esta clasificación tradicional, sin embargo, no aporta nada en relación con la competencia legislativa para la regulación de la A.E. Tras el estudio<sup>390</sup> de los estatutos de autonomía y dentro de este ámbito, se puede sostener que solo hay dos grandes marcos estatutarios diferenciados, aquellos en los que no aparece mención alguna a estas cuestiones, en los que se encuentran los estatutos de autonomía de País Vasco, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La

---

<sup>384</sup> Vid. VELASCO CABALLERO, F., «Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local», *Anuario del Gobierno Local 2005*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno local Institut de Dret Públic, pp. 121-152; FONT I LLOVET, T., «Autonomía local y Estatutos: Crónica de un compromiso» pp. 13-35 y REQUEJO PAGÉS, J.L., «Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía», pp. 51-56, *Anuario del Gobierno Local 2006. La reforma de los estatutos y la legislación local*. Ed. Fundación Democracia y Gobierno local Institut de Dret Públic; SÁNCHEZ MORÓN, M. «La distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de régimen local», en MUÑOZ MACHADO, S. (COORD.), *Tratado de Derecho municipal*, 3ª ed., Vol. 1, Ed. Iustel, Madrid, 2011, pp. 337-389.

<sup>385</sup> Disfrutando de los beneficios reconocidos en la Disp. Trans. Segunda C.E.

<sup>386</sup> La Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de titularidad estatal.

<sup>387</sup> La Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias.

<sup>388</sup> Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

<sup>389</sup> GARRIDO MAYOL, V., *Art. 148 C.E.: Sinopsis...* Op. Cit.

<sup>390</sup> Criterios de búsqueda en cada Estatuto de autonomía «digital», «electr», «tecnol».



Mancha, Navarra y Madrid y aquellos otros en el que el acceso a las T.I.C. aparece como principio rector o como derecho y deber<sup>391</sup>, situación en la que se encuentran los estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Extremadura, Illes Balears y Castilla y León.

Dentro de estos últimos hay que destacar el E.A.Ex. que además reconoce como competencia exclusiva en su art. 9.1.23 el «[r]égimen de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información y la comunicación» y el E.A.CyL. que reconoce como competencia de desarrollo y ejecución, en su art. 71.1.11<sup>a</sup>, las «[t]ecnologías de la información y el conocimiento».

En alguna de estas CC.AA., como la de Aragón, enmarcan la competencia «para realizar cuantas acciones fueran necesarias para planificar las acciones que deben guiar a la Administración de la Comunidad Autónoma hacia una adecuada relación digital con la ciudadanía»<sup>392</sup> dentro de la competencia exclusiva en materia «[i]nvestigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica»<sup>393</sup>.

También merece mención especial el E.A.An., cuyo art. 134 b) establece una obligación y reserva de ley autonómica para la regulación del «acceso de los ciudadanos a la Administración de la Junta de Andalucía, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros, sin menoscabo de las garantías constitucionales y estatutarias, poniendo a disposición de los mismos los medios tecnológicos necesarios para ello».

Se puede observar que, salvo en cuatro CC.AA. de las 17, existe una falta casi generalizada de reconocimiento estatutario de la materia, no obstante, dado que la mayoría de los estatutos de autonomía han «apura[do] la asunción de competencias, [...] “sin perjuicio” de las reservadas al Estado por la Constitución»<sup>394</sup>, la lista

---

<sup>391</sup> E.A.Cat., E.A.An., E.A.C.V., E.A.Ar., E.A.Can., E.A.Ex., E.A.II.BB. y E.A.CyL.

<sup>392</sup> ORDEN CUS/184/2022, de 21 de febrero, por la que se da publicidad al Acuerdo de 26 de enero de 2022, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Servicios Digitales de Aragón 2022-2025.

<sup>393</sup> E.A.Ar., art. 71.41<sup>a</sup> «que comprende, en todo caso, [...] la transferencia de conocimientos y el fomento y desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información».

<sup>394</sup> BORRAJO INIESTA, I. «El orden constitucional...», Op. Cit., p. 1510.

competencial recogida por el art. 149.1 C.E., con alguna excepción, derivada del art. 149.3 C.E., es la fuente de las competencias estatales y como ya hemos visto en dicho listado no aparece reconocida la competencia sobre Administración Electrónica.

Se hace preciso, pues, traer en este apartado la interpretación del art. 149.3 C.E. a la luz de la jurisprudencia<sup>395</sup> y de la doctrina<sup>396</sup>, ya que es el que arbitra «toda una serie de técnicas e instrumentos destinados a salvar hipotéticos conflictos competenciales y de ordenación entre el Estado y las Comunidades Autónomas»<sup>397</sup>.

Este precepto recoge cuatro cuestiones bien diferentes: una cláusula de asunción que permite a las CC.AA. asumir cualesquiera competencias no atribuidas expresamente por la C.E. al Estado, una cláusula residual que opera a favor del Estado al indicar que «[l]a competencia sobre las materias que no se hayan asumido

---

<sup>395</sup> SS.T.C. 32/1981, 37/1981, 1/1982, 6/1982, 18/1982, 32/1983, 87/1983, 88/1983, 77/1984, 29/1986, 56/1986, 87/1987, 118/1996 (F.J. 4) y 61/1997

<sup>396</sup> Vid. COSCULLUELA MONTANER, L. «La determinación constitucional...», Op. Cit., pp. 31-32; PAREJO ALFONSO, L., *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional. (El artículo 149.3 de la Constitución)*. Ed. Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1981; OTTO Y PARDO, I. DE, «La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional» *Revista española de derecho constitucional*, Vol. 1, núm. 2, mayo-agosto 1981, pp. 57-92; *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ed. Ariel, Barcelona, 1987, p. 282; SANTOLAYA MACHETTI, P. Y GARCÍA ROCA, F.J., *Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución Española*, 1982, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «La significación de las competencias exclusivas en el sistema autonómico» *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 2, núm. 5, mayo-agosto 1982, pp. 63-94, «El ordenamiento estatal y ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», *RAP*, núms. 100-102 (enero-dic. 1983), pp. 289-291; BORRAJO INIESTA, I. «El orden constitucional...», Op. Cit., pp. 1508-1539; TORNOS MAS, J. «La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA», *REDA*, núm. 37, 1983, pp. 185-194; BALAGUER CALLEJÓN, F. «La cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE y los Estatutos de autonomía», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 4, 1986, pp. 132-133; GARCÍA TORRES, J., «La cláusula de prevalencia y el poder judicial», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, p. 571; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Civitas, Madrid, 1991, p. 162; LEGUINA VILLA, J., «Notas sobre los principios de competencia y prevalencia en la legislación compartida», *REALA*, número 258, abril-junio de 1993, Ed. INAP, Madrid; CANTERO RODRÍGUEZ, J., «Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia», *REALA*, núm. 269, Ed. INAP, Madrid, 1996, pp. 115-152; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 17ª ed., Ed. Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2022, pp. 312-394; TEJEDOR BIELSA, J.C., *La garantía constitucional de la unidad del Ordenamiento en el Estado autonómico, competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 92 y ss.; ALONSO MAS, Mª.J., «La prevalencia del derecho estatal y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: El caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano», *RAP*, núm. 161, mayo-agosto 2003, pp. 307-332 y; LÓPEZ GARCÍA, C. «Problemas de aplicación de la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado», *REALA*, núm.304, Ed. INAP, Madrid, 2007, pp. 181-201.

<sup>397</sup> GARRIDO MAYOL, V. *Art. 149 C.E.: Sinopsis Constitución Española*, 2003 [Disponible en línea: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>] [Fecha de consulta: 15/03/2024]

por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado», asunción que incluye también aquellas competencias asumidas vía ley orgánica de transferencia o de delegación; una cláusula de prevalencia<sup>398</sup> en favor de la normativa Estatal en aquellas materias que no sean competencia exclusiva autonómica y; una cláusula de supletoriedad de la normativa estatal en caso de vacío normativo autonómico.

Esta última cláusula que contiene el precepto, la de supletoriedad, no ha mantenido una interpretación uniforme a lo largo del tiempo. Al principio, como explica GARRIDO MAYOL<sup>399</sup> «fue utilizada [por el Tribunal Constitucional] como regla genérica atributiva de competencias». En un segundo estadio de evolución interpretativa, el Tribunal Constitucional, «a partir de la Sentencia 15/1989 [pasó a] entender que la regla de supletoriedad no es una cláusula atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado», hizo depender esta cuestión de la existencia de alguna C.A. «que no hubiera asumido competencias sobre [la] materia [en cuestión]. Por el contrario, dejaría el Estado de encontrarse facultado para ejercer la competencia si todas las Comunidades Autónomas la hubieran asumido con carácter exclusivo (Sentencia 147/1991)». Por último, en la actualidad, «a partir de las Sentencias 118/1996 y 61/1997» dicha cláusula debe interpretarse en el sentido de que «el Estado debe invocar el título específico que le habilite para dictar derecho supletorio para ejercer una determinada competencia», es decir, la supletoriedad que recoge dicha cláusula «solo [es] predicable de las normas dictadas por el Estado en materias de su competencia».

Por todo ello, como ya se ha indicado, aunque en este momento la competencia sobre A.E. no esté asumida expresamente por las CC.AA., eso no quita para que, en un futuro, no puedan estarlo en virtud de la cláusula de asunción del art. 149.3 ya que «[l]as materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución

---

<sup>398</sup> Regla de dudosa utilidad, «pues aunque pueda servir como instrumento de resolución provisional de conflictos por parte de la justicia ordinaria, en último término el Tribunal Constitucional resuelve el litigio atendiendo al principio natural del sistema competencial» GARRIDO MAYOL, V. *Art. 149 C.E. Sinopsis...* Op. Cit.

<sup>399</sup> GARRIDO MAYOL, V. *Art. 149 C.E. Sinopsis...* Op. Cit.

podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos».

Hasta que eso ocurra, y sin perder de vista que la cláusula residual, a pesar de su dicción literal<sup>400</sup>, ha pasado jurisprudencialmente a ser una cláusula excepcional, ha de entenderse que las materias carentes de reconocimiento expreso, tanto estatutario como constitucional, como es el caso, ha de pasar por «criterios interpretativos ordinarios»<sup>401</sup>, estando entre ellos la posibilidad de subsunción de la materia concreta, en este caso, la A.E. en una categoría material más amplia recogida en las listas competenciales estatales y / o autonómicas, antes de que pueda entrar en juego esta cláusula residual.

Sin embargo, y aunque se pudiera interpretar que alguna de las CC.AA. ostenta la competencia exclusiva sobre A.E. u ocurriera tal cuestión en el futuro, en la actualidad, el legislador estatal al no aparecer la A.E. expresamente recogida como materia en el art. 149.1 C.E., ha basado su competencia para regular esta materia en el art. 149.1.18ª C.E., de ahí que, el siguiente epígrafe de este capítulo se analice específicamente, a la luz de la jurisprudencia constitucional principalmente, dicho precepto constitucional.

---

<sup>400</sup> «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado»

<sup>401</sup> S.T.C. 123/1984 (F.J. 2). En el mismo sentido, como expone BORRAJO INIESTA, I. «El orden constitucional...», Op. Cit., pp. 1511-2 y las SS.T.C. 76/1984 (F.J. 1), 132/1989 (F.J. 21), 149/1991, 208/1999 (FF.JJ. 5 y 6), 52/1988, 163/1994, 171/1998, 227/1988 (F.J. 17), 149/2012, 133/1997 (F.J. 3), 206/1997 (F.J. 7 *in fine*), 40/1998 (F.J. 45) y 65/1998 (F.J. 6).

### III. ALCANCE DE LA COMPETENCIA ESTATAL: ART. 149.1.18<sup>a</sup>

#### C.E.<sup>402</sup>

La competencia que atribuye la Constitución española al Estado por vía del art. 149.1.18<sup>a</sup> es muy amplia y además emplea «simultáneamente diferentes criterios de distribución competencial, como no ha dejado de subrayar [parte de nuestra] doctrina<sup>403</sup>»<sup>404</sup>. Comprende «[l]as bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios [...]; el procedimiento administrativo común [...]; [la] expropiación forzosa; [la] legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas»<sup>405</sup>.

El presente apartado, se centra exclusivamente en el alcance de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de los contratos en relación con la contratación electrónica, materia esta, como ya se ha señalado, condicionada por la competencia de la U.E., y en el alcance sobre la competencia relacionada con el procedimiento administrativo común pues, como ya se indicó, es el régimen competencial<sup>406</sup> que de manera expresa esgrime el legislador estatal para regular la A.E.

Por ello, a su vez, de dividirá el presente epígrafe en tres, bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, procedimiento administrativo y

---

<sup>402</sup> Vid. BAÑO LEÓN, J.M. «Artículo 149.1.18<sup>a</sup>» en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., CASAS BAAMONDE, M. E (DIRS.) *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1376-1384 aunque en relación con la Ley 30/1992, LÓPEZ RAMÓN, F. «Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas», *RAP*, núm.130 (enero-abril 1993), pp. 97-130.

<sup>403</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, Ed. Iustel (2<sup>a</sup> edición), Madrid, 2007, p. 858; y BAÑO LEÓN, J.M.<sup>a</sup>, «Artículo 149.1.18.<sup>a</sup>», Op. Cit., p. 2390.

<sup>404</sup> DÍAZ GONZÁLEZ, G.M., «Las competencias exclusivas... del Estado ex artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución y la disciplina de la producción normativa. Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo)», *REALA*, núm. 10, oct. 2018, Ed. INAP, Madrid, pp.80-95.

<sup>405</sup> Art. 149.1.18 C.E.

<sup>406</sup> Así expresamente lo señalan la Disposición final primera de la L.A.E.C.S.P. y la Disposición final primera de la L.P.A.C.A.P.

contratación electrónica, para analizar, por separado, cada uno de estos aspectos competenciales ya que, aunque recogidos dentro del mismo precepto se está ante competencias diferentes.

### III.1. Bases del régimen jurídico de las administraciones públicas<sup>407</sup>

Hay que partir de la afirmación de que el art. 149.1.18ª C.E. reconoce la competencia al Estado para establecer «la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas<sup>408»<sup>409</sup> y ello le permite, a través de normas de carácter básico, «regular parte del régimen local»<sup>410</sup> o, dicho de otra manera, ninguna duda ofrece el hecho de que la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las AA.PP. incluye también el régimen local<sup>411</sup>.</sup>

Esto es así porque, de un lado, el Estado es competente para regular su propia estructura<sup>412</sup> lo que le permite, por ejemplo, con cobertura en el art. 149.1.18ª C.E.

---

<sup>407</sup> Vid. ESTEVE PARDO, J., «Garantía institucional y la función constitucional en las bases del régimen local», *REDC*, núm. 31 (Enero-abril 1991), pp. 125-147; FERRET I JACAS, J., «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local», *Anuario del Gobierno Local 2006. La reforma de los estatutos y la legislación local*. Ed. Fundación Democracia y Gobierno local Institut de Dret Públic;

<sup>408</sup> Incluye también a las Corporaciones de Derecho público que «pese a la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales» [S.T.C. 330/1994 (F.J. 9)], están equiparadas, en los aspectos organizativos y competenciales, a las Administraciones públicas de carácter territorial {SS.T.C. 76/1983 (F.J. 26), 20/1988 (F.J. 4) y 87/1989 [F.J. 3 b)]}, aunque el nivel de lo que se considera básico es mucho más reducido {SS.T.C. 76/1983 (F.J. 43) y 20/1988 (F.J. 4) en SS.T.C. 330/1994 (F.J. 9), 31/2010 (F.J. 71), en el mismo sentido SS.T.C. 3/2013 (F.J. 5), 89/2013 [F.J. 2 a)], 201/2013 (FF.JJ. 3 y 9), 144/2013 [F.J. 12 a)] y 84/2014 (F.J. 3)}.

Así pues, el Estado puede regular las bases de los Colegios profesionales, de las Cámaras [S.T.C. 132/1989 (F.J. 21), en relación con las Cámaras Agrarias], de las comunidades de usuarios adscritas al Organismo de cuenca o a la Administración hidráulica autonómica correspondiente [S.T.C. 227/1988 (F.J. 24)].

<sup>409</sup> S.T.C. 32/1981 en S.T.C. 76/1983 (F.J. 38)

<sup>410</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)], también en S.T.C. 214/1989 (F.J. 1).

<sup>411</sup> SS.T.C. 214/1989 (F.J. 1), 31/2010 (F.J. 36), 103/2013 (F.J. 4) y S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)]

<sup>412</sup> «[C]omo resultado del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18ª de la Constitución» [S.T.C. 214/1989 (F.J. 9)], el Estado, cuando puedan «estar afectados intereses de entes dotados de autonomía constitucionalmente garantizada [...] puede, en principio, establecer algunas reglas o previsiones [sobre la creación, modificación o disolución de nuevas entidades de carácter territorial]. Sin embargo, [...] no puede ampararse en el art. 149.1.18 C.E. para regular cuestiones «estrictamente organizativa[s] que no present[en] mayor incidencia en otros intereses generales de alcance supraautonómico» [S.T.C. 214/1989 (F.J. 15)]».

Por otro lado, en base a lo señalado por las SS.T.C. 214/1989 [FF.JJ. 4 b) y 15 a)], 41/2016 (F.J. 59 y 168/2016, [F.J. 4 b)], el alcance de las bases es mucho más restrictivo en relación con aquellas

y en relación con los artículos 137 y 140, «regular los requisitos que con carácter básico deben reunir los municipios»<sup>413</sup>, que incluye cuestiones relacionadas con el territorio<sup>414</sup>, la población y la organización<sup>415</sup> como «elementos que permiten definir el modelo municipal común»<sup>416</sup>, y de otro, porque el concepto de Estado es «compren[sivo] de todas las organizaciones propias de las nacionalidades y otros entes territoriales autónomos»<sup>417</sup>, porque sus principios vinculan «por igual a todas las organizaciones [que lo integran]»<sup>418</sup> y porque nuestro modelo de Estado se configura sobre la base de la garantía constitucional de la autonomía local.

La competencia sobre el régimen básico del régimen jurídico de las AA.PP. presenta a su vez dos aspectos, en «sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y

---

entidades locales a las que no alcanza la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 C.E.) provincial (art. 141.2 C.E.) e insular (art. 141.4 C.E.) siendo más amplia «la competencia estatutaria de las Comunidades Autónomas» hasta el punto de que su existencia entra dentro del ámbito de disponibilidad de las CC.AA.

<sup>413</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 8 b)]y reiterada en SS.T.C. 103/2013 [F.J. 5 b)], 41/2016 [F.J. 6 b)]y 108/2017 [F.J. 2].

<sup>414</sup> «Como las bases del procedimiento de alteración de los términos municipales y los requisitos necesarios para la constitución de un nuevo municipio (S.T.C. 108/2017, de 21 de septiembre, F.J. 2)» (SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 C.E.(Prontuario)*, mayo 2022, p. 365), o establecer medidas para el fomento de «la fusión de municipios» {S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 b)]}.

<sup>415</sup> Ha de entenderse incluido también dentro del ámbito del régimen local, «si bien no existe referencia directa alguna al concejo abierto en el art. 149 C.E., [... al] concejo abierto como forma de gobierno municipal e inframunicipal» [210/2014 (F.J. 3)].

<sup>416</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 b)].

<sup>417</sup> S.T.C. 103/2013 (F.J. 4), también en S.T.C. 32/1981 (F.J. 5).

<sup>418</sup> S.T.C. 103/2013 (F.J. 4), también en S.T.C. 32/1981 (F.J. 5). No obstante, en el ámbito de la organización comarcal «la competencia básica estatal derivada del art. 149.1.18.ª C.E. es más estrecha y, por tanto, [...] la competencia estatutaria de las Comunidades Autónomas es más amplia: “las ‘entidades locales no necesarias o contingentes’, en general, y las de segundo grado (p. ej., comarcas), en particular”, “están dotadas de ‘un fuerte grado de interiorización autonómica’, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 C.E.), provincial (art. 141.2 C.E.) e insular (art. 141.4 C.E.)”; “entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia” [S.T.C. 41/2016, F.J. 5, citando la S.T.C. 214/1989, FF.JJ. 4 b) y 15 a)]» {S.T.C. 168/2016 [F.J. 4 b)]}.

En cuanto a «las mancomunidades [estas] participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de los entes locales que las forman» [S.T.C. 103/2013 (F.J. 5)] y la regulación básica estatal ha de limitarse a aquellos aspectos «necesari[os] para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados» [S.T.C. 103/2013 (F.J. 5) y en el mismo sentido S.T.C. 214/1989 (F.J. 14)].

En relación con las parroquias locales, el Estado puede establecer algunas reglas o previsiones relacionadas con su creación, modificación o disolución, toda vez que quedan «afectados intereses de [los municipios] entes dotados de autonomía constitucionalmente garantizada» [S.T.C. 214/1989 (F.J. 15)].



orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por [el principio de] unidad y por la igualdad sustancial de todos sus miembros»<sup>419</sup> y en «en sentido negativo [...] es el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas [(en adelante CC.AA.)] en el ejercicio de sus competencias»<sup>420</sup>, límite que llega hasta el punto de que «[e]l Derecho local estatutario no puede [...] funcionar como parámetro de control de la legislación básica estatal en los procesos constitucionales»<sup>421</sup>. En definitiva, las CC.AA. «pu[eden] legislar libremente en el respeto a esas condiciones básicas»<sup>422</sup>.

Dentro de este sentido negativo, no obstante, la regulación estatal ni puede redactarse con tal grado de detalle o «de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo»<sup>423</sup>, tampoco «pueden considerarse incluidas [...] aquellas normas que no resultan justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal»<sup>424</sup>,

---

<sup>419</sup> S.T.C. 25/1983 (F.J. 4).

<sup>420</sup> S.T.C. 25/1983 (F.J. 4) en relación con la convocatoria de plazas de Cuerpos nacionales de funcionarios de la administración local

<sup>421</sup> S.T.C. 45/2017 [F.J. 2 c)]. Es decir, la competencia autonómica en materia de régimen local, aunque su estatuto de autonomía la reconozca como exclusiva, ha de entenderse que «lo hace de manera impropia» [S.T.C. 31/2010 (FF.JJ. 36, 60, 64 y 100) en S.T.C. 103/2013 (F.J. 4)] y no puede impedir que el Estado, en el ejercicio de su competencia, pueda reformar las bases y así, incluso si un Estatuto de Autonomía reconociera mayores garantías de autonomía local, estas solo vincularían al legislador autonómico «en la medida en que sean compatibles con la ordenación básica [en idéntico sentido, S.T.C. 44/2017, F.J. 2 c)]» {S.T.C. 45/2017 [F.J. 2 c)]} y nunca al legislador estatal.

«Consecuentemente, una norma estatutaria de régimen local no puede [...] imposibilitar que [el Estado] reforme las bases [...] ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad Autónoma por virtud del Derecho local incluido en su Estatuto» {S.T.C. 168/2016 [F.J. 3 b)], en relación con la personalidad jurídica de los entes inframunicipales}.

Navarra supone una excepción a esta cuestión, «pues las previsiones de la L.O.R.A.F.N.A., en la parte que reflejen derechos históricos, enraízan en la disposición adicional primera de la Constitución que desplaza respecto a esta entidad foral la competencia estatal de dictar legislación Básica ex art. 149.1.18 C.E» [S.T.C. 180/2016 (F.J. 5) con base en S.T.C. 140/1990 (FF.JJ. 2, 3 y 4) y esta a su vez con base en la jurisprudencia sentada en SS.T.C. 11/1984 (F.J. 4), 110/1984 (F.J. 3), 123/1984 (F.J. 3), 94/1986 (F.J. 6) y 76/1988 (FF.JJ. 3 y 4).

<sup>422</sup> SS.T.C. 32/1981 (F.J. 5) y 103/2013 (F.J. 4).

<sup>423</sup> S.T.C. 50/1999 (F.J. 3). En el mismo sentido SS.T.C. 49/1988 (F.J. 3), 225/1993 (F.J. 3), 147/1995 (F.J. 5) y 197/1996 (F.J. 5).

<sup>424</sup> SS.T.C. 48/1988 (F.J. 3) y S.T.C. 227/1988 (F.J. 24).



ni puede «distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, [ni] asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular»<sup>425</sup>.

En otro orden de cosas, esta competencia, de la mano de la que ostenta el Estado para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, también recogida en el art. 149.1.18ª C.E., incluye además «la competencia estatal en materia de régimen patrimonial de las Administraciones públicas»<sup>426</sup>.

También ampara «[e]l principio [de] uniformidad de la contabilidad regional de las Administraciones públicas»<sup>427</sup> y la competencia para «“introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 31.2 y 103.1 C.E. y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 C.E.)” [S.T.C. 41/2016, F.J. 3 a)]»<sup>428</sup>.

Igualmente «se extiende a la determinación del régimen general de las potestades administrativas que se les atribuyen»<sup>429</sup>, aunque nuestro alto tribunal<sup>430</sup> parece circunscribir este alcance al específico sistema de admón. de las corporaciones de derecho público.

Por último, y no menos importante, «[d]entro de [la] competencia [que establece el art. 149.1.18ª C.E.] ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá

---

<sup>425</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 5 c)].

<sup>426</sup> S.T.C. 162/2009 [F.J. 4]

<sup>427</sup> S.T.C. 76/1983 [F.J. 24]. También se «encuadra[n] en las bases previstas en el art. 149.1.18ª de la Constitución [...] las normas reglamentarias que, en el ejercicio de la habilitación otorgada, dicte el Gobierno, pues [el principio de uniformidad de la contabilidad regional] exige necesariamente, para su efectividad, la elaboración de criterios comunes».

<sup>428</sup> S.T.C. 54/2017 [F.J. 4 b)], en relación con los arts. 75 bis, 75 ter y 104 bis L.R.B.R.L., «disposiciones [que] limitan el número de trabajadores eventuales y con dedicación exclusiva en las corporaciones locales, así como [sus] retribuciones».

<sup>429</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 360.

<sup>430</sup> S.T.C. 227/1988 [F.J. 24] «son básicos aquellos preceptos que enuncian, en términos generales, las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades [Corporaciones de Derecho público – comunidades de usuarios de aguas públicas] para el cumplimiento de sus fines».

de ajustarse la coordinación entre éstas, así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas a favor de las Diputaciones Provinciales»<sup>431</sup>, es decir, «pued[e] establecer normas básicas que aseguren la comunicación e información inmediata entre [las] Administraciones»<sup>432</sup>, si bien ha de tratarse del establecimiento de garantías mínimas sin que pueda realizar «una regulación tan precisa que vacíe de contenido la competencia de las Comunidades Autónomas e impida su adaptación a las características específicas de cada una de ellas (SS.T.C. 48 y 49/1988, de 22 de marzo)»<sup>433</sup>.

La complejidad, pues, radica en determinar qué es regulación básica que, como ya señalase el Tribunal Constitucional<sup>434</sup>, dada la dificultad para hacerlo, no cabe, *a priori*, realizar una definición precisa de este concepto.

Y si bien son las Cortes<sup>435</sup> las que han de encargarse de «establecer qué es lo que haya de entenderse por básico»<sup>436</sup>, partiendo de la consideración de que lo básico es una «noción material»<sup>437</sup>, es decir, el *nomen iuris*<sup>438</sup> no define una norma

---

<sup>431</sup> S.T.C. 76/1983 (F.J. 18).

<sup>432</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 21), en relación con la comunicación entre la Administración del Estado y las CC.AA. en materia hídrica.

<sup>433</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 21), en relación con aspectos esenciales de la Administración Hidráulica (la unidad de gestión, el tratamiento integral, la economía del agua, el respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico, la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza).

<sup>434</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 59, también en S.T.C. 25/1983 (F.J. 4).

<sup>435</sup> En cuanto al tipo de norma que el Estado ha de emplear para articular estas bases, la jurisprudencia constitucional, establece que «no tienen necesariamente que quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política» [S.T.C. 25/1983 (F.J. 4) y en el mismo sentido S.T.C. 1/1982 (F.J. 1)], «y partiendo de que no hay necesariamente una reserva constitucional a la Ley en el art. 149.1.18» [S.T.C. 85/1983 (F.J. 8)] sí que enfatiza la preferencia de reservar su regulación a las normas con rango de Ley, lo que incluye al Real Decreto-Ley que, siempre que cumpla con el resto de requisitos constitucionales, puede contener bases o normas básicas [S.T.C. 23/1993 (F.J. 3)]. De ahí que las normas de carácter reglamentario se admitan de manera excepcional para la regulación de las bases, y solo «para aquellos supuestos [en los que] ‘sean ‘complemento necesario[...’ y siempre que ‘por su identificación expresa o por su estructura’[muestran tal carácter]» [S.T.C. 227/1998 (F.J. 32) en S.T.C. 210/2014 (F.J. 5)]. Queda excluida de la excepción reglamentaria la regulación básica de la organización municipal [S.T.C. 210/2014 (F.J. 5)].

<sup>436</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 5).

<sup>437</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 6) en S.T.C. 1/1982 (F.J. 1).

<sup>438</sup> Las «normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tal[...] (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases)» [S.T.C.

como básica, aunque sea una exigencia formal que «venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad<sup>439</sup> [y solo de manera excepcional se admite que] la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento»<sup>440</sup>. Dado que, ni de dicho requisito formal se deriva que «el legislador [tenga] la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus Leyes [y que] las competencias son indisponibles e irrenunciables, [...] oper[ando] *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de [ellas]»<sup>441</sup>, a la postre, será el T.C., en su calidad de «intérprete supremo de la Constitución»<sup>442</sup>, el competente para concretar qué es y qué no es básico<sup>443</sup>, de ahí la razón de ser del siguiente análisis: ver qué ha dicho hasta el momento el T.C. relacionado con el tema que nos ocupa.

Sentado lo anterior, nuestro alto Tribunal, se aventuró a definir las bases como «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado»<sup>444</sup>. Esto «implica el establecimiento de un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad pueda regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses»<sup>445</sup>. De todos modos, «[l]a fijación de [las] condiciones básicas no puede

---

32/1981 (F.J. 5) en S.T.C. 1/1982 (F.J. 1)] «y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente» [S.T.C. 32/1981 (F.J. 6) en S.T.C. 1/1982 (F.J. 1)].

<sup>439</sup> Su naturaleza de base ha de poder inferirse de la norma por su «estructura [...], contexto y los demás datos que permitan descubrir, con naturalidad, la decisión del legislador» [S.T.C. 233/1999 (F.J. 5) con cita de SS.T.C. 15/1989 (F.J. 3) y, S.T.C. 96/1996 (F.J. 32)].

<sup>440</sup> S.T.C. 69/1988 (F.J. 6) citada en S.T.C. 233/1999 (F.J. 5), señalando esta última que: «Esta exigencia del elemento formal en las bases estatales, sin matices relevantes de ningún tipo, se ha seguido manteniendo invariablemente desde entonces hasta hoy» con cita de [SS.T.C. 80/1988 (F.J. 5), 227/1988 (F.J. 32), 13/1989 (F.J. 3), 15/1989 (F.J. 3), 141/1993 (F.J. 3), 203/1993 (F.J. 4), 385/1993 (F.J. 6), 213/1994 (F.J. 10), 96/1996 (F.J. 32), 197/1996 (F.J. 5), 133/1997 (F.J. 6), 206/1997 (F.J. 7), 66/1998 (F.J. 2) y, S.T.C. 118/1998 (F.J. 16)].

<sup>441</sup> S.T.C. 133/1997 (F.J. 6) citado en S.T.C. 233/1999 [F.J. 4 a)].

<sup>442</sup> Art. 1.1 LOTC.

<sup>443</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 5), también en SS.T.C. 1/1982 (F.J. 1) y S.T.C. 25/1983 (F.J. 4).

<sup>444</sup> S.T.C. 25/1983 (F.J. 4)

<sup>445</sup> S.T.C. 49/1988 (F.J. 3)

implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas»<sup>446</sup> ya que es la única interpretación del art. 149.1.18ª C.E. que «permite armonizar los principios de unidad y autonomía que la Constitución consagra [en los] arts. 2 y 137»<sup>447</sup>.

Por otro lado, en relación con la admón., «el objetivo fundamental, aunque no único<sup>448</sup>, de las bases [...] es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas, [de ahí que], cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones [a] regula[r...] más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común»<sup>449</sup>. En ese mismo sentido, como nos recuerda el T.C.<sup>450</sup>, lo que se persigue es asegurar «en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo» de ahí que una de las características esenciales de las bases sea la estabilidad, «pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales».

---

<sup>446</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 5)

<sup>447</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 5)

<sup>448</sup> Las bases pueden atender a «otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo» {S.T.C. 130/2013 (F.J. 69 [reiterado con cita en SS.T.C. 91/2017 (F.J. 5), 93/2017 (F.J. 7), 55/2018 (F.J. 4), 132/2018 (F.J. 4) y S.T.C. 100/2019 (F.J. 7)] y S.T.C. 65/2020 (F.J. 7)}.

SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 363, trae a modo de ejemplo y con referencia a la S.T.C. 130/2013:

«la asignación equitativa de los recursos a través del gasto público (art. 31.2 C.E.), la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 C.E.), la programación y ejecución del gasto público conforme a los principios de eficiencia y economía (art. 31.2 C.E.), la estabilidad presupuestaria (art. 135 C.E.), la prevención de eventuales distorsiones del funcionamiento del mercado, la coherencia y coordinación de la política subvencional de todas las Administraciones públicas, la lucha contra el fraude y la corrupción en la gestión de los fondos públicos, así como el incremento de la transparencia, el control y la evaluación del gasto subvencional».

Añade, aludiendo a los S.T.C. 65/2020 [FF.JJ. 7 B) y 11 B) a)], en el ámbito tributario, «el cumplimiento igualitario del deber de contribuir en todo el territorio nacional [...] (art. 31.1 C.E.) o el reforzamiento de las garantías de los contribuyentes y la seguridad jurídica, la posibilitación de la utilización de las nuevas tecnologías y el establecimiento de mecanismos que refuercen la lucha contra el fraude, el control tributario, el cobro de las deudas tributarias y la disminución de los niveles de litigiosidad en materia tributaria».

<sup>449</sup> S.T.C. 251/2016 (F.J. 10), en relación con los jurados provinciales de expropiación. También, en el mismo sentido, entre otras SS.T.C. 50/1999 (F.J. 3) y 130/2013 (F.J. 6).

<sup>450</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 6) en S.T.C. 1/1982 (F.J. 1).

Entrando ya en concreto «en materia de régimen local [, la competencia estatal sobre las bases] debe ir dirigida a identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere de elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales a los que sirve el Estado y que esta definición solo debe incluir aquellos aspectos que sean necesarios»<sup>451</sup>, permitiéndose que su regulación «pued[a] alcanzar una mayor intensidad cuando afectan a las relaciones de las entidades locales con los administrados»<sup>452</sup>.

Estas bases, en el ámbito local, «responden esencialmente a dos cometidos»<sup>453</sup>, «concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada»<sup>454</sup> para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución»<sup>455</sup> y «concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales»<sup>456</sup>.

Esto se traduce en «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, [es decir], los principios o bases, relativos a los aspectos institucionales —organizativos y funcionales— y a las competencias locales»<sup>457</sup>, que, en ningún caso, ha de entenderse «reducid[a] a cuestiones estrictamente organizativas»<sup>458</sup>.

En definitiva, debe ser «el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales»<sup>459</sup>, con «la responsabilidad de perseguir los objetivos constitucionales, en general, y los

---

<sup>451</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 e)], reiterado con cita en SS.T.C. 161/2013 (F.J. 9) y 41/2016 (F.J. 5).

<sup>452</sup> S.T.C. 161/2013 (F.J. 9)

<sup>453</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)]

<sup>454</sup> Esto implica que, independientemente se amplíe o reduzca la autonomía local, esta ha de «afect[ar] a la autonomía de entes locales con relieve constitucional» {S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)]}, a saber: municipios (art. 140 C.E.), provincias (art. 141.2 C.E.) e islas (art. 141.4 C.E.).

<sup>455</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)], también en SS.T.C. 103/2013 (F.J. 4) y 143/2013 (F.J. 3).

<sup>456</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)], también en SS.T.C. 103/2013 (F.J. 4) y 143/2013 (F.J. 3).

<sup>457</sup> S.T.C. 103/2013 (F.J. 4), también en S.T.C. 214/1989 (FF.JJ. 1 y 4) y, en el mismo sentido, SS.T.C. 25/1983 (F.J. 4), 76/1983 (F.J. 38) y 99/1987 [F.J. 2 b)].

<sup>458</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 1).

<sup>459</sup> S.T.C. 103/2013 (F.J. 5).

mandatos de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 C.E.), en particular»<sup>460</sup>.

Analizado el ámbito de la competencia y centrándonos en los aspectos relacionados con el elemento institucional y competencial de las entidades locales, procede ahora concretar cada uno de los aspectos a los que esta se extiende.

### III.1.1. Aspectos institucionales

#### III.1.1.1. Bases organizativas

En palabras del T.C.<sup>461</sup>, «desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 C.E.», «[e]l Estado puede establecer [...] principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos [...] de todas las Administraciones públicas<sup>462</sup>», lo que implica que la «“potestad organizatoria<sup>463</sup> [...] para determinar el régimen jurídico de la organización [...]” de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado»<sup>464</sup>, sin embargo, «en cuestiones relacionadas con la organización intern[a] de los órganos»<sup>465</sup> únicamente puede incluir «aquellos aspectos que sean necesarios, sin quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico»<sup>466</sup>

---

<sup>460</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 13 c)].

<sup>461</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 6) y reiterado en S.T.C. 50/1999 (F.J. 3).

<sup>462</sup> Ha de incluirse también «si bien no existe referencia directa alguna al concejo abierto en el art. 149 C.E., puede entenderse, sin embargo, que, a partir de la definición del concejo abierto como forma de gobierno municipal e inframunicipal, aquel puede incluirse sin dificultad dentro del ámbito del régimen local y, por tanto, asociarse a la competencia estatal relativa a la fijación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, recogida en el art. 149.1.18 C.E.» [S.T.C. 210/2014 (F.J. 3)].

<sup>463</sup> Incluida la autonómica.

<sup>464</sup> S.T.C. 50/1999 (F.J. 3).

<sup>465</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 5) con cita del S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 e)] que sintetiza la doctrina de las SS.T.C. 32/1981 (F.J. 5), 214/1989 (F.J. 6) y 50/1999 (F.J. 3).

<sup>466</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 5) con cita del S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 e)] que sintetiza la doctrina de las SS.T.C. 32/1981 (F.J. 5), 214/1989 (F.J. 6) y 50/1999 (F.J. 3).

No obstante, la potestad de libre autoorganización, aunque limitada<sup>467</sup>, es una competencia de las administraciones territoriales inherente a su autonomía<sup>468</sup> y abarca la configuración de su admón. en sentido amplio, es decir, no solo comprende la determinación del régimen jurídico de su organización y funcionamiento sino también la de «los organismos, corporaciones o entidades administrativas de ellas dependientes»<sup>469</sup>, lo que incluye «la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades [que la] configuran [...] o [que son] depend[ientes] de ella[s]»<sup>470</sup>.

En la organización municipal, «el orden constitucional de distribución de competencias [reconoce] tres ámbitos normativos»<sup>471</sup>: la legislación básica del Estado, la legislación de desarrollo de las CC.AA. en el marco de sus estatutos de autonomía y «la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140»<sup>472</sup>, es por ello que, las bases estatales solo pueden tener una extensión y efectos reducidos en cuanto «a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados»<sup>473</sup>.

---

<sup>467</sup> Como ya se ha señalado, «el Estado tiene atribuido el establecimiento de “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 C.E.) y [a las CCAA] le corresponde el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del “régimen jurídico y sistema de responsabilidad de [su] Administración pública [...] y [de] los entes públicos dependientes de ella”» [S.T.C. 251/2016 (F.J. 8)]. Además, «[e]n relación con las competencias de las Comunidades Autónomas [en lo relativo a la configuración por ésta de su propia Administración] “hemos declarado que conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo (S.T.C. 165/1986, F.J. 6), establecer cuáles son los órganos e instituciones que configuran las respectivas Administraciones (S.T.C. 35/1982, F.J. 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (S.T.C. 227/1988 y a sensu contrario S.T.C. 13/1988)” (S.T.C. 50/1999, de 6 de abril, F.J. 3)» [S.T.C. 251/2016 (F.J. 9) en relación con los jurados provinciales de expropiación].

<sup>468</sup> SS.T.C. 35/1982 (F.J. 2), 165/1986 (F.J. 6) y 227/1988 (F.J. 24).

<sup>469</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 24), en relación con la configuración de la Administración Hidráulica Autonómica.

<sup>470</sup> SS.T.C. 35/1982, 165/1986, 13/1998 y 227/1988 en S.T.C. 50/1999 (F.J. 3).

<sup>471</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 6).

<sup>472</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 6).

<sup>473</sup> S.T.C. 50/1999 (F.J. 3) en S.T.C. 251/2016 (F.J. 9) en relación con los jurados provinciales de expropiación. También con cita del S.T.C. 50/1999 (F.J. 3) en SS.T.C. 34/2013 (F.J. 16), 130/2013 (F.J. 6), 141/2014 (F.J. 5), 93/2017 (F.J. 7), 33/2018 (F.J. 6), 55/2018 [F.J. 4 a)], 132/2018 (F.J. 4), 109/2019 (F.J. 8) y 68/2021 (F.J. 5).



Aparte, aunque «[l]a doctrina constitucional a este respecto se ha edificado sobre normas básicas habitualmente destinadas a consolidar o incrementar la autonomía de los entes locales»<sup>474</sup>, eso no quita para que, en este ámbito, «típicamente local (organización interna)»<sup>475</sup>, se reconozca la competencia Estatal para, dentro de su competencia para dictar las bases, limitar la capacidad de organización interna de una entidad local<sup>476</sup>. Aun así, y en el mismo sentido señalado en el párrafo anterior, el Estado ha de limitarse al establecimiento de elementos comunes o uniformes necesarios para satisfacer «los intereses generales a los que sirve el Estado»<sup>477</sup>, con la limitación adicional de que no puede agotar todo el espectro normativo «que debe corresponder al legislador autonómico»<sup>478</sup>.

Sí que es cierto que el Estado puede «introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español»<sup>479</sup>, no obstante, la reserva de ley orgánica<sup>480</sup> prevista en el art. 135 C.E., aparte de no ser un título atributivo de una competencia material al Estado, solo alcanza «[a]l desarrollo en sentido estricto de los principios establecidos en el art. 135 C.E.»<sup>481</sup> y no a cualquier «medida destinada al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización

---

<sup>474</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 3).

<sup>475</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 3).

<sup>476</sup> Como el establecimiento de órganos específicos «órganos de gestión desconcentrada» (art. 128 L.R.B.R.L.), la «comisión especial de sugerencias y reclamaciones» (arts. 20 y 132 L.R.B.R.L.) y el «consejo social de la ciudad» (art. 131 L.R.B.R.L.), atendiendo a especiales características de los municipios (municipios de gran población), para una mejor protección de los derechos de los vecinos {SS.T.C. 103/2013 [F.J. 5 f)] y 143/2013 (F.J. 5), con cita en S.T.C. 41/2016[F.J. 3 a)]}, la obligatoriedad de la regulación del «funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, [el] quorum y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores» [S.T.C. 33/1993 (F.J. 3)]. También es básica en «la regulación de los elementos centrales de la moción de censura [(“[l]a configuración de la moción, la determinación de las condiciones para su ejercicio, y su régimen de límites y garantías” en el ámbito local)]» [S.T.C. 81/2012 (F.J. 3)].

<sup>477</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 e)] en S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>478</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 e)] en S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>479</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>480</sup> La S.T.C. 215/2014 [F.J. 3 a)] definió, «partiendo de la doctrina constitucional relativa al contenido material de este tipo normativo [SS.T.C. 5/1981, de 13 de febrero, F.J. 21 A); 173/1998, de 23 de julio, F.J. 7; 129/1999, de 1 de julio, F.J. 2; 53/2002, de 27 de febrero, F.J. 2; 184/2012, de 17 de octubre, F.J. 9; 212/2012, de 4 de noviembre, F.J. 1, y 151/2014, de 24 de septiembre, F.J. 4 a)]» el sentido y alcance de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 C.E.

<sup>481</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].



de las estructuras administrativas»<sup>482</sup>. Aún así, se le ha reconocido que con el alcance de su competencia puede introducir «normas “generales” destinadas a racionalizar la Administración instrumental de las corporaciones locales<sup>483</sup>»<sup>484</sup> cuando se traten de «elementos comunes o uniformes que sirv[a]n a los principios constitucionales de eficiencia y economía (art. 31.2 C.E.), estabilidad presupuestaria (art. 135 C.E.) y control (art. 136 C.E) [mientras no impidan] el desarrollo de políticas propias por parte de las Comunidades Autónomas»<sup>485</sup> y medidas coyunturales que impliquen su «desaparición como una consecuencia jurídica *ope legis* asociada al incumplimiento»<sup>486</sup> de dichas normas generales, inequívocamente básicas.

Tampoco tienen cabida dentro de la competencia estatal, ni siquiera dentro del marco de elaboración de normas básicas para incorporar criterios de racionalidad económica en el modelo local español<sup>487</sup> aquellas «reglas que penetr[e]n de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, estableciendo un criterio unívoco que no admit[a] las adaptaciones que pudieran resultar del ejercicio del poder local de auto organización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local»<sup>488</sup>. Es cada admón. la que, en el marco de sus respectivas competencias, ha de encargarse de ajustar sus estructuras administrativas, sus recursos materiales y personales para dar cumplimiento a «los principios de

---

<sup>482</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>483</sup> Hacer depender directamente de la corporación local las entidades instrumentales (organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes) [F.J. 3 S.T.C. 44/2017 y F.J. 6 a) S.T.C. 54/2017] o prohibirles la adquisición, constitución o participación «con carácter general en la constitución de nuevos entes instrumentales durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste» {S.T.C. 44/2017 (F.J. 3) y 54/2017 [F.J. 6 a)]}.

<sup>484</sup> S.T.C. 44/2017 (F.J. 3) en el ámbito de la impugnación por vulneración de la autonomía local y S.T.C. 54/2017 [F.J. 6 a)] en el ámbito de la impugnación por invasión de competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local.

<sup>485</sup> S.T.C. 54/2017 [F.J. 6 a)].

<sup>486</sup> S.T.C. 44/2017 (F.J. 3) y 54/2017 [F.J. 6 b)].

<sup>487</sup> La S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)] señala que «el artículo 149.1.18ª C.E. ampara [...] normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 31.2 y 103.1 C.E. y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 C.E.)»

<sup>488</sup> S.T.C. 54/2017 [F.J. 4 b)], en relación con los apartados 3 y 4 del 104 bis L.R.B.R.L., introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

eficiencia (art. 31.2 C.E.) y eficacia (art. 103.1 C.E.) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135)»<sup>489</sup>.

A pesar de señalado en el párrafo precedente, al Estado se le reconoce potestad, para «establece[r] topes máximos, en función de la población»<sup>490</sup>, del personal eventual y con dedicación exclusiva con el que pueden contar las corporaciones locales, lo mismo que para fijar topes retributivos al personal a su servicio<sup>491</sup>. No obstante, «el Estado ha de hacer compatible su competencia [...] con la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y a las propias entidades locales»<sup>492</sup>, ya que, los mandatos constitucionales de «eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 C.E.), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 C.E.) y estabilidad presupuestaria (art. 135 C.E.) [...] se proyectan directamente también sobre [estas]»<sup>493</sup>, por lo que el Estado «no pued[e] monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos»<sup>494</sup>.

Sentado lo anterior, en el ejercicio de su competencia para dictar las bases, el Estado se ha encargado de determinar, en la L.R.B.R.L., cuál ha de ser la organización básica de las entidades locales<sup>495</sup>, también se ha admitido su competencia para establecer «los requisitos que con carácter necesario deben reunir los municipios»<sup>496</sup> y para regular la composición de órganos municipales con función de control de la actividad municipal<sup>497</sup>, aunque dicha competencia parece verse

---

<sup>489</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>490</sup> S.T.C. 54/2017 [F.J. 4 b)].

<sup>491</sup> S.T.C. 54/2017 [F.J. 4 b)].

<sup>492</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>493</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>494</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>495</sup> Art. 20 L.R.B.R.L. para los municipios, art. 32 L.R.B.R.L. para las provincias, Disp. adic. Decimocuarta L.R.B.R.L. para los Cabildos insulares...

<sup>496</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 8 b)] en relación con la creación de nuevos municipios del art. 13.2 de la L.R.B.R.L.

<sup>497</sup> S.T.C. 103/2013 en relación con la composición de la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones en los municipios de gran población (art. 132.2 L.R.B.R.L.). S.T.C. 143/2013 [F.J. 12] en relación con el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas (art. 137 L.R.B.R.L.).

limitada al hecho de establecer una configuración más ajustada al principio de mandato representativo y sobre aspectos con «incid[encia directa] en las atribuciones de los representantes electos y defin[itorios de] la regla de formación de voluntad del órgano»<sup>498</sup>. Igualmente, se le reconoce competencia al Estado para configurar «la organización y funcionamiento de las corporaciones Locales en orden a la aprobación [...] de sus cuentas anuales»<sup>499</sup>.

También es competencia estatal el establecimiento de un modelo común de las entidades instrumentales locales<sup>500</sup> a las que pueden recurrir estas para la gestión directa de los servicios de su competencia<sup>501</sup>, como lo es, dentro de su competencia para establecer las bases del modelo organizativo básico local<sup>502</sup>, la «reserva al pleno [...] de] la facultad de optar por una u otra fórmula organizativa en las sociedades mercantiles locales, dentro [...] del margen de configuración dispuesto por el ordenamiento jurídico»<sup>503</sup>.

De igual manera, el Estado puede establecer reglas básicas en relación con las entidades locales menores «o [de las] asociativas (p. ej. mancomunidades y consorcios)»<sup>504</sup>, «ya que, de algún modo, [cuestiones relativas a su creación, modificación o disolución] incide[n] en la distribución del poder sobre el territorio»<sup>505</sup>, siempre y cuando sean tendentes a «garantizar la presencia de los intereses de la población y [...] del municipio»<sup>506</sup> o bien porque estén en juego intereses generales de alcance supraautonómico<sup>507</sup>. Además, en relación con los

---

<sup>498</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5].

<sup>499</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 28], en relación con la Comisión Especial de Cuentas (art. 116 de la L.R.B.R.L.)

<sup>500</sup> En referencia a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales, ambas locales, a las que aluden los apartados 1 y 2 del art. 85 bis L.R.B.R.L.

<sup>501</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 d)].

<sup>502</sup> Con referencia expresa al modelo municipal [art. 22.2 f) L.R.B.R.L. para el régimen común y art. 123.1 k) para los municipios de gran población].

<sup>503</sup> S.T.C. 137/2018 [F.J. 3 b)].

<sup>504</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 367 en referencia al F.J. 20 e) S.T.C. 210/1989.

<sup>505</sup> S.T.C. 4/1981 (F.J. 6) con cita en S.T.C. 214/1989 [F.J. 15 a)].

<sup>506</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 15 b)].

<sup>507</sup> Aunque expresado en sentido negativo S.T.C. 214/1989 [F.J. 15 b)]. Entre estas cuestiones básicas se encuentra la condición de que «[l]a gestión, a través de estos entes, debe ser más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados [...] o su] configuración como

consorcios, el alto tribunal considera que no desborda el ámbito correspondiente a las bases del régimen jurídico de las AA.PP. ni el establecimiento de la obligación de adscripción a una A.P.<sup>508</sup>, ni la determinación de los criterios que han de regir dicha adscripción<sup>509</sup>, [ni] determinadas previsiones en materia de régimen de personal<sup>510</sup>, presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial<sup>511</sup>. Tampoco excede las bases de régimen jurídico de las AA.PP. la regulación de su «desaparición *ope legis*»<sup>512</sup>.

Visto el alcance de esta vertiente competencial, ninguna de estas cuestiones permite sostener que sobre alguna de estas bases el legislador estatal pueda imponer de manera generalizada para todas las AA.PP. un modelo concreto de gestión basado en las T.I.C., más bien es justo lo contrario.

#### III.1.1.2. Bases funcionales

En este ámbito, y «dentro del concepto de “funcionamiento” se incardinan las actividades jurídicas típicas a través de las cuales las Administraciones públicas desarrollan su función constitucional de satisfacción de los intereses generales (art. 103.1 C.E.)»<sup>513</sup>.

Se incluye dentro de la competencia estatal la determinación de las bases por la que se ha de regir cada una de las modalidades de prestación de los servicios públicos locales<sup>514</sup>.

También han de entenderse incluida dentro de esta competencia aquellas normas orientadas a mejorar la calidad técnica de la actividad normativa de las

---

estructuras desconcentradas, sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia» {S.T.C. 41/2016 [F.J. 7 b)]}.

<sup>508</sup> S.T.C. 93/2017 [F.J. 7 d)].

<sup>509</sup> SS.T.C. 93/2017 [F.J. 7 d)] y 132/2018 [F.J. 10 b)].

<sup>510</sup> S.T.C. 132/2018 (F.J. 11).

<sup>511</sup> S.T.C. 132/2018 (F.J. 11).

<sup>512</sup> SS.T.C. 41/2016 [F.J. 11 c)], 44/2017 (F.J. 3), 54/2017 (F.J. 6) en S.T.C. 132/2018 (F.J. 13).

<sup>513</sup> S.T.C. 130/2013 (F.J. 6).

<sup>514</sup> S.T.C. 31/2010 (F.J. 100).

administraciones, es decir, aquellas que establecen «principios generales<sup>515</sup>, pautas o directrices en materia de elaboración de disposiciones de carácter general»<sup>516</sup>, de este modo, «[t]ienen carácter básico las previsiones estatales relativas a la participación ciudadana en la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas, pero sin que puedan incluir o descender a cuestiones procedimentales de detalle<sup>517</sup> que desbordan el ámbito de lo básico»<sup>518</sup>.

Por lo tanto, al igual que ocurre con las bases organizativas, en relación con las bases funcionales, la competencia del Estado va poco más allá del establecimiento de elementos comunes o uniformes necesarios para satisfacer «los intereses generales a los que sirve el Estado»<sup>519</sup>, con la limitación adicional de que no puede agotar todo el espectro normativo «que debe corresponder al legislador autonómico»<sup>520</sup>.

Aparte de ello, la competencia estatal no alcanza a cubrir, «con carácter general, las tareas [...] de gestión o administración»<sup>521</sup> ni «puede ofrecer cobertura a la centralización de funciones de ejecución o gestión»<sup>522</sup> y solo para supuestos

---

<sup>515</sup> La S.T.C. 91/2017 (F.J. 6) recoge que:

«Siguiendo la doctrina recogida en el F.J. 3 de la S.T.C. 50/1999 (reproducida luego en las SS.T.C. 130/2013 y 141/2014, referidas anteriormente) estos principios (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia) y los mecanismos para su implantación se articulan como normas generales que han de inspirar la actividad normativa de todas las Administraciones a fin de garantizar, en este ámbito, unos objetivos y reglas directrices comunes dirigidos, en última instancia, a mejorar la calidad técnica de las normas. Se trata así de unos principios básicos de “funcionamiento”, concepto éste que incluye, como hemos dicho, “actividades jurídicas típicas” de la Administración».

<sup>516</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 360 y en S.T.C. 91/2017 (F.J. 6). Se puede incluir también dentro de esta competencia la que tiene el Estado para regular determinados aspectos relacionados con «la publicación de los actos jurídicos emanados de las Corporaciones Locales, en cuanto presupuesto de [su] eficacia» [S.T.C. 233/1999 (F.J. 8)].

<sup>517</sup> Como lo son, entre otras cuestiones, las relacionadas con la «periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo» {S.T.C. 55/2018 [F.J. 7 c)]}.

<sup>518</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 360 y en SS.T.C. 91/2017 (F.J. 6) y S.T.C. 55/2018 [F.J. 7 c)].

<sup>519</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 e)] en S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>520</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 e)] en S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>521</sup> S.T.C. 45/2017 [F.J. 3 d)] en relación con «los funcionarios con habilitación de carácter nacional». «[L]a “función ejecutiva” corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan estatutariamente atribuida» {SS.T.C. 111/2016 [F.J. 12 d)] y S.T.C. 45/2017 [F.J. 3 d)]}.

<sup>522</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 8 b)] citado en S.T.C. 100/2019 [F.J. 6 b)].

limitados y excepcionales<sup>523</sup> «[l]as competencias estatales de carácter normativo pueden llegar a dar cobertura a tareas de simple ejecución»<sup>524</sup>.

Son tareas de ejecución [las que] «abarcen las decisiones de pura aplicación [...] y las tareas de gestión administrativa [son aquellas] destinadas a prepararlas, como la elaboración de instrumentos o mandatos de contenido abstracto sobre organización<sup>525</sup>»<sup>526</sup>. En este sentido son cuestiones procedimentales pertenecientes a la autoorganización de cada administración pública «la aprobación de modelos, formularios, escritos administrativos normalizados o instrucciones administrativas»<sup>527</sup>.

---

<sup>523</sup> «La enumeración no taxativa de supuestos “muy excepcionales” que recoge la {S.T.C. 147/1991 [F.J. 4 c)]} es la siguiente: “cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias Comunidades Autónomas o comporte márgenes amplios de discrecionalidad que sólo puedan ser encomendados a instancias generales —SS.T.C. 1/1982 y 44/1982—; se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada básica y por vía de conexión —S.T.C. 75/1983—, pronunciándose en el mismo sentido las SS.T.C. 48/1988 y 49/1988, en la primera de las cuales se establece que ‘excepcionalmente pueden considerarse básicos ciertos actos de ejecución, cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases’, diciéndose en la segunda de dichas Sentencias, ‘que las bases pueden contener regulaciones detalladas de materia, aspectos concretos e incluso actos de ejecución’ ‘cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de competencias establecidas’”» {S.T.C. 45/2017 [F.J. 3 c]}.

<sup>524</sup> S.T.C. 45/2017 [F.J. 3 d)] en relación con «los funcionarios con habilitación de carácter nacional». Véase en el apartado siguiente lo relacionado con el régimen de delegación de competencias.

<sup>525</sup> «Forman parte del “ámbito ejecutivo” los “reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa” correspondiente» {S.T.C. 55/2018 [F.J. 8 b)] con cita de las SS.T.C. 51/2006 (F.J. 4) y 31/2010 (F.J. 61). También citado en SS.T.C. 137/2010 (F.J. 9), 194/2012 (F.J. 8), 170/2014 [F.J. 6 b)], 55/2018 [F.J. 8 b)] y S.T.C. 100/2019 [F.J. 6 b)] }.

<sup>526</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 8 b)] citado en SS.T.C. 100/2019 [F.J. 6 b)] y 36/2021 (F.J. 12).

<sup>527</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 8 b)] que cita SS.T.C. 70/1997 (F.J. 4), 242/1999 (F.J. 11), 36/2012 (F.J. 10), 179/2013 (F.J. 8) y 87/2016 (F.J. 7). También citado en SS.T.C. 100/2019 [F.J. 6 b)] y 36/2021 (F.J. 12).

### III.1.1.3. Competencias locales

El Estado dispone de competencia habilitante suficiente para garantizar los aspectos esenciales del régimen competencial de las EE.LL.<sup>528</sup> y principalmente son tres las vías que puede emplear, *ex art. 149.1.18ª C.E.*, para configurar este, mediante la atribución directa de competencias<sup>529</sup>, estableciendo «los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales [...] y fija[r las] directrices para llevar a cabo [tal] asignación»<sup>530</sup> y, «garantiza[ndo el derecho de las EE.LL.] a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de [sus] intereses»<sup>531</sup>.

De la primera vía pueden identificarse, a su vez, tres fórmulas de atribución de competencias<sup>532</sup>, por un lado a través de reglas habilitantes específicas<sup>533</sup> que se puede traducir, por un lado, en el establecimiento, dentro de la legislación básica, de una serie de servicios mínimos obligatorios «y, con ello, la obligación y consiguiente habilitación directa [de la entidad local] en orden a su [prestación]»<sup>534</sup> y que «sirve[n] para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales»<sup>535</sup> y, si bien todo parece apuntar a que el legislador básico ha de delimitar el alcance de esta obligación atendiendo a criterios racionales («la modalidad de entidad local, el tipo de servicio, el número de habitantes, las “características peculiares” del municipio o la imposibilidad y dificultad en el cumplimiento»<sup>536</sup>...) como tradicionalmente ha hecho, también son un reflejo del mínimo competencial que han de corresponderles a las entidades locales «en virtud de la propia garantía institucional de que gozan»<sup>537</sup>

---

<sup>528</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 27), al hablar del art. 106.3 L.R.B.R.L. (gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios y su posible delegación bien a favor de entidades locales de ámbito superior bien a su C.A.).

<sup>529</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 368.

<sup>530</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 c)].

<sup>531</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 c)].

<sup>532</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 368.

<sup>533</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 10 e)].

<sup>534</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 10 e)].

<sup>535</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 368.

<sup>536</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 6 c)].

<sup>537</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 13 c)]

y, por otro, el Estado<sup>538</sup>, dentro «de sus atribuciones [, puede] regular y conferir<sup>539</sup>, [también excluir]<sup>540</sup> competencias a los entes locales»<sup>541</sup>, cuando tengan atribuida «la competencia en la materia o sector de que se trate»<sup>542</sup>. También se admite que, en el ámbito de materias compartidas, a través de leyes básicas se pueda establecer «qué competencias corresponden [...] a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía»<sup>543</sup>. Por otro lado, mediante cláusulas generales<sup>544</sup> a través de las cuáles, el Estado, incluso excediendo las competencias que como legislador sectorial debe reconocer a las EE.LL., «habilita a [estas] para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones»<sup>545</sup>, sin embargo, es esta naturaleza complementaria de la atribución, o la sujeción a exigentes condiciones<sup>546</sup>, la que permite afirmar que mediante este tipo de cláusulas «no [se] altera [...] el orden constitucional de distribución de competencias»<sup>547</sup>, y por último, disminuir o acrecentar las competencias de las EE.LL.<sup>548</sup> está igualmente al alcance del legislador básico, sin embargo, en el uso de esta atribución en la vertiente de la disminución, no solo no

---

<sup>538</sup> Art. 2.1 L.R.B.R.L.

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado [...] según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»

<sup>539</sup> Bien por «delegación o [por] transferencia directa de competencias propias» [S.T.C. 214/1989 (F.J. 11)].

<sup>540</sup> SS.T.C. 214/1989 [FF.JJ. 3 a) y b)], 159/2001 (F.J. 4) y 121/2012 (F.J. 7) en SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 368.

<sup>541</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 13 c)].

<sup>542</sup> SS.T.C. 214/1989 [F.J. 3 a) y b)], 159/2001 (F.J. 4) y 121/2012 (F.J. 7) en S.T.C. 41/2016 [FF.JJ. 9 y 13 c)].

<sup>543</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 3 b)].

<sup>544</sup> SS.T.C. 214/1989 (F.J. 12) y 41/2016 [F.J. 12 b)].

<sup>545</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 12).

<sup>546</sup> «[E]ntre ellas, informes previos y vinculantes de las propias Comunidades Autónomas» {S.T.C. 41/2016 [F.J. 12 b)]}.

<sup>547</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 12).

<sup>548</sup> SS.T.C. 32/1981 (F.J. 3), 214/1989 [F.J. 13 c)], 109/1998 (F.J. 2) y 11/2016 (F.J. 9).



puede eliminarlas por completo, sino que «el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía»<sup>549</sup>.

En relación con el establecimiento de «los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales [...] y fija[r las] directrices para llevar a cabo [tal] asignación»<sup>550</sup>, es competencia del Estado que implica poder «establecer las condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial estatal y las Comunidades Autónomas han de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo»<sup>551</sup>.

En cuanto a «garantiza[r el derecho de las EE.LL.] a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de [...] intereses [de estas]»<sup>552</sup> se entronca, o incluso se confunde, con aspectos de las reglas habilitantes tanto específicas como con las cláusulas generales ya que, siempre que no suponga «un obstáculo a las competencias [autonómicas]»<sup>553</sup>, a través de las bases se podría «prefigurar específicamente el poder local en materias [de] competencia [autonómica...], pero [...] solo para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino; o para atribuir directamente competencias locales»<sup>554</sup>, así pues, «[l]a configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la

---

<sup>549</sup> S.T.C. 109/1998 (F.J. 2), señalado también con anterioridad en SS.T.C. 32/1981 (F.J. 3) y 214/1989 [F.J. 13 c)].

<sup>550</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 c)].

<sup>551</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 3 a)] en S.T.C. 41/2016 (F.J. 9).

<sup>552</sup> S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 c)].

<sup>553</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 12].

<sup>554</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 12] en S.T.C. 41/2016 [FF.JJ. 9 y 13 c)]. Un ejemplo práctico de la aplicación de la competencia estatal para garantizar el derecho de las entidades locales a intervenir en asuntos que le conciernen, incluso tratándose de una materia de competencia exclusiva autonómica («un procedimiento sectorial conexo a la materia urbanística de competencia autonómica»), lo podemos encontrar en el artículo 25.6 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (antiguo art. 11.6 de Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo), donde se

«establece la regla de la aprobación por silencio positivo para aquellos instrumentos de ordenación urbanística que, iniciados de oficio por la Administración competente para su instrucción, son objeto de aprobación definitiva por otra Administración [...] De esta forma, el legislador regula las relaciones interadministrativas y el alcance de la competencia y autonomía locales en un campo en el que se entremezclan los intereses locales y autonómicos, asegurando un ámbito de decisión propio, y uniforme en todo el territorio nacional, a los entes locales»{S.T.C. 141/2014 [F.J. 8 B) c)]}.

autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas [...] como de los propios entes locales (porque el Estado puede prever [un] servicio como obligatorio)»<sup>555</sup>.

Conviene hacer mención, dentro de este apartado, y como «técnica clásica de alteración del ejercicio de las competencias»<sup>556</sup>, a la delegación de competencias que, por su naturaleza como «regla de imputación del acto» ha de considerarse que su regulación tiene carácter básico y cabida dentro de la competencia del Estado para legislar sobre el régimen jurídico básico de las AA.PP.<sup>557</sup>. En el mismo sentido y aunque el art. 142 C.E. reconoce la suficiencia y autonomía financiera de las EE.LL. y la L.R.B.R.L. reconoce y garantiza

«la competencia de las Entidades locales para la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios [le corresponde también] al Estado establecer las reglas ordenadoras de las delegaciones de competencias locales a favor de otras Entidades o de las propias Comunidades Autónomas, por ser un aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones Locales»<sup>558</sup>.

Por último, añadir que también el art. 149.1.18ª C.E. «da cobertura a una legislación básica sobre la gestión de servicios públicos locales»<sup>559</sup>, si bien, su regulación guarda una estrecha conexión con el art. 149.1.13ª C.E.<sup>560</sup>, igualmente «el Estado puede también atribuir a los entes locales tareas de gestión, administración o ejecución respecto de los controles de la actividad local»<sup>561</sup>, sin embargo, esta competencia no deriva solo del art. 149.1.18ª C.E., sino que se apoya también en el art. 149.1.14ª C.E.

---

<sup>555</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 9)

<sup>556</sup> SS.T.C. 50/1999 (F.J. 4) y 45/2017 [F.J. 3 c)].

<sup>557</sup> SS.T.C. 50/1999 (F.J. 4) y 45/2017 [F.J. 3 c)].

<sup>558</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 27).

<sup>559</sup> SS.T.C. 103/2013 [F.J. 3 d)] y 143/2013 (F.J. 7) en S.T.C. 41/2016 (F.J. 14).

<sup>560</sup> Ordenación general de la economía.

<sup>561</sup> S.T.C. 45/2017 [F.J. 3 c)] en relación con «los funcionarios con habilitación de carácter nacional».

### III.1.2. Relaciones interadministrativas

La regulación de las relaciones entre las distintas AA.PP. es tan importante, debido al régimen de distribución de competencias, que prácticamente todas las leyes sectoriales incluyen, para dotar de eficacia sus previsiones, técnicas interrelacionales con las administraciones materialmente implicadas<sup>562</sup>.

«Estas relaciones [que] pueden ser pues positivas [...] o negativas»<sup>563</sup>, «bilaterales y [/o] a tres bandas»<sup>564</sup>, aparte de referirse a la comunicación e información entre administraciones, incluyen también, las relaciones de tutela o control de las administraciones superiores con la A.L.<sup>565</sup>.

Ya se ha indicado que el Estado «pued[e] establecer normas básicas que aseguren la comunicación e información inmediata entre [las] Administraciones»<sup>566</sup> aunque estas, que en ningún caso pueden «atribu[irle] indebidamente competencia alguna que no le corresponda»<sup>567</sup>, ni «legitim[a] la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado»<sup>568</sup>, han de limitarse a establecer garantías mínimas.

En el mismo sentido, el T.C. ha reiterado que «“[e]l título relativo a las ‘bases del régimen jurídico de las administraciones públicas’ (art. 149.1.18 C.E.) [...] incluye normas sobre [...] las ‘relaciones interadministrativas’»<sup>569</sup> o en palabras del T.C.<sup>570</sup> «la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones»<sup>571</sup>, si bien,

---

<sup>562</sup> LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.) *Manual de Derecho Local*, Ed. Iustel, Madrid 2020, p. 377.

<sup>563</sup> IDEM.

<sup>564</sup> IBIDEM, p. 378.

<sup>565</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 55.

<sup>566</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 21), en relación con la comunicación entre la admón. del Estado y las CC.AA. en materia hídrica.

<sup>567</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 21 a)].

<sup>568</sup> S.T.C. 227/1988 [F.J. 21 c)]

<sup>569</sup> S.T.C. 68/2021 [F.J. 5 F)].

<sup>570</sup> S.T.C. 76/1983 [F.J. 18].

<sup>571</sup> En el contexto de las CC.AA. pluriprovinciales, señalando que estas habrán de ajustar a dichas bases «la coordinación entre éstas [las provincias que la integran] así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas a favor de las Diputaciones Provinciales».

«cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas [...] más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común»<sup>572</sup>.

Además, las previsiones de las facultades de interrelación, no pueden ser generales, sino que han de ajustarse, por un lado, al «reparto de competencias en los diversos sectores de la acción pública en los que se ponga de manifiesto la necesidad de garantizar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas»<sup>573</sup>, y por otro que «“las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades (locales), incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas”<sup>574</sup>»<sup>575</sup>.

Sorprende por tanto que, formando parte «[l]as técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación [...] de la potestad de autoorganización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas»<sup>576</sup> la regulación por parte del legislador estatal sobre dicha materia sea tan extensa<sup>577</sup>, amplia<sup>578</sup> y detallada<sup>579</sup>.

Señalado esto, el T.C. ha reconocido como competencia básica estatal en materia de las relaciones interadministrativas «la regulación de determinados aspectos en relación a los mecanismos de colaboración entre Administraciones Públicas»<sup>580</sup>.

---

<sup>572</sup> S.T.C. 68/2021 [F.J. 5 F)] con soporte y cita de las SS.T.C. 50/1999 [F.J. 3), 130/2013 (F.J. 6), 91/2017 (F.J. 5), 55/2018 [F.J. 4 a)] y 65/2020 (F.J. 7).

<sup>573</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 21 a)].

<sup>574</sup> L.R.B.R.L., art. 10.2.

<sup>575</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 21 a)].

<sup>576</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 8).

<sup>577</sup> El legislador estatal dedica íntegramente el Título III de la L.R.J.S.P. (18 artículos) a las relaciones interadministrativas que incluye un capítulo entero dedicado a las relaciones electrónicas. Además, la L.P.A.C.A.P. también dedica algunos preceptos a cuestiones de interoperabilidad e interconexión entre administraciones, aspectos comprendidos dentro del concepto de relaciones interadministrativas.

<sup>578</sup> No solo se refiere a la coordinación, sino que incluye la cooperación, la colaboración y las relaciones electrónicas.

<sup>579</sup> Parte de esta materia aparece regulada en normas de carácter reglamentario.

<sup>580</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., pp. 343-54.

En cuanto a los convenios administrativos<sup>581</sup>, dentro de la regulación de las bases, el Estado tiene «competencia para establecer [su] regulación general [...] bajo su consideración como fuente muy relevante de gasto público»<sup>582</sup> «fija[ndo] límites relacionados con la eficiencia del gasto público y la estabilidad presupuestaria»<sup>583</sup>. También se considera básico su régimen de resolución y liquidación<sup>584</sup>, «condicionar [su] eficacia [...] a la inscripción registral y a la publicación en el “BOE”»<sup>585</sup> y «para regular el régimen obligacional y presupuestario de los convenios que suscriba su administración general con otras instancias territoriales»<sup>586</sup>.

Desborda el límite de lo básico la fijación de plazos concretos «salvo que sea imprescindible para lograr una finalidad básica»<sup>587</sup>, como establecer la obligación de que estos tengan una duración determinada, correspondiendo a «la legislación autonómica y las ordenanzas locales» su concreta fijación<sup>588</sup>.

Queda también dentro del ámbito regulatorio de las bases de régimen local aquellas cuestiones que supongan «proyect[ar] los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria sobre el régimen local o que articule una ordenación básica de las relaciones interadministrativas de cooperación»<sup>589</sup>, lo que implica que pueda «ordenar la supresión o disolución de aquellas estructuras o instrumentos

---

<sup>581</sup> Vid. VILALTA REIXACH, M. «Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público. ¿Convenio o contrato?» *Anuario de Derecho Municipal 2018*, núm. 12, Madrid, 2019, pp. 53-86.

<sup>582</sup> S.T.C. 132/2018 [F.J. 7 b)], con cita en S.T.C. 33/2019 [F.J. 2 b)].

<sup>583</sup> S.T.C. 132/2018 [F.J. 7 a)]

<sup>584</sup> S.T.C. 132/2018 [F.J. 8 b)]

<sup>585</sup> S.T.C. 33/2019 [F.J. 2 b)] «[R]esponden con toda evidencia a las exigencias de transparencia y eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 C.E.), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 C.E.) y control del gasto público (art. 136 C.E.). La publicidad resultante facilita, en particular, el control por parte de los organismos de intervención de las administraciones públicas, el control directo de la actividad administrativa por parte de la ciudadanía y la configuración de las políticas públicas [en el mismo sentido, refiriéndose a otros mecanismos de publicidad: SS.T.C. 138/2013, de 6 de junio, F.J. 4, y 111/2016, de 9 de junio, F.J. 12 b)]».

<sup>586</sup> S.T.C. 33/2019 [F.J. 3 c)].

<sup>587</sup> S.T.C. 132/2018 [F.J. 7 b)].

<sup>588</sup> S.T.C. 132/2018 [F.J. 7 b)].

<sup>589</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 8 a)].

administrativos que no se adapten a las nuevas bases dentro de un plazo determinado»<sup>590</sup>.

Por otro lado, y habida cuenta de la superioridad del Estado y de las CC.AA. sobre las EE.LL.<sup>591</sup>, «al Estado corresponde definir el modelo de control de la actividad local en cuanto expresión de autonomía local legalmente garantizada»<sup>592</sup> y en dicho ámbito se admite la fiscalización externa de la actividad económico financiera de las corporaciones locales<sup>593</sup>, tanto por aquellas que establezcan las CC.AA. como la que «pueda ejercer el Estado en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia»<sup>594</sup> cabiendo incluso que ambos controles «pued[an] coexistir y superponerse»<sup>595</sup> junto con aquellos «órganos fiscalizadores [...] de las Corporaciones locales»<sup>596</sup>. Estos controles se concretan en la elaboración de informes, memorias... «[a]hora bien, esta actividad fiscalizadora [...] no puede interferir en la Autonomía que el art. 140 C.E. reconoce a los entes locales»<sup>597</sup> «[ni] pued[en] tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasijerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica»<sup>598</sup>, es decir, solo caben controles de carácter concreto en relación con el ejercicio de las competencias de las

---

<sup>590</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., pp. 343-54 «Así ocurre respecto a la supresión de mancomunidades [S.T.C. 41/2016, de 3 de marzo, 8 b)]; convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación [S.T.C. 41/2016, F.J. 11 c) y 33/2019, F.J. 4 b)]; y entes instrumentales (“organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes”) adscritos o vinculados a (o dependientes de) las corporaciones locales (SS.T.C. 44/2017, de 27 de abril, F.J. 3, y 54/2017, de 11 de mayo, F.J. 6)».

<sup>591</sup> En materia obtención y gestión de ingresos de las entidades locales está justificada la existencia de controles de legalidad toda vez que ha de entenderse que siempre va a existir concurrencia de intereses al participar las haciendas locales de los tributos estatales y autonómicos {S.T.C. 4/1981 [F.J. 15 a)] en S.T.C. 187/1988 (F.J. 10)}.

<sup>592</sup> Con soporte en la S.T.C. 154/2015 (F.J. 7), SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 370.

<sup>593</sup> S.T.C. 187/1988 (F.J. 10).

<sup>594</sup> SS.T.C. 187/1988 (F.J. 12) y 214/1989 (F.J. 28), en referencia a la fiscalización realizada a través del Tribunal de Cuentas derivada del art. 4.1 C) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que expresamente recoge su art. 13.1 b) y la Disposición transitoria cuarta, 1, y que también establece el art. 115 L.R.B.R.L.

<sup>595</sup> SS.T.C. 187/1988 (F.J. 12) y 214/1989 (F.J. 28).

<sup>596</sup> S.T.C. 187/1988 [F.J. 8 d)].

<sup>597</sup> S.T.C. 187/1988 (F.J. 10).

<sup>598</sup> S.T.C. 187/1988 (F.J. 10).

EE.LL., allí donde concurren intereses generales estatales o autonómicos, en función de quien ejerza la fiscalización, con los de estas<sup>599</sup>.

Por último, ha de señalarse que también se ha llegado a admitir un régimen de mayor control sobre la actividad de las EE.LL.<sup>600</sup>, uno que vincula la actuación de la entidad local a la previa necesidad de autorización por parte del Estado o de las CCAA en aquellas áreas de relación entre estas y aquellas<sup>601</sup>.

Cambiando parcialmente de tercio y antes de dar paso al siguiente epígrafe, se hace necesario hablar de la interoperabilidad, no solo porque desde la agenda digital para Europa de 2010, dentro del plan de acción de administración electrónica para Europa 2011-15, como ya se ha indicado, se propusiera como «condición previa esencial para una prestación abierta y flexible de los servicios de administración electrónica»<sup>602</sup>, sino que, definida a nivel europeo como

«la capacidad de que organizaciones diversas y dispares interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y hayan sido acordados conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos empresariales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas T.I.C.»<sup>603</sup>,

---

<sup>599</sup> SS.T.C. 4/1981 (F.J. 3) y 27/1987 (F.J. 2) en S.T.C. 187/1988 (F.J. 10).

<sup>600</sup> SS.T.C. 4/1981 (F.J. 3) y 57/1983 (F.J. 6).

<sup>601</sup> SS.T.C. 4/1981 (F.J. 3) y 57/1983 (FF.JJ. 5 y 7), referido a la tutela sobre el crédito local y el equilibrio financiero. Es cierto que la materia señalada, bebe no solo de la competencia del art. 149.1.18ª C.E. que nos ocupa, sino también del art. 149.1.11ª y 13ª C.E. También en materia de urbanismo [S.T.C. 143/2017 (FF.JJ. 21 y 22)], en concreto con «la exigencia de mecanismos de intervención administrativa sobre los usos edificatorios del suelo e [...] intervención administrativa de control en forma de autorización respecto a determinadas actividades y usos urbanísticos» (SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 361).

<sup>602</sup> COM (2010) 743 final, p. 13.

<sup>603</sup> DECISIÓN 922/2009/C.E. DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, de 16 de septiembre de 2009 relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA), art. 2 a) y DECISIÓN 922/2009/C.E. DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, de 25 de noviembre de 2015 por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA2) como medio de modernización del sector público, art 2 1).

es un auténtico «principio jurídico del nuevo modelo de administración electrónica»<sup>604</sup>, y un elemento necesario para la comunicación electrónica administrativa, tanto *ad intra* como *ad extra*.

Sin embargo, nuestro ordenamiento matiza el concepto adjetivándolo, y así, mientras el concepto de interoperabilidad es de naturaleza eminentemente técnica, ya que aparece definida como «la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos»<sup>605</sup>, los adjetivos «organizativa», «semántica», «técnica», y, «en el tiempo», le aportan diferentes dimensiones.

La primera, la «organizativa», es muy semejante al concepto manejado por la U.E., y así se indica que se trata de «aquella dimensión [...] relativa a la capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades para colaborar con el objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan», si bien, conceptualmente, el empleo del término colaboración junto con la expresión «mutuamente acordados» no es especialmente acertado, pues la colaboración, como se explicará en detalle más adelante, implica una obligación por parte de los sujetos llamados a colaborar.

Las otras tres adjetivaciones matizan todavía más la naturaleza técnica de la definición de interoperabilidad, la «semántica»<sup>606</sup> se refiere a la interpretabilidad automatizada de la información intercambiada, la «técnica» en sentido estricto, se centra en la «relación»<sup>607</sup> entre sistemas y servicios de tecnologías de la

---

<sup>604</sup> MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (DIR.), *La administración digital*, Ed. Dykinson, Madrid, 2022, p. 102.

<sup>605</sup> Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

<sup>606</sup> L.A.E.C.S.P., Anexo Glosario de Términos.

<sup>607</sup> «[I]nterfaces, [...] interconexión, [...] integración de datos y servicios, [...] presentación de la información, [...] accesibilidad [...] seguridad [...]» L.A.E.C.S.P., Anexo Glosario de Términos.



información»<sup>608</sup>, y, «en el tiempo»<sup>609</sup>, que hace alusión a la «interacción entre elementos que corresponden a diversas oleadas tecnológicas»<sup>610</sup>.

Aparte de estas dimensiones, GAMERO CASADO, E.<sup>611</sup>, añade una cuarta tomada de la versión de 15 de julio de 2008, del Marco Europeo de Interoperabilidad<sup>612</sup>, la «jurídica o legal», que supone la sincronización legislativa entre las partes llamadas a actuar, de tal modo que, los datos a transmitir de un determinado ámbito político sean conformes al derecho aplicable en otros.

Definido el concepto, se puede afirmar, y así lo hizo la L.A.E.C.S.P. al señalar que «la regulación del Estado debe abordar aquellos aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes, como es el caso de la interoperabilidad»<sup>613</sup>, que tiene «carácter básico, transversal y estructural»<sup>614</sup>, pero no hay que olvidar que uno de los principales elementos que la define, que es el de la necesidad de que «hayan sido acordados conjuntamente».

También, en este sentido, la previsión de la L.A.E.C.S.P.<sup>615</sup> fue incluirla dentro del principio de cooperación inter administrativa, encomendado al Comité Sectorial de la administración electrónica la función de «[a]segurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas»<sup>616</sup> requiriéndose para la elaboración del Esquema Nacional de Interoperabilidad la «participación de todas las Administraciones [...] a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local»<sup>617</sup>, requisitos que ya no se

---

<sup>608</sup> L.A.E.C.S.P., Anexo Glosario de Términos

<sup>609</sup> IDEM.

<sup>610</sup> IDEM.

<sup>611</sup> GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y administración electrónica: Conéctense, por favor» *Revista de Administración pública*, núm. 179, mayo-agosto (2009), Madrid, pp. 296-8.

<sup>612</sup> «European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services. Draft for public comments, as basis for EIF 2.0».

<sup>613</sup> L.A.E.C.S.P., Exposición de motivos II.

<sup>614</sup> IDEM.

<sup>615</sup> Art. 4 e) L.A.E.C.S.P.

<sup>616</sup> L.A.E.C.S.P., art. 40.2 a) y actual L.R.J.S.P., Disp. adic. novena. 2 a).

<sup>617</sup> L.A.E.C.S.P., art. 42.3.

recogen en la L.R.J.S.P. al tratarse del Esquema nacional de interoperabilidad, cuestión esta que implica «ampliar extraordinariamente las competencias estatales en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, contrayendo correlativamente la competencia (autonómica y local) de autoorganización»<sup>618</sup>.

Se ha pasado de un modelo basado en la puesta en común «para que, de manera voluntaria, pudieran servir de orientación a las diferentes Administraciones públicas cuando implantaran nuevas infraestructuras, herramientas o servicios de administración electrónica»<sup>619</sup> a un modelo Estatal impositivo.

Se puede observar que el tratamiento de la interoperabilidad, se ha incluido dentro de la competencia estatal del Estado para dictar la bases sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, no obstante, la L.A.E.C.S.P. también invocaba el procedimiento administrativo común (que se trata más adelante) como fundamento competencial<sup>620</sup>, ya que «la interoperabilidad no se reduce a cuestiones organizativas [...], sino que afecta a otros muchos factores que determinan una implicación inevitable en la regulación del acto y del procedimiento administrativo<sup>621</sup>»<sup>622</sup>, pero de cualquier modo, se trata de cuestiones que afectan a «la esfera competencial de las organizaciones afectadas, no ya sólo en cuestiones de organización institucional, sino también en materia de gestión administrativa interna o doméstica»<sup>623</sup>.

---

<sup>618</sup> GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad...» Op. Cit., p. 302.

<sup>619</sup> IBIDEM, p. 317.

<sup>620</sup> L.A.E.C.S.P., Exposición de motivos II y en el mismo sentido GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y administración electrónica: Conéctense, por favor» *Revista de Administración pública*, núm. 179, mayo-agosto (2009), Madrid, p. 324.

<sup>621</sup> «[R]equisitos y elementos de los documentos electrónicos, formatos de datos y metadatos, configuración de los expedientes a fin de que se pueda compartir la información...» GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad...» Op. Cit., p. 324.

<sup>622</sup> GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad...» Op. Cit., p. 324.

<sup>623</sup> IDEM.

En definitiva, el reparto competencial en materia de interoperabilidad es una cuestión adyacente al reparto competencial en materia de administración electrónica<sup>624</sup>, cuestión que se trata a lo largo de la tesis.

### III.1.3. Financiación

La importancia de la vertiente económica de la autonomía local, a pesar de su carácter instrumental<sup>625</sup>, se debe a que «la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines»<sup>626</sup>. De ahí que «el artículo 142 C.E. vincul[e], en principio, la suficiencia de ingresos de las haciendas locales al ejercicio, por los correspondientes entes locales, de las funciones o competencias legalmente atribuidas»<sup>627</sup>, de lo que se puede deducir que, «aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos [...], esta] está configurada más por relación a la vertiente del gasto<sup>628</sup> [...] que con relación al ingreso<sup>629</sup>»<sup>630</sup>, es decir, es la plena disponibilidad de los recursos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, lo que permite realmente ejercer las competencias.

No obstante, y a pesar de que las entidades locales «tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera<sup>631</sup>, en una relación directa de medios a fines, con soporte en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los

---

<sup>624</sup> Véase E. GAMERO CASADO, «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes», en E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (coords.), *La Ley de administración electrónica*, op. cit., págs. 69 y ss.

<sup>625</sup> S.T.C. 237/1992 (F.J. 6) con cita del S.T.C. 135/1992 (F.J. 8).

<sup>626</sup> S.T.C. 237/1992 (F.J. 6) citada en SS.T.C. 48/2004 (F.J. 10), 82/2020 [F.J. 7 b)] y 159/2021 (F.J. 6). El art. 142 C.E. configura como principio la suficiencia de recursos.

<sup>627</sup> S.T.C. 48/2004 (F.J. 11).

<sup>628</sup> Entendida como «la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias» [S.T.C. 109/1998 (F.J. 10) citada en SS.T.C. 48/2004 (F.J. 10) y 82/2020 [F.J. 7 b)]] o «como capacidad para gastar, y si acaso, a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de los entes locales» [S.T.C. 104/2000 (F.J. 4)].

<sup>629</sup> «[C]omo capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos» [S.T.C. 104/2000 (F.J. 4)].

<sup>630</sup> S.T.C. 104/2000 (F.J. 4) citada en SS.T.C. 48/2004 (F.J. 10) y 82/2020 [F.J. 7 b)].

<sup>631</sup> Como «presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E.» {SS.T.C. 96/1990 (F.J. 7), 237/1992 (F.J. 6), 331/1993 (FF.JJ. 2, 3 y 7) y 171/1996 (F.J. 5), todas ellas citadas en S.T.C. 233/1999 [F.J. 4 b)]}.

ajenos<sup>632</sup>»<sup>633</sup>, la C.E. no establece, con carácter absoluto para estas, ni la libertad para establecer sus presupuestos, es decir, su plan de ingresos y gastos<sup>634</sup>, ya que esta capacidad se encuentra limitada «en el marco de las disponibilidades presupuestarias»<sup>635</sup>, ni «la autonomía de gasto [, que] no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno»<sup>636</sup>.

La regulación de la financiación de las EE.LL. se engloba dentro del genérico concepto de haciendas locales cuyo título habilitante ha entendido el T.C. que descansa sobre el art. 149.1.18ª C.E. Esto es así porque, mayormente, la regulación de esta materia implica, bien «introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local»<sup>637</sup>, bien garantizar la autonomía que las EE.LL. tienen constitucionalmente garantizada<sup>638</sup>. No obstante, de manera puntual<sup>639</sup>, el Estado podrá hacer valer el título competencial del art. 149.1.14ª C.E. que le atribuye, en exclusiva, la competencia sobre la «hacienda general». En otras palabras, es al legislador estatal al que le corresponde, «a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 C.E.) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 C.E.) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado»<sup>640</sup>.

---

<sup>632</sup> Estatales y autonómicos (art. 142 C.E.).

<sup>633</sup> S.T.C. 237/1992 (F.J. 6) con referencia a las SS.T.C. 63/1986, 201/1988 y 96/1990.

<sup>634</sup> S.T.C. 237/1992 (F.J. 6) con referencia a las SS.T.C. 63/1986, 201/1988 y 96/1990.

<sup>635</sup> S.T.C. 96/1990 (F.J. 7) citada en SS.T.C. 104/2000 (F.J. 4) y 159/2021 (F.J. 6).

<sup>636</sup> S.T.C. 109/1998 (F.J. 10) con cita en SS.T.C. 48/2004 (F.J. 10) y S.T.C. 82/2020 [F.J. 7 b)].

<sup>637</sup> S.T.C. 233/1999 [F.J. 4 b)] con referencia a S.T.C. 179/1985.

<sup>638</sup> S.T.C. 233/1999 [F.J. 4 b)] con referencia a S.T.C. 179/1985.

<sup>639</sup> Cuando el objeto sea «la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales [o su fin] salvaguarda[r...] la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E.» {S.T.C. 233/1999 [F.J. 4 b)] citada también en SS.T.C. 134/2011 (F.J. 14), 184/2011 (F.J. 4), 120/2012 (F.J. 5), 227/2012 [F.J. 4 b)] y 23/2013 [F.J. 5 b)]}.

<sup>640</sup> S.T.C. 96/1990 (F.J. 7) citada en SS.T.C. 233/1999 (F.J. 31) y 104/2000 (F.J. 5).

De todos modos, a pesar de la aparente amplitud<sup>641</sup> del régimen competencial, que incluye la facultad de imponer<sup>642</sup> «instrumento[s] de relación<sup>643</sup> con otros niveles administrativos»<sup>644</sup>, de «establec[er...] principios [...] de estabilidad<sup>645</sup>, que simplemente fij[en] el marco presupuestario en el que han de ejercerse las competencias [de] somet[er] a autorización<sup>646</sup> [...] operaciones de endeudamientos<sup>647</sup> en determinados supuestos»<sup>648</sup> y de establecer controles específicos<sup>649</sup>, dentro de la vertiente del gasto, las restricciones que pueden establecer Estado y CC.AA.<sup>650</sup>, no pueden superar los límites establecidos en el bloque de constitucionalidad<sup>651</sup>. De igual modo, la competencia sobre esta materia impide, a otros entes (autonómicos o estatales), establecer el mandato a las corporaciones locales de destinar obligatoriamente sus recursos a competencias que no les corresponden<sup>652</sup>.

---

<sup>641</sup> «Solamente [...] en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisora propia del Ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional» [S.T.C. 109/1998 (F.J. 2)].

<sup>642</sup> Siempre que se «garanti[ce...] ese reducto mínimo e indispensable que permita la identidad institucional de la corporación local garantizado por la Constitución» (LÓPEZ DÍAZ, A. «Los desafíos de la tributación municipal: aproximación a la realidad de los municipios asturianos» en RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO, J.L. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (Coord.) *Crisis de los ayuntamientos, crisis de la democracia. Ideas para una reforma del Régimen Local en Asturias*, Ed. Real Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo 2013, p. 133).

<sup>643</sup> En referencia a la coordinación {SS.T.C. 27/1987 (F.J. 2) y 214/1989 [F.J. 20 f)] citados en S.T.C. 109/1998 (F.J. 13)].

<sup>644</sup> LÓPEZ DÍAZ, A. «Los desafíos de... Op. Cit., p. 133.

<sup>645</sup> S.T.C. 96/1990 (F.J. 3) citado en S.T.C. 237/1992 (F.J. 4).

<sup>646</sup> S.T.C. 4/1981 [F.J. 16 f)] citado en SS.T.C. 57/1983 (F.J. 4) y 134/2011 [F.J. 14 b)].

<sup>647</sup> S.T.C. 233/1999 (F.J. 21) citada en SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 362

<sup>648</sup> LÓPEZ DÍAZ, A. «Los desafíos de... Op. Cit., p. 133.

<sup>649</sup> S.T.C. 96/1990 (F.J. 14) citado en S.T.C. 134/2011 (F.J. 8), aunque han de resultar «imprescindibles para asegurar la coordinación [...] en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional» [S.T.C. 201/1988 (F.J. 4) citado en S.T.C. 134/2011 (F.J. 8)].

<sup>650</sup> «[L]os preceptos del mencionado bloque de constitucionalidad, reguladores de los recursos de las Comunidades Autónomas, no permiten a éstas el establec[er], como recurso propio ordinario, [...] una participación en los ingresos corrientes de las [entidades locales]» [S.T.C. 48/2004 (F.J. 11)].

<sup>651</sup> S.T.C. 109/1998 (F.J. 10) con cita en SS.T.C. 48/2004 (F.J. 10) y 82/2020 [F.J. 7 b)].

<sup>652</sup> LÓPEZ DÍAZ, A. «Los desafíos de... Op. Cit., p. 133.

### III.2. Procedimiento administrativo común<sup>653</sup>

Esta competencia estatal, también recogida en el art. 149.1.18ª C.E., presenta una singular diferencia con la que se acaba de tratar en el epígrafe anterior y es que nos encontramos ante «una competencia exclusiva del Estado, y no reducida al establecimiento de bases o normas básicas»<sup>654</sup>, es decir, la C.E. «reserv[a] *in toto* al Estado la competencia sobre "procedimiento administrativo común"»<sup>655</sup>. De este modo, «[l]a delimitación en materia de procedimiento administrativo común no responde así al esquema bases-desarrollo»<sup>656</sup> sino que las CC.AA., en atención a las especialidades derivadas de su organización «pueden adaptar [...] las reglas comunes a sus necesidades e intereses peculiares respecto de los procedimientos especiales que aprueben en materia de su competencia»<sup>657</sup>.

Así pues, dentro del «respeto a los principios que la propia Constitución le impone»<sup>658</sup> [...], el Estado], puede optar por varios modelos posibles»<sup>659</sup>. Por ello, el presente epígrafe se centra en determinar qué debe entenderse por «procedimiento administrativo común», a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18ª de la Constitución.

Tres son los aspectos a tratar para entender el alcance de esta competencia estatal, por un lado, qué se entiende por procedimiento administrativo, por otro, a

---

<sup>653</sup> Vid. LÓPEZ MENUDO, F., «Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo», *RAP*, núm. 129 (Sept.-dic. 1992), pp. 19-76; PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Ed. Lex nova, Valladolid, 2001; PAREJO ALFONSO, L., «La condición de "aplicación plena", "básica" y "no básica" de las normas estatales y la eficacia de estas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas», en GÓMEZ-FERRER, R. (COORD.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, 2.ª ed., Madrid, 2004, pp. 1713-1752 y aunque en relación con la ley 30/1992.

<sup>654</sup> F.J. 3 S.T.C. 23/1993

<sup>655</sup> F.J. 3 S.T.C. 23/1993.

<sup>656</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 380.

<sup>657</sup> F.J. 23 I) S.T.C. 227/1988.

<sup>658</sup> «[C]omo pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 C.E. en la regulación del procedimiento administrativo sancionador [...], la eficacia de la Administración ex art. 103.1 C.E., o la garantía de la audiencia del interesado "cuando proceda" de acuerdo con el art. 105 c) C.E.» [F.J. 6 c) S.T.C. 45/2015].

<sup>659</sup> F.J. 6 c) S.T.C. 45/2015

qué hace referencia el adjetivo común y *sensu contrario* qué podemos entender por procedimiento especial.

### III.2.1. Procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo, en general, es la forma de llevar a cabo, conforme a derecho, la acción administrativa<sup>660</sup>, por ello, este ámbito competencial abarca todas aquellas «normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos»<sup>661</sup>.

Sin embargo, el alcance de esta materia no se limita «a la regulación [, en sentido estricto,] del procedimiento [...] que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la admón. (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos)»<sup>662</sup> sino que incluye también

«normas no estrictamente procedimentales como las que "prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia<sup>663</sup>, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares<sup>664</sup> en el seno del procedimiento"<sup>665</sup>»<sup>666</sup>.

---

<sup>660</sup> F.J. 32 S.T.C. 227/1988

<sup>661</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 32) citado en SS.T.C. 45/2015 [F.J. 6 c)] y 55/2018 [F.J. 4 b)] reiterado en SS.T.C. 157/2019 (F.J. 3) y 68/2021 [F.J. 5 D)].

<sup>662</sup> S.T.C. 20/1999 (F.J. 3) y reiterado en SS.T.C. 130/2013 (F.J. 7), 33/2018 [F.J. 5 b)], 55/2018 [F.J. 4 b)], 110/2018 (F.J. 3), 157/2019 (F.J. 3), 65/2020 [F.J. 7 a)] y 68/2021 [F.J. 5 D)].

<sup>663</sup> Por ejemplo, ha de entenderse como básico el mandato de la necesidad de «publicación de los actos jurídicos emanados de las Corporaciones Locales, en cuanto presupuesto de [su] eficacia» {S.T.C. 233/1999 (F.J. 8) citada en S.T.C. 33/2018 [F.J. 5 b)]}

<sup>664</sup> Queda incluido en el ámbito de la competencia básica estatal la imposición a las entidades locales de que los «procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local» (art. 70 bis.1 L.R.B.R.L.) hayan de establecerse y regularse a través de normas de carácter orgánico dictadas por ellas. [S.T.C. 161/2013 (F.J. 10)].

<sup>665</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 32) reiterado en SS.T.C. 98/2001 [F.J. 8 b)], 175/2003 [F.J. 10 c)], 130/2013 (F.J. 7), 141/2014 [F.J. 5 D)], 166/2014 (F.J. 4), 91/2017 (F.J. 5), 143/2017 [F.J. 2 B) c)], 33/2018 [F.J. 5 b)], S.T.C. 55/2018 [F.J. 4 b)], 104/2018 (F.J. 4), 110/2018 (F.J. 3), 65/2020 [F.J. 7 a)] y 68/2021 [F.J. 5 D)].

<sup>666</sup> SS.T.C. 55/2018 [F.J. 4 b)] y 68/2021 [F.J. 5 D)].

En este sentido, el ámbito competencial en esta materia también incluye, «[e]l régimen común de tramitación de cualquier tipo de declaración responsable»<sup>667</sup> en cuanto regulación de contenidos mínimos, el establecimiento del plazo máximo disponible para dictar resolución expresa, el establecimiento de un sistema de «caducidad automática, sin denuncia de mora, de los procedimientos iniciados de oficio»<sup>668</sup>, «así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de [la] obligación [para dictar resolución expresa] y la determinación del *dies a quo* para [su] cómputo»<sup>669</sup>.

Como consecuencia de esto último, ha de entenderse también incluida la competencia para «el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo [...], aunque solo en la medida en que se haga] sin referencia a sectores materiales concretos»<sup>670</sup>, ya que, cuando se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimiento o a un tipo de actividad administrativa que afecta a una materia o sector concreto «ha de concurrir un título competencial distinto al de procedimiento administrativo común que pueda habilitar al Estado para incidir de ese modo en el ámbito sectorial afectado»<sup>671</sup>.

Se ubican también materialmente dentro de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas tanto la regulación de la reincidencia en las infracciones como la prescripción de las infracciones y de las sanciones<sup>672</sup>, si bien, respecto de la prescripción, en el ejercicio de su competencia, el Estado, en el art. 30.1 L.R.J.S.P.<sup>673</sup>, ha remitido su regulación a «las leyes que las establezcan»<sup>674</sup>, leyes que podrán ser estatales o autonómicas «en función de la titularidad de la

---

<sup>667</sup> S.T.C. 70/2018 (F.J. 11).

<sup>668</sup> S.T.C. 157/2019 (F.J. 3).

<sup>669</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 379, con cita de la S.T.C. 166/2014 (F.J. 6).

<sup>670</sup> SS.T.C. 143/2017 (F.J. 23) y 70/2018 (F.J. 9).

<sup>671</sup> SS.T.C. 143/2017 (F.J. 23) y 70/2018 (F.J. 9). Además, la S.T.C. 70/2018 (F.J. 9) en relación con el art. 24.1 L.P.A.C.A.P., lo considera una regla general de procedimiento común a pesar de que se proyecte sobre un ámbito sectorial determinado como lo es el medio ambiente.

<sup>672</sup> S.T.C. 124/2003 [F.J. 8 b)] y solo en relación con la prescripción SS.T.C. 102/1995 (F.J. 32), 148/2011 (F.J. 11) y 142/2016 (F.J. 10).

<sup>673</sup> Recogido de igual modo en el art. 132 de la antigua L.R.J.P.A.C.

<sup>674</sup> Art. 30.1 L.R.J.S.P.



competencia [sustantiva] en cada caso»<sup>675</sup>. Eso sí, cuando nos encontramos ante una materia en la que el Estado tiene competencia para dictar las bases, la figura de la prescripción «en cuanto determinante de la extinción de la responsabilidad»<sup>676</sup> puede considerarse parte del régimen sancionador básico y por lo tanto «debe necesariamente ser objeto de tratamiento unitario»<sup>677</sup>.

También ha de entenderse incluido dentro de «la órbita del art. 149.1.18ª C.E. y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la Administración [las reglas de “procedimiento administrativo común singular”<sup>678</sup>]]»<sup>679</sup>.

Por otro lado, esta competencia no se agota en el contenido del artículo 149.1.18ª C.E., sino que, como «vía idónea para conseguir determinados fines»<sup>680</sup>, el Estado, en el ejercicio de otros títulos competenciales, podrá dictar normas procedimentales<sup>681</sup>, no obstante, estas regulaciones, «aun aplicables a clases enteras de procedimientos»<sup>682</sup>, no pueden entenderse incluidas dentro del título competencial de «procedimiento administrativo común».

---

<sup>675</sup> S.T.C. 142/2016 (F.J. 10).

<sup>676</sup> S.T.C. 142/2016 (F.J. 10)

<sup>677</sup> S.T.C. 142/2016 (F.J. 10). En el mismo sentido se pronunciaron las SS.T.C. 124/2003 (F.J. 8), 148/2011 (F.J. 11), 102/1995 (FF.JJ. 2 y 32) y 196/1996 (F.J. 2).

<sup>678</sup> «[P]rocedimiento [...] que regula[...] desde una perspectiva general o abstracta [...] ajeno a] toda previsión específica que atienda a las características de un determinado sector o materia (agricultura, urbanismo, asistencia social...) [...] las singularidades de un determinado tipo de actividad de las Administraciones públicas» {S.T.C. 130/2013 [F.J. 8 d)]}.

<sup>679</sup> S.T.C. 45/2015 [F.J. 6 c)]

<sup>680</sup> S.T.C. 68/2021 [F.J. 5 D)].

<sup>681</sup> S.T.C. 68/2021 [F.J. 5 D)].

<sup>682</sup> Como «los procedimientos de preparación y adjudicación de contratos públicos o de expropiación forzosa» (SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional...* Op. Cit., p. 379).

### III.2.2. Adjetivo «común»

De manera expresa el T.C.<sup>683</sup> ha venido a señalar que:

«[e]l adjetivo «común» que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento»<sup>684</sup>.

En sentido negativo, nuestro alto tribunal ha señalado que, no cabe englobar dentro del adjetivo «común» aquellas «reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*»<sup>685</sup> y, en el uso de esta competencia el Estado «no puede interferir [ni] en la organización interna [de las entidades...]»<sup>686</sup>, ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas<sup>687</sup> [...] o, en general, establecer una regla competencial “específica en la materia”<sup>688</sup>[...]»<sup>689</sup>, ya que es competencia autonómica «la regulación de las “normas ordinarias de tramitación” del procedimiento»<sup>690</sup>.

---

<sup>683</sup> En el mismo sentido el S.T.C. 23/1993 (F.J. 3) al señalar que queda justificada y cabe incluirse dentro del adjetivo «común» una determinada garantía en beneficio de los administrados cuando es necesario que esta haya de aplicarse por igual a todos ellos independientemente de la administración con la que se relacionen.

<sup>684</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 32) citado en SS.T.C. 166/2014 (F.J. 4) y 104/2018 (F.J. 4).

<sup>685</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 32) citado en SS.T.C. 98/2001 [F.J. 8 b)], 175/2003 [F.J. 10 c)], 101/2006 [F.J. 5 b)], 130/2013 (F.J. 7), 132/2013 [F.J. 8 e)], 166/2014 (F.J. 4), 104/2018 (F.J. 4) y 76/2022 [F.J. 3 a)].

<sup>686</sup> «[S]eñalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes [F.J. 11 a) S.T.C. 190/2000] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (F.J. 5 S.T.C. 204/1992) o la Intervención General del Estado (F.J. 11 SS.T.C. 150/2012 y F.J. 12 S.T.C. 130/2013)» [S.T.C. 166/2014 (F.J. 5)].

<sup>687</sup> S.T.C. 36/1994 (F.J. 6).

<sup>688</sup> S.T.C. 94/2013 (F.J. 6).

<sup>689</sup> S.T.C. 166/2014 (F.J. 5).

<sup>690</sup> SS.T.C. 175/2003 [F.J. 10 c)] y 126/2002 [F.J. 10 a)] citados en S.T.C. 166/2014 (F.J. 5).

Más allá de los límites que «las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas [determinan], el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas»<sup>691</sup>.

### III.2.3. Procedimientos administrativos especiales

«[L]a Constitución no reserva en exclusiva al Estado [la regulación de los procedimientos administrativos especiales]»<sup>692</sup>, sino que se trata de «una competencia conexa a [la] del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración»<sup>693</sup> y, así, cada C.A. puede adaptar «las reglas comunes [del procedimiento] a sus necesidades e intereses peculiares respecto de los procedimientos especiales que aprueben en materia de su competencia»<sup>694</sup>.

El T.C. añade que, dentro del respeto de la competencia del legislador estatal en materia de procedimiento, «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta [le incumbe] también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla»<sup>695</sup>.

La conexión entre la competencia material y la regulación del procedimiento especial es necesaria, ya que «de quedar separadas [...se] permitir[ía] que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el

---

<sup>691</sup> S.T.C. 166/2014 (F.J. 5).

<sup>692</sup> SS.T.C. 227/1988 (F.J. 32), 98/2001 (F.J. 8 b)], 16/2003 (F.J. 10), 175/2003 (F.J. 10 c)], 72/2003 (F.J. 4), 101/2006 (F.J. 5), 130/2013 (F.J. 7), 166/2014 (F.J. 4), 53/2017 (F.J. 2), 33/2018 (F.J. 11) y 104/2018 (F.J. 4).

<sup>693</sup> SS.T.C. 227/1988 (F.J. 32), 17/1990 (F.J. 11), 98/2001 (F.J. 8 b)], 16/2003 (F.J. 10), 175/2003 (F.J. 10 c)], 72/2003 (F.J. 4), 101/2006 (F.J. 5), 130/2013 (F.J. 7), 166/2014 (F.J. 4), 45/2015 (F.J. 6 c)], 53/2017 (F.J. 2), 33/2018 (F.J. 11) y S.T.C. 104/2018 (F.J. 4).

<sup>694</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 23 l)].

<sup>695</sup> S.T.C. 166/2014 (FF.JJ. 4 y 5).

desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso»<sup>696</sup>.

Ahora bien, cuando nos encontramos ante una materia compartida, la competencia para dictar «las bases [...] puede alcanzar algunos aspectos de los procedimientos especiales<sup>697</sup>, dan[do] cobertura a criterios y normas de procedimiento “directamente vinculados a los objetivos sustantivos” de esa legislación básica»<sup>698</sup>.

En definitiva, cuando una C.A. ostenta la competencia sobre una materia le corresponde también «la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla»<sup>699</sup> respetando, claro está, las normas generales de procedimiento establecidas por el Estado. Así pues, son las CC.AA. las que «en el marco de la disciplina estatal sobre procedimiento administrativo común, [han de] regul[ar] sus propios procedimientos administrativos especiales<sup>700</sup>»<sup>701</sup> y,

---

<sup>696</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 32) citado en SS.T.C. 166/2014 (F.J. 4) y 104/2018 (F.J. 4).

<sup>697</sup> Por ejemplo, pertenecen al procedimiento administrativo especial «[l]as normas relativas a la presentación y tramitación de [...] comunicaciones y solicitudes o quejas» {S.T.C. 100/2019 [F.J. 5 b)] con cita de SS.T.C. 227/1988 (F.J. 23) y 55/2018 [F.J. 4 b)]} y, en relación con la administración electrónica, en concreto, con la posibilidad de regulación de «la accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles de las entidades de naturaleza pública o financiadas con fondos públicos, el Estado cuenta con una competencia limitada a las bases» {S.T.C. 100/2019 [F.J. 5 b)] con cita de SS.T.C. 55/2018 [F.J. 11 a) y b)] y 132/2018 [F.J. 6 a) y b)]}, es por ello que este, en el uso de dichas bases, puede:

«oblig[ar] a las comunidades autónomas a regular [un] procedimiento de solicitud de información accesible o queja [...], así como [un] procedimiento de reclamación [...]. [P]odría incluso exigir que lo hagan en el marco de previsiones básicas adicionales de orden procedimental, si ello fuera preciso para garantizar la accesibilidad de los sitios webs y las aplicaciones para dispositivos móviles de las entidades públicas. Ahora bien, limitándose la competencia estatal a las bases y siendo las comunidades autónomas titulares de las competencias de desarrollo, ejecución y autoorganización, han de ser estas quienes regulen los procedimientos de solicitud o queja y reclamación que se refieran a sus sitios webs y aplicaciones o a los de las entidades que dependen (o están vinculadas) a ellas» {S.T.C. 100/2019 [F.J. 5 d)]}.

<sup>698</sup> S.T.C. 100/2019 [F.J. 5 b)] con cita de las SS.T.C. 54/2017 [F.J. 7 b)] y 55/2018 [F.J. 4 b)], refiriéndose a la legislación básica, en general; y de las SS.T.C. 45/2015 [F.J. 6 c)], 53/2017 [FF.JJ. 3 y 5 b)] y, 143/2017 (F.J. 23), refiriéndose a las “bases medioambientales”, en particular.

<sup>699</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 32) citado en SS.T.C. 166/2014 (F.J. 4) y 104/2018 (F.J. 4).

<sup>700</sup> La S.T.C. 53/2017 [F.J. 6 b)], señala, en relación con procedimientos de evaluación ambiental, que «“las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental».

<sup>701</sup> S.T.C. 53/2017 [F.J. 6 b)], en relación con procedimientos de evaluación ambiental

en todo caso, les corresponde la regulación de los «trámites de pura gestión [y] las normas ordinarias de tramitación» que, en ningún caso, pueden considerarse como básicas.<sup>702</sup>

Ni siquiera el procedimiento administrativo sancionador es una excepción a estos principios, ya que, no constituyendo la potestad sancionadora un título competencial autónomo<sup>703</sup>, las CC.AA. tienen la facultad, por razón de la materia, de «regul[ar] y, por tanto, añad[ir] reglas especiales de procedimiento aplicables al desarrollo de cada tipo de actividad administrativa»<sup>704</sup>. Ello es así porque se trata de una competencia conexa al régimen sustantivo<sup>705</sup>, no obstante, el legislador autonómico, en la regulación del «procedimiento sancionador habrá de ajustarse al "administrativo común", cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18ª C.E.)»<sup>706</sup>. Así, el legislador autonómico, podrá «establecer o modular tipos y sanciones»<sup>707</sup> junto con sus respectivos plazos de prescripción<sup>708</sup>, aunque tratar de «[reducir] los plazos de prescripción respecto [de] los previstos por el legislador básico estatal supone una reducción del nivel sancionador [...] constitucionalmente improcedente»<sup>709</sup>.

También «el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial»<sup>710</sup>, aunque en él, a diferencia de los anteriores, «las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de

---

<sup>702</sup> SS.T.C. 227/1988 (F.J. 32), 186/1999 (F.J. 11) y 190/2000 [F.J. 11 d)] en SS.T.C. 45/2015 (F.J. 6) y 53/2017 [F.J. 6 b)].

<sup>703</sup> S.T.C. 156/1995 (F.J. 7), 235/2001 (F.J. 9), 37/2002 (F.J. 13), 124/2003 (F.J. 8) y 148/2011 (F.J. 11).

<sup>704</sup> S.T.C. 17/1990 (F.J. 11).

<sup>705</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 32) en S.T.C. 17/1990 (F.J. 11).

<sup>706</sup> SS.T.C. 37/2002 (F.J. 12), 124/2003 (F.J. 8) y 142/2016 (F.J. 13).

<sup>707</sup> S.T.C. 227/1998 (F.J. 29) en 148/2011 (F.J. 11).

<sup>708</sup> El legislador estatal en el ejercicio de sus competencias, en el art. 30.1 L.R.J.S.P., ha deferido su regulación a las normas con rango de Ley que establezcan las infracciones y sanciones [SS.T.C. 102/1995 (F.J. 32) y 124/2003 (F.J.8) en S.T.C. 148/2011 (F.J. 11)].

<sup>709</sup> S.T.C. 196/1996 (F.J. 2) en S.T.C. 148/2011 (F.J. 11).

<sup>710</sup> S.T.C. 15/1989 (F.J. 7 c)).

carácter general»<sup>711</sup>, si bien, el Estado, en el ejercicio de su competencia para dictar normas de procedimiento administrativo común, puede «inclu[ir...] garantías o derechos procedimentales<sup>712</sup> que hayan de respetarse para la formulación de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos»<sup>713</sup>. No obstante, «el establecimiento de [...] principios generales, pautas o directrices, cuyo objeto [sean] las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice [...] no encuentr[an] cobertura en la competencia exclusiva estatal de “procedimiento administrativo común”»<sup>714</sup>.

Ha de añadirse que tampoco el legislador estatal «puede contemplar la aplicación supletoria de su normativa cuando la competencia legislativa y de ejecución es Autonómica»<sup>715</sup>, ni siquiera en el ámbito del procedimiento sancionador. Solo si existieran lagunas en la normativa autonómica, la normativa estatal será supletoria por así aparecer previsto expresamente en la Constitución, art. 149.3, *in fine*<sup>716</sup>.

Por último, es importante señalar que sí que se encuentra incluida dentro de esta competencia estatal, con apoyo en otros preceptos estatales<sup>717</sup>, la potestad de exigir, con carácter general, para la regulación de procedimientos administrativos especiales, el empleo de normas superiores del ordenamiento<sup>718</sup>, conservando «las

---

<sup>711</sup> S.T.C. 15/1989 (F.J. 7 c)).

<sup>712</sup> Como «la garantía de información pública» [S.T.C. 15/1989 (F.J. 7 c))] o «la exigencia de intervención preceptiva de un órgano consultivo en determinados procedimientos» [S.T.C. 204/1992 (F.J. 4)].

<sup>713</sup> S.T.C. 61/1997 (F.J. 25 c)).

<sup>714</sup> S.T.C. 91/2017 (F.J. 6).

<sup>715</sup> S.T.C. 142/2016 (F.J. 13).

<sup>716</sup> SS.T.C. 118/1996 [FF.JJ. 6 y 7], 109/2004 (F.J. 8) y 139/2011 (F.J. 4) todas ellas citadas en S.T.C. 142/2016 (F.J. 13).

<sup>717</sup> «El artículo 105 c) C.E. dispone que la ley regulará “el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos”. Efectúa así una “reserva de ley” auténtica o propia [S.T.C. 18/1981, de 8 de junio, F.J. 5, refiriéndose al artículo 105 c) C.E.] como “garantía instrumental” del principio democrático (S.T.C. 107/2015, de 28 de mayo, FF.JJ. 2 y 3, refiriéndose a otra reserva de ley igualmente establecida en la Constitución)» {S.T.C. 55/2018 [F.J. 6 c)]}.

<sup>718</sup> Ya sea ley formal proveniente «del parlamento territorial o, en su caso, norma gubernamental con rango de ley».

Comunidades Autónomas [...] la capacidad de optar entre los instrumentos legal y reglamentario en una serie no desdeñable de aspectos: órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar»<sup>719</sup>.

### III.3. Bases sobre contratos: Contratación electrónica.

El tratamiento de esta competencia en el marco del art. 149.1.18ª C.E., pese a apartarse un poco del objeto principal de esta tesis, pues no deja de consistir en una especialidad de la incorporación de las tecnologías digitales en la gestión pública, en este caso, a la contratación pública, o en otras palabras, no deja de ser «la manifestación de la administración electrónica en la contratación pública [...] debiendo esta insertarse dentro del más amplio concepto de Administración Pública electrónica»<sup>720</sup>, es relevante pues, aparte de estar incluida como competencia exclusiva estatal dentro del art. 149.1.18ª el regular las bases de los contratos, es incontestable en la actualidad que, la contratación pública, es «uno de los sectores [...] más relevantes desde la perspectiva de la actuación de todas las Administraciones y entidades públicas, en términos cualitativos y cuantitativos»<sup>721</sup>, lo demuestra el hecho de que la Comisión europea estimó, ya antes de la COVID-19, que la contratación pública representaba en torno al 14% del P.I.B. total de los estados miembros y a nivel español en 2020 representó el 11.11% del P.I.B.<sup>722</sup>.

Lo primero que ha de indicarse, en relación con la competencia sobre las bases de los contratos públicos, es que «[l]a delimitación de lo básico [...] se ha llevado a cabo de acuerdo con dos criterios teleológicos [...] la consecución o garantía de los principios generales de la contratación en el sector público [y ] el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto»<sup>723</sup>.

No hay mucha jurisprudencia constitucional al respecto, pero la que hay ha establecido que, el primero de los criterios se refiere a aquellas medidas que tienen

---

<sup>719</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 6 c)].

<sup>720</sup> MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. [...], *La administración...* Op. Cit., p. 92.

<sup>721</sup> MARTÍN Y MORENO, 2020, p. 13 en MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. [...], *La administración...* Op. Cit., p. 86.

<sup>722</sup> MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. [...], *La administración...* Op. Cit., p. 87.

<sup>723</sup> S.T.C. 68/2021 [F.J. 5 E) a)], con cita en S.T.C. 65/2024 [F.J. 4 B) a)].

por objeto, principalmente, «proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las administraciones públicas»<sup>724</sup> y aquellas «previsiones dirigidas a mantener la igualdad de condiciones de todos los contratistas<sup>725</sup> o licitadores<sup>726»<sup>727</sup>, en concreto, son básicas «las previsiones relativas a la capacidad de contratación, solvencia y clasificación del empresario»<sup>728</sup>.</sup>

Por lo que se refiere al segundo de los criterios, este está relacionado con la «eficiente utilización de los fondos [...] mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa»<sup>729</sup>.

Por tanto, sobre la base de esta doctrina, cualquier precepto estatal encaminado directamente «a dotar de una efectividad práctica [las citadas cuestiones]<sup>730</sup> deben ser considerad[o] como normas básicas»<sup>731</sup>.

Por otro lado, «[l]a contratación pública electrónica ha sido definida como la aplicación por parte de las Administraciones y entidades del sector público de las tecnologías de la información y las comunicaciones al procedimiento de contratación»<sup>732</sup>, si bien, en sentido estricto, ha de entenderse por tal, la

---

<sup>724</sup> S.T.C. 141/1993 (F.J. 5), con cita en SS.T.C. 56/2014 (F.J. 3 a)], 237/2015 (F.J. 2), 68/2021 (F.J. 5 E) a)] y 65/2024 (F.J. 4 B) a)].

<sup>725</sup> SS.T.C. 141/1993 (F.J. 6 b)] y 68/2021 (F.J. 5 E) b) i)].

<sup>726</sup> SS.T.C. 141/1993 (F.J. 6 e)] y 68/2021 (F.J. 5 E) b) i)].

<sup>727</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 C.E.(Prontuario), mayo 2024, pp. 401-2.

<sup>728</sup> S.T.C. 68/2021 (F.J. 5 E) b) i)].

<sup>729</sup> S.T.C. 84/2015 (F.J. 5 a)], citada en SS.T.C. 237/2015 (F.J. 2), 68/2021 (F.J. 5 E) a) y 7 C) g)], 65/2024 [4 B) a)] y art. 1.1 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<sup>730</sup> A saber: «los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos; igualdad de trato y no discriminación entre licitadores; integridad y eficiente utilización de los fondos públicos» (SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 C.E.(Prontuario), mayo 2024, p. 402).

<sup>731</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 C.E.(Prontuario), mayo 2024, p. 402.

<sup>732</sup> MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. [...], *La administración...* Op. Cit., p. 93. En el mismo sentido GALLEGO CÓRCOLES, I., «Contratación pública e innovación tecnológica» *Revista española de derecho administrativo*, núm. 187, 2017, Ed. Civitas, p. 194.



contratación pública de «extremo a extremo», que implica «la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de los organismos del sector público a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar obras públicas, desde la notificación hasta el pago»<sup>733</sup>, es decir, aquella «que abarque todo el ciclo de la contratación»<sup>734</sup>, por ello, se va a realizar un análisis de esta competencia, no desde la perspectiva de la competencia estatal para la regulación de los diferentes tipos de contratos administrativos, sino en los fundamentos, si es que los hay, de su competencia para imponer su gestión electrónica, ya que, a estas alturas, independientemente la tenga o no, la realidad es que ya está instaurada «la imposición del canal electrónico para las licitaciones y el impulso [...] de] las plataformas de contratación»<sup>735</sup>.

Con las especialidades propias de este ámbito competencial específico, a la contratación electrónica, como «servicio público esencial del nuevo modelo de Administración electrónica»<sup>736</sup>, «le es de aplicación la legislación general o básica sobre [esta]»<sup>737</sup>, por lo que, todo lo señalado con anterioridad, en relación con la competencia estatal y su alcance en materia de A.E., es trasladable a este apartado.

En cuanto a las especialidades, la principal, como ya se comentó en su momento, estriba en la asunción competencial de alguno de sus aspectos, por parte de la UE, como lo demuestra, la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, sobre todo en el ámbito de la comunicación, aparte de prever el Documento europeo único de contratación (DEUC), que por definición es:

«un formulario exclusivamente electrónico normalizado y uniforme, reutilizable, obligatorio, multilingüe, consistente en una declaración formal y

---

<sup>733</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones «Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública», Bruselas, 26-06-2013, COM (2013) 453 final, p. 2.

<sup>734</sup> MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. [...], *La administración...* Op. Cit., p. 94.

<sup>735</sup> GAMERO CASADO, E. en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (DIR.), *La administración digital*, Ed. Dykinson, Madrid, 2022, p. 36.

<sup>736</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *La contratación Pública Electrónica. Análisis y propuesta de transposición de las Directivas Comunitarias 2014*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 47-8 en MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. [...], *La administración...* Op. Cit., pp. 92-3.

<sup>737</sup> MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. [...], *La administración...* Op. Cit., p. 92.

actualizada del licitador, en el que este declara de manera preliminar que cuenta a priori con las condiciones de aptitud exigidas para contratar con las entidades del sector público».

No obstante, en lo no asumido por ella, en nada afecta a la distribución competencial del Estado español, donde siguen siendo de aplicación las reglas del reparto de competencias ya tratadas, pudiendo añadirse que la determinación de «las especificaciones técnicas de las comunicaciones de datos [...] y los modelos que deban utilizarse»<sup>738</sup>, como previsiones normativas de detalle procedimental, son simplemente un complemento de los principios básicos de la contratación pública, y carecen por ello de la naturaleza de normativa básica<sup>739</sup>.

Aparte, conviene hacer mención que «una efectiva y verdadera implantación de la contratación electrónica solo puede realizarse desde la innovación»<sup>740</sup>, innovación que habrá producirse, entre otras, a «través de la informática de alto rendimiento, de la automatización y la incorporación de las tecnologías disruptivas: tecnologías de registro distribuido (blockchain...), el big data, la analítica inteligente de datos, la robótica y la inteligencia artificial»<sup>741</sup>, sin embargo, la determinación de las bases pasa por definir las reglas a las que debe ajustarse el empleo de los medios electrónicos en los procedimientos de contratación, es decir, por el establecimiento de reglas orientadas a que «[l]as herramientas y dispositivos que deban utilizarse para las comunicaciones electrónicas, [...] no [sean] discriminatorios, [que] est[en] disponibles de forma general [, que] se[an] compatibles con los productos informáticos de uso general»<sup>742</sup>, y a evitar que con ellas se restrinja «el acceso de los operadores económicos al procedimiento de contratación»<sup>743</sup>, a la amplitud de uso, accesibilidad y no discriminatoriedad de «[l]os programas y aplicaciones necesarios

---

<sup>738</sup> Disp. final sexta. 2 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<sup>739</sup> S.T.C. 68/2021 (F.J. 9).

<sup>740</sup> MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. [...], *La administración...* Op. Cit., p. 96.

<sup>741</sup> IDEM.

<sup>742</sup> IBIDEM, p. 97.

<sup>743</sup> IBIDEM, pp. 97-8.

para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación»<sup>744</sup> cualesquiera sea los que se empleen, y por supuesto, al establecimiento de garantías de acceso, transmisibilidad y seguridad de los datos que obren en disposición de la administración<sup>745</sup> con motivo de los procedimientos de contratación.

Señaladas estas cuestiones y en relación con la A.E. en el ámbito de la contratación, no hay que perder de vista que dos son los procedimientos jurídicos aplicables a la reutilización de sistemas y aplicaciones de las administraciones públicas, los derivados de la reutilización de sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas (art. 157 y 158 L.R.J.S.P. y desarrollada por el art. 64 R.D. 203/2021) y la adhesión a las plataformas de la A.G.E. (D.A. 2ª L.P.A.C.A.P. desarrollada por el art. 65 R.D. 203/2021)<sup>746</sup> y que ninguno de ellos puede considerarse un contrato administrativo<sup>747</sup>, ya que «estos acuerdos con efectos jurídicos entre administraciones públicas [...] no tienen por objeto prestaciones propias de los contratos [...], sino que] se configuran [...] como convenios», en concreto, como convenios interadministrativos para «la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública [...] para el ejercicio de competencias propias o delegadas»<sup>748</sup>, por lo que la competencia para su regulación ha de incardinarse dentro de la competencia para la regulación de las relaciones interadministrativas.

---

<sup>744</sup> IBIDEM, p. 98

<sup>745</sup> MARTÍN-LAGOS CARRERAS, A. [...], *La administración...* Op. Cit., pp. 97-8.

<sup>746</sup> ESPARDUCER MATEU, J.M., «Reutilización por parte de las entidades locales de sistemas y aplicaciones de propiedad de las administraciones públicas a la luz del Real Decreto 203/2021, de 39 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos» *Revista Digital CEMCI*, julio a septiembre 2022, p.13.

<sup>747</sup> Vid. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «La reutilización y transferencia de tecnología para su utilización conjunta entre AA.PP., organismos y entidades del sector público tras la STJUE ISE/Colonia. Propuestas para completar una regulación insuficiente» *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 56 (Mayo-Agosto), 2021, donde se analiza en profundidad la S.T.J.U.E. (Sala Cuarta) C-796/18, de 28 de mayo de 2020 [ECLI:EU:C:2020:395].

<sup>748</sup> L.P.A.C.A.P., art. 47.2 a).

## CAPÍTULO CUARTO

### CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES LOCALES.

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA AUTONOMÍA LOCAL: 1. ELEMENTO SUBJETIVO U ORGANIZATIVO: 1.1 Capacidad de autogobierno. 1.2 Capacidad de organización interna. 2. ELEMENTO OBJETIVO O SUSTANTIVO. 3. ELEMENTO INSTITUCIONAL: LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: 3.1 Colaboración. 3.2 Cooperación. 3.3 Coordinación. 3.4 Adhesión en el ejercicio de competencias. 4. FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES. 4.1 PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA. 4.2 PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. III. LA DEFENSA JURISDICCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL: 1. DEFENSA ANTE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA. 2. CONFLICTOS DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. 3. EL CONTROL DE INCONSTITUCIONALIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

#### I. INTRODUCCIÓN

La autonomía local recogida en la C.E. fue reconocida e interpretada por la jurisprudencia constitucional de manera temprana, pero este reconocimiento no solo no ha sido uniforme, sino que «ha sido siempre equívoco y polisémico»<sup>749</sup>, si bien en la jurisprudencia constitucional pueden distinguirse dos etapas interpretativas «claramente» diferenciadas, una primera, en la que se entendía como una garantía institucional<sup>750</sup>, aunque ya desde muy temprano el T.C. acuñó la

---

<sup>749</sup> CRUZ GIL, A. DE LA, «La garantía de la autonomía local» en ÁLVAREZ CONDE, E. (COORD.) *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Ed. INAP, 1998, p. 831, reiterado en CASADO OLLERO, G. «La hacienda local en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español» en CASADO OLLERO, G. (COORD.), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Ed. Dykinson S.L., Madrid, 2005, p. 439.

<sup>750</sup> Sobre la configuración de la autonomía local como garantía institucional vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1990, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La provincia en la Constitución», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (Dir.) *La provincia en el sistema constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 9., ESTEVE PARDO, J. «Garantía institucional...» Op. Cit., pp. 125-150, GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local, opinión pública)*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, IGLESIAS MARTÍN, A., *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Ed. Ariel, Barcelona, 2002, PAREJO ALFONSO, L., «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 1, 2ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 2003, págs. 25-155; NARANJO DE LA CRUZ, R. *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en Alemania y España*, Ed. INAP, Madrid, 2003, pp. 35 y ss., CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. «Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje

expresión «garantía constitucional de las autonomías locales»<sup>751</sup> y una posterior en la que se la trata como una garantía constitucional.

Centrándose en la situación actual del reconocimiento constitucional de la autonomía local, se puede afirmar, que el concepto de garantía constitucional<sup>752</sup> de la autonomía local<sup>753</sup> trasciende la mera garantía institucional<sup>754</sup>, es algo más que una técnica de protección recogida en la C.E.<sup>755</sup> frente al legislador ordinario, procedente de la doctrina alemana, que sostiene que «por imperativo constitucional las entidades locales deben tener una esfera de decisión propia que pueda ser reconocida como adecuada a la satisfacción de los intereses vecinales»<sup>756</sup> toda vez que la C.E. no les reconoce de manera directa competencia alguna como exclusiva o reservada.

No se está solo ante «un instrumento defensivo frente a una actividad legislativa [...que] carece de la potencialidad para impulsar una actividad legislativa positiva, es decir, destinada a exigir al legislador el reconocimiento efectivo de

---

por el callejón del gato» *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.70, enero-abril, 2024, pp. 164-171 y SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, 9ª edición, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2005.

<sup>751</sup> SS.T.C. 32/1981 (FF.JJ. 3 y 4), 38/1983 (F.J. 7) y 27/1987 (FF.JJ. 3 y 9). La garantía constitucional alcanza también a las Islas [S.T.C. 132/2012 (F.J. 3)].

<sup>752</sup> «La función positiva del legislador, [...], ha dado pie a la propuesta de sustituir la categoría “garantía institucional” por la de “garantía constitucional”. [...] El mandato positivo no se limita a la obtención de “suficiente” autonomía local. [...]o es [...] únicamente un mandato de suficiencia; es un mandato de optimización. A la vista de la jurisprudencia, los arts. 137 y 140 C.E. imponen a los poderes públicos la consecución del máximo posible de autonomía local» (VELASCO CABALLERO, F. *Autonomía Municipal* II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santander 2 de febrero de 2007, p. 26).

<sup>753</sup> «Defendida de forma pionera por GARCÍA FERNÁNDEZ, J. “La autonomía del Derecho político municipal. Fundamentos dogmáticos de la Constitución española”, en Organización territorial del Estado (Administración local), IEF, Madrid, 1985, p. 1406 y ss.; por AJA, E. “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, op. cit., p. 52; más recientemente y de forma brillante, en el libro póstumo de GARCÍA MORILLO, J., La configuración constitucional de la autonomía local, op. cit.; en el artículo de revisión doctrinal de CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. «El debate sobre la autonomía municipal» *RAP*, núm. 47, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 59-95; y en la original e interesante exposición de GARCÍA ROCA, J. “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, op. cit., p. 641-689» (SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 75).

<sup>754</sup> GARCÍA MORILLO, J., GARCÍA ROCA, J. y CRUZ GIL, A. DE LA, en CASADO OLLERO, G. «La hacienda local...», Op. Cit. p. 443.

<sup>755</sup> Arts. 137, 140, 141 y 142 C.E.

<sup>756</sup> CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M. DE LA, *Fundamentos de Derecho Público*. Ed. CEF, p. 74.

competencias propiamente locales»<sup>757</sup>, o en otras palabras, que solo «permite la acción del legislador, pero [que] éste carece de una facultad de disposición total e inmediata»<sup>758</sup>, sino que, en palabras de CRUZ GIL, A. DE LA y que suscribe CASADO OLLERO<sup>759</sup>, incluye el *plus* «del diseño de los rasgos constitucionales básicos de la institución garantizada».

Yendo algo más allá todavía de este sentido, VELASCO CABALLERO<sup>760</sup> señala que «[a]tendiendo al Derecho positivo y a los enunciados jurisprudenciales [...] se puede afirmar que la autonomía [local]<sup>761</sup> que garantiza la Constitución presenta hoy un contenido dual:»

a) La imposición

«a todos los poderes públicos para que, cada uno en su ámbito de poder propio, desarrolle, favorezca o promueva al máximo de lo posible la autonomía local. Hasta el límite que resulte de la necesaria ponderación de este principio de autonomía [...] con otros bienes, principios o valores constitucionales».

b) La garantía jurisdiccional directamente invocable por las EE.LL. «bien de forma individual, ante la jurisdicción contencioso-administrativa [, bien de forma coaligada, mediante el conflicto en defensa de la autonomía local».

Se podría afirmar pues, que la garantía constitucional de la autonomía «implica no sólo la existencia de la organización local sino sobre todo la garantía del cumplimiento efectivo de una determinada función constitucional»<sup>762</sup>.

---

<sup>757</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 73.

<sup>758</sup> ESTEVE PARDO, J. «Garantía institucional...», Op. Cit. pp. 126-7.

<sup>759</sup> CASADO OLLERO, G. «La hacienda local...», Op. Cit. p. 443.

<sup>760</sup> VELASCO CABALLERO, F. *Autonomía Municipal II...* Op. Cit., pp. 10-11.

<sup>761</sup> Aunque en el texto original VELASCO CABALLERO habla de «municipal». No porque no sea aplicable al resto de EE.LL. constitucionalmente reconocidas, sino porque el objeto de su trabajo se centra en la autonomía municipal.

<sup>762</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 76.

No obstante, GARCÍA FERNÁNDEZ<sup>763</sup> señala que hay autores, entre los que se incluye, que sostienen «que el núcleo esencial de la regulación constitucional de las Entidades locales no es la autonomía sino los intereses propios garantizados por medio de la autonomía», es decir, la autonomía es instrumental de los intereses y que «la expresión garantía constitucional solo quiere decir que la autonomía local ha de tener una garantía jurisdiccional en sede del Tribunal Constitucional» de ahí el sentido de

«un procedimiento que en sede de Tribunal Constitucional venga a defender la autonomía local pues lo que realmente está en juego es un sistema de distribución de competencias, que por intermediación de la ley, vienen a fijar el alcance jurídico preciso de los intereses locales».

Sin embargo, la C.E. no determina cuáles son tales intereses ni establece criterio alguno para su determinación<sup>764</sup>, de este modo, y aunque tampoco aparece indicado de manera clara<sup>765</sup>, es función del legislador, estatal<sup>766</sup> y autonómico<sup>767</sup>, dotar a las EE.LL. de las potestades necesarias para desempeñar de manera adecuada, para el mejor interés de sus vecinos, las tareas de las áreas de actuación social que les confieran<sup>768</sup>.

---

<sup>763</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de Fuentes y Autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho Local» *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 6, Toledo: Cortes de Castilla-La Mancha, Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, p. 235.

<sup>764</sup> CIDONCHA MARTÍN, A. «La garantía constitucional...» Op. Cit., p. 15.

<sup>765</sup> IDEM.

<sup>766</sup> Vía art. 149.1.18ª C.E. que recoge la competencia exclusiva del Estado para regular «[l]as bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

<sup>767</sup> Vía art. 148.1.2ª C.E. donde se recoge que «[l]as CC.AA. podrán asumir competencias en [...] alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local» se ha incorporado en los estatutos de autonomía, dentro de su ámbito competencial, el régimen local, en algunos de ellos y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 C.E., lo recoja expresamente o no, con carácter exclusivo (E.A.And. art. 60.1; E.A.Ar., art. 71 5ª; E.A.Can., art. 24.2; E.A.Cat., art. 160.1; E.A.C.V., art. 49.1. 8ª; E.A.Ex., art. 9.1.3; E.A.G., art. 27 y; E.A.P.V., art. 10.4) en otros, como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución (E.A.As., art. 11.10; E.A.Cant., art. 105.1; E.A.C-L.M., art. 32.1; E.A.C-L., art. 71.1 1ª; E.A.C.M., art. 27.1; E.A.II.BB., art. 31.13; E.A.LR., art. 9.8 y; E.A.R.M. art. 11.9) y con un régimen especial el E.A.N., art. 46.1.

<sup>768</sup> CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. DE LA, *Fundamentos...* Op. Cit., p. 74.



## II. LA AUTONOMÍA LOCAL

«La autonomía local [según la jurisprudencia constitucional] consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política»<sup>769</sup>, que no ha de confundirse con la descentralización funcional<sup>770</sup>, pues en esta «no hay intereses propios constitucionalmente diferenciados, sino simple singularización de la gestión de [...] los intereses generales»<sup>771</sup>.

Este concepto está estrechamente vinculado a la remisión legal («en el marco de la ley»<sup>772</sup>) para la concreción de su contenido y alcance, entrando en juego, por un lado, la competencia del Estado para dictar las bases sobre régimen local, ya que,

---

<sup>769</sup> S.T.C. 193/1987 (F.J. 4) con cita de la S.T.C. 4/1981 (F.J. 3) y repetido en los mismos términos y citada por SS.T.C. 132/2012 (F.J. 4) y; 103/2013 (F.J. 6). Doctrinalmente, han defendido también esa naturaleza política de las entidades locales, FANLO LORAS, A. Y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales...* Op. Cit., pp. 49 a 149, SOSA WAGNER, F. «La autonomía local», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. *Estudios sobre la Constitución española. Libro Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. 4. Del poder judicial, organización territorial del Estado, Ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 3210, AJA FERNÁNDEZ, E. «Configuración constitucional de la autonomía local», en *Informe sobre el gobierno local*, FONT I LLOVET, T. (Dir.), Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals e INAP, Madrid, 1992; pp. 41-66, CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. «El debate...», Op. Cit., p. 63, MARTÍN MATEO R. y SOSA WAGNER, F. «Cincuenta años en la Administración local», *RAP*, núm. 150, sept.-dic. 1999, p. 291, PAREJO ALFONSO, L., «El régimen jurídico de la Administración local hoy», en ALBA, C. y VANACLOCHA, F. *El sistema político local: nuevo escenario de gobierno*, Ed. B.O.E. y Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1997, GARCÍA MORILLO, J. *La configuración constitucional de la autonomía local*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, GARCÍA ROCA, J., «La garantía de la autonomía local de las Corporaciones locales frente a la ley: el conflicto local», en ÁLVAREZ CONDE, E. *Administraciones públicas y constitución reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Ed. INAP, Madrid, 1998, pp. 801-30, BARATA I MIR, J. *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Ed. Tecnos, Madrid, 1999, SÁNCHEZ GOYANES, E. *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2000, GARCÍA ROCA, J. «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *REALA*, núm. 282, 2000, pp. 55-7, FONT I LLOVET, T. «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», pp. 13-37 y ORTEGA ÁLVAREZ, L. I., «La potestad normativa local», pp. 39-54, ambos del, *Anuario de gobierno local*, núm. 1, 2001, SALAZAR BENÍTEZ, O. «La disolución de las Corporaciones Locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local» *REAL*, núm. 290, 2002, pp. 31-46 y CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. «Autonomía local...» Op. Cit., pp. 168-9.

<sup>770</sup> No obstante «existe una relación directa entre la concepción de la autonomía local [...] y el grado de centralización o descentralización [del Estado]» (NARANJO DE LA CRUZ, R. *El proceso constitucional* ...Op. Cit. en CASADO OLLERO, G. «La hacienda local...», Op. Cit. p. 439.

<sup>771</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local*...Op. Cit. en CASADO OLLERO, G. «La hacienda local...», Op. Cit. p. 439.

<sup>772</sup> C.E.A.L., art. 3. En el mismo sentido el art. 142 C.E. se refiere al: «desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas».



como se ha visto, «debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y, las competencias locales»<sup>773</sup> y, por otro, la competencia de autonómica de desarrollo de dichas bases. La remisión legal a la concreción de la autonomía local desde el punto de vista de la técnica de la garantía institucional es la otra cara de la misma moneda, una en sentido positivo y la otra en sentido negativo o límite del anterior<sup>774</sup>.

Señala esta cuestión introductoria, conviene señalar que en este apartado no se va a entrar en las cuestiones relacionadas con el origen de la autonomía local, cuestión que otros autores<sup>775</sup> ya han tratado con profundidad, sino que va a limitarse a tratar su alcance y significado actual.

El concepto de autonomía local<sup>776</sup> que reconoce la C.E. en la interpretación dada, de manera temprana, por el T.C., pues esta no la define<sup>777</sup>, «hace referencia a un poder limitado. [A]utonomía no es soberanía<sup>778</sup> [ya que] cada organización

---

<sup>773</sup> SS.T.C. 32/1981 (F.J. 4), 76/1983 (F.J. 19), 27/1987 (F.J. 2), 214/1989 (F.J. 2) y 103/2013 (F.J. 5).

<sup>774</sup> CASADO OLLERO, G. «La hacienda local...», Op. Cit. p. 442.

<sup>775</sup> Vid. entre otros, MORELL OCAÑA, L. «La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: su concepción como ámbito de articulación de centro político y la sociedad periférica», *RAP*, núm. 114, sept.-dic. 1987, pp. 39-92; FANLO LORAS, A. Y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales...* Op. Cit., pp. 49 a 149; PAREJO ALONSO, L., *Derecho básico de la Administración local*, Barcelona: Ariel, 1988, pp. 97-101; HENRION DE PANSEY, P.P., *Del poder municipal y de la política interior de los municipios*, Ed. INAP, Madrid, 1990; PAREJO ALONSO, L., «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo...* Op. Cit., pp. 25-6; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. «El debate sobre...» Op. Cit., pp. 65-71; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración Española – Estudios de ciencia administrativa*, 7ª ed., Madrid: Civitas, 2007; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, 4ª ed., Madrid: Civitas, 1994; GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional*. Madrid: IEAL, 1983; SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local...* Op. Cit., MARTÍN MATEO R. y SOSA WAGNER, F. «Cincuenta años...» Op. Cit. pp. 285-8, REBOLLO PUIG, M. «Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable», *Documentación Administrativa*, núm. 6, enero-dic. 2019, pp. 43-80; VANDELLI, L., *El poder local: Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. 2ª ed., Bogotá: Editorial Temis, 2020 y; SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., pp. 44-49.

<sup>776</sup> También recogida por la doctrina haciendo eco de las palabras del máximo intérprete de la Constitución. Véase, entre otros, CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. «El debate sobre...» Op. Cit., p. 62.

<sup>777</sup> S.T.C. 100/1984 (F.J. 3). También, SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 53 nos dice que «de ninguna de [las] previsiones constitucionales [arts. 137, 140, 141 y 142 C.E.] se desprende un contenido específico de la autonomía local».

<sup>778</sup> S.T.C. 135/2020 [F.J. 7 B)]. En el mismo sentido CASADO OLLERO, G. «La hacienda local...», Op. Cit. p. 439.

territorial dotada de autonomía es una parte del todo»<sup>779</sup>. Se trata de «un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen»<sup>780</sup> y «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar»<sup>781</sup>.

«Es un concepto jurídico de contenido legal, que permite [...] configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional»<sup>782</sup>. De ahí que, respetándose dicho contenido mínimo<sup>783</sup>, se admita como básica y legítima, tanto una legislación estatal que la redujera al mínimo constitucionalmente garantizado como la que la ampliara al máximo. «Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 C.E.)»<sup>784</sup>.

---

<sup>779</sup> SS.T.C. 4/1981 (F.J. 3), 100/1984 (F.J. 3), 27/1987 (F.J. 2), 247/2007 [F.J. 4 a)], 102/2019 (F.J. 4) y 124/2023 [F.J. 5 F)]. Se expresó también en el mismo sentido Carro Fernández-Valmayor, J.L. «El debate sobre...» Op. Cit., p. 62.

<sup>780</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 4) y repetido en los mismos términos por SS.T.C. 51/2004 (F.J. 12), 109/1998 (F.J. 2), 159/2001 (F.J. 4), 94/2013 (F.J. 8), 37/2014 (F.J. 3), 105/2019 [F.J. 4 a)], 161/2019 (F.J. 5) y 82/2020 (F.J. 6), si bien en alguna de las sentencias se da la misma definición a la garantía institucional, SS.T.C. 27/1987 (F.J. 2) y 170/1989 (F.J. 9), o se identifica con el contenido mínimo de la garantía institucional SS.T.C. 40/1998 (F.J. 39), 252/2005 (F.J. 4), 240/2006 (F.J. 8), 121/2012 (F.J. 5), 132/2012 (F.J. 3), 85/2013 [F.J. 5 a)], 95/2014 (F.J. 5), 132/2014 (F.J. 5), 57/2015 (F.J. 6), 92/2015 (F.J. 4) y 152/2016 (F.J. 4), o como garantía constitucional de la autonomía local SS.T.C. 51/2004 (F.J. 12).

<sup>781</sup> S.T.C. 40/1998 (F.J. 39) y repetido en los mismos términos y citada por SS.T.C. 252/2005 (F.J. 4), 240/2006 (F.J. 8), 121/2012 (F.J. 5), 85/2013 [F.J. 5 a)]; 94/2013 (F.J. 8), 129/2013 (F.J. 8), 132/2014 (F.J. 5), 57/2015 (F.J. 6), 92/2015 (F.J. 4) y; 152/2016 (F.J. 4), también recogido en S.T.C. 95/2014 (F.J. 5).

<sup>782</sup> S.T.C. 170/1989 (F.J. 9) y repetido en los mismos términos y citada por SS.T.C. 40/1998 (F.J. 39), 204/2002 (F.J. 13), 252/2005 (F.J. 4), 240/2006 (F.J. 8), 85/2013 [F.J. 5 a)], 104/2013 (F.J. 6), 132/2014 (F.J. 5), 57/2015 (F.J. 6), 92/2015 (F.J. 4) y, 152/2016 (F.J. 4).

<sup>783</sup> «Obviamente, la jurisprudencia no ha confeccionado un catálogo completo de mínimos de autonomía municipal. Por la simple razón de que solo hay un “estándar” constitucional allí donde ha habido litigio y sentencia» (VELASCO CABALLERO, F. *Autonomía Municipal* II... Op. Cit., p. 13).

<sup>784</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)]. No obstante, VELASCO CABALLERO, F. *Autonomía Municipal* II... Op. Cit., p. 13, sostiene que: «Los arts. 137 y 140 C.E. garantizan directamente unos “mínimos” de autonomía funcional a los municipios; y remiten implícitamente a las leyes (y a los Estatutos de Autonomía) la elevación de esos mínimos».

Por otro lado, y en relación con su reconocimiento constitucional, hay autores<sup>785</sup> que sostienen que los artículos (137, 140, 141 y 142 C.E.) no son los únicos preceptos constitucionales a los que de alguna manera se puede vincular la autonomía local, estos, que son los principales, se ubican «en la parte correspondiente a la organización territorial del Estado, pon[iendo...] de manifiesto la naturaleza de elemento estructural [...] que [la admón. local] posee»<sup>786</sup>. En ellos (arts. 140 y 141 C.E.) también se aprecia que «[l]a Administración Local, [...] viene, además, organizada constitucionalmente a partir del principio representativo [...], conectándose así, de forma indisoluble, el principio democrático y la autonomía local»<sup>787</sup>.

Esta definición, recogida por nuestra jurisprudencia constitucional y doctrina, es muy parecida<sup>788</sup> a la que posteriormente recogería el art. 3.1 de la Carta europea de autonomía local (en adelante C.E.A.L.)<sup>789</sup>, que lo hizo en los siguientes términos: La autonomía local es «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes», añadiendo que «[e]ste derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal»<sup>790</sup>.

---

<sup>785</sup> CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. «El debate sobre...» Op. Cit., pp. 60-61, GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Derecho constitucional y...» Op. Cit., pp. 205-240 y NÚÑEZ RIVERO, C. Y GARCÍA ARANDA, S. «La autonomía de...» Op. Cit., p. 415

<sup>786</sup> CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. «El debate sobre...» Op. Cit., p. 59

<sup>787</sup> IDEM. En el mismo sentido, NÚÑEZ RIVERO, C. Y GARCÍA ARANDA, S. «La autonomía de...» Op. Cit., p. 419, señalaron que «la Autonomía local [...] constituye un principio de la organización territorial del Estado [que] se encuentra en íntima conexión, por una parte, con el principio de Estado Social, el principio democrático y los principios que integran el Estado de Derecho y, por otra, con los valores superiores del ordenamiento jurídico de nuestro art. 1.1. C.E., esto es, con la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

<sup>788</sup> Así lo considera el Tribunal Constitucional en la S.T.C. 159/2001 (F.J. 4).

<sup>789</sup> Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, ratificada el 20 de enero de 1988 (BOE 1/03/1989).

<sup>790</sup> C.E.A.L., art. 3.2.

También es de destacar que la jurisprudencia constitucional<sup>791</sup> y judicial<sup>792</sup> e incluso el legislador tanto estatal<sup>793</sup> como autonómico<sup>794</sup> se refiere a la autonomía

---

<sup>791</sup>SS.T.C. 4/1981 (FF.JJ. 3y 16), 27/1987 (F.J. 9), 193/1987 (F.J. 4), 150/1990 (F.J. 12), 233/1999 (FF.JJ. 22 y 38), 159/2001 (F.J. 12), 48/2004 (F.J. 11), 51/2004 (FF.JJ. 4 y 6), 252/2005 (FF.JJ. 3 y 6), 121/2012 (F.J. 7), 148/2012 (F.J. 15), 36/2013 (F.J. 8), 104/2013 (F.J. 6), 95/2014 (F.J. 2), 57/2015 (FF.JJ. 6, 10, 15, 18, 22 y 23), 92/2015 (F.J. 11), 103/2015 (F.J. 10), 156/2015 (F.J. 8), 6/2016 (F.J. 4), 152/2016 (F.J. 7), 86/2019 [F.J. 10 c)]; 125/2021 [F.J. 7)] y; 182/2021 [F.J. 6 a)].

<sup>792</sup> SS.T.S. [Sala de lo Contencioso-Administrativo] 59/1986, de 28 de enero (F.J. 39), de 27 de enero de 2000 (F.J. 6.3ª), de 20 de febrero de 2003 (F.J. 7) y, entre las más recientes, SS.T.S. [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª)] 64/2021, de 25 de enero (F.J. 3.6); 1097/2022, de 26 de julio (F.J. 3.3); 512/2022, de 3 de mayo (F.J. 3) y; 482/2023, de 17 de abril (F.J. 3).

<sup>793</sup> L.R.B.R.L., disposición adicional 6.3 (en la redacción dada por la Ley 11/1999), también en los estatutos de autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, arts. 136, 159.6 y 160.1) y de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, arts. 60 y 76.2) y en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, en su exposición de motivos II.

<sup>794</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, preámbulo IV, V, VI, arts. 4.2 a), 5.1; 11.1, 17.2 y D.A. sexta; Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud (País Vasco), arts. 5 m) y 9.1 b) y f);

Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la «conurbación» de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, preámbulo; Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, preámbulo 6; Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico (Cataluña), preámbulo IV; Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña, preámbulo; Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, preámbulo; Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, preámbulo y art. 2.1 a); Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (Cataluña), art. 10.1; Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica, preámbulo; Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica (Cataluña), preámbulo y D.F. cuarta; Ley 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonès, art. 2.1 a);

Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (derogada), preámbulo 4;

Ley 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (derogada), preámbulo III; Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población, exposición de motivos; Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, exposición de motivos; Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, exposición de motivos II y art. 11.1; Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante, art. 13.3; Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas (Andalucía), exposición de motivos;

Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental (Asturias), preámbulo V.23;

Ley 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de Policías Locales (Cantabria), exposición de motivos; Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, art. 1.2; Ley 9/2022, de 27 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria, preámbulo I;

local como un principio, lo que significa e implica «identificar en la Constitución una opción a favor del máximo posible de autonomía [...], el máximo que permita la concurrencia de la garantía constitucional de la autonomía local con otros bienes constitucionales (por ejemplo, el reconocimiento de competencias a otras entidades territoriales, o la existencia de intereses supralocales)»<sup>795</sup>.

Señalada esta cuestión y antes de entrar en los elementos del concepto de autonomía local conviene dedicarle, al menos, un párrafo a estos preceptos clave en la conceptualización constitucional de la autonomía local y se hará con palabras de NÚÑEZ RIVERO, C. Y GARCÍA ARANDA, S.

---

Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja, exposición de motivos y art. 1;

Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, art. 3.2;

Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, preámbulo II; Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana, preámbulo; Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana, art. 64.3; Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana, preámbulo; Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana, art. 1.4;

Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, preámbulo 5; Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón, exposición de motivos y art. 4.2 a); Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, preámbulo II y art. 1; Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, preámbulo VI y VII;

Ley 2/1990, de 18 de mayo, de Integración de Auxiliares en los Cuerpos de Policía Local (Castilla-La Mancha, derogada), preámbulo; Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, art. 41.4;

Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, preámbulo II;

Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra, preámbulo II;

Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura (derogada), art. 7.2; Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Mérida, art. 13.3; Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, exposición de motivos I, IV, 31.b), c) y d), 33.1, 37.1 y 2 y 38;

Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears, exposición de motivos; Ley 8/2008, de 5 de junio, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, exposición de motivos; Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears, art. 79.2;

Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, art. 30.1.

<sup>795</sup> VELASCO CABALLERO, F. *Autonomía Municipal II*... Op. Cit., p. 27.

Así, el art. 137 C.E. cuyo tenor literal señala que: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», en lo que al municipio y provincia se refiere, «recoge [e] introduce la noción de ente territorial dotado de autonomía [...] entend[ida] como potestad de autoorganización y autogobierno para la gestión de los propios intereses»<sup>796</sup>, el art. 140 CE, por su parte, que señala que:

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en la que proceda el régimen de concejo abierto»,

«profundiz[a] más en lo que se entenderá como definición del principio de autonomía de los municipios, proclamando la garantía de la autonomía de los municipios y su goce de personalidad jurídica plena»<sup>797</sup> y como ya se indicó en los párrafos precedentes, establece su organización y la forma democrática de elección de su órgano colegiado.

El art. 141 C.E. que establece que:

- «1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.
2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.
3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.
4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».

---

<sup>796</sup> NÚÑEZ RIVERO, C. y GARCÍA ARANDA, S. «La autonomía de...» Op. Cit., p. 409.

<sup>797</sup> IDEM.

está «dedicado al llamado principio de autonomía provincial»<sup>798</sup> y, por último, el art. 142 C.E. que prescribe que: «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas», «recoge el principio de suficiencia financiera [...] como complemento inexcusable de la autonomía local»<sup>799</sup> tal y como reiteradamente ha indicado el T.C.<sup>800</sup>.

A la vista de estos preceptos se puede afirmar que «el énfasis que el texto constitucional hace de la autonomía municipal y regional es mayor que el de la provincial»<sup>801</sup>, afirmándose por la doctrina que «[l]a provincia goza [...] de una autonomía de menor intensidad y alcance que la municipal, de una autonomía que [se podría] calificar como autonomía de apoyo a los municipios y que solo en función de dicho apoyo tiene su justificación»<sup>802</sup>, no obstante, el T.C.<sup>803</sup>, «predi[ca] la transposición de la garantía institucional de la autonomía local a la provincia [...], lo cual otorga exacta garantía constitucional a la provincia que, a los municipios, aunque para la provincia no se derivase, en principio, de la [...] Constitución»<sup>804</sup>.

Es el momento de analizar los elementos del concepto de autonomía de las EE.LL. que, tomando como base la jurisprudencia constitucional<sup>805</sup> y alguno de los estudios realizados por la doctrina<sup>806</sup>, los dividiremos en: «el elemento subjetivo u

---

<sup>798</sup> IBIDEM., p. 410.

<sup>799</sup> IDEM.

<sup>800</sup> Existen numerosas Sentencias del T.C. que despejan toda duda acerca del carácter necesario y hasta imprescindible del principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales como complemento y presupuesto para la autonomía local, entre ellas SS.T.C. 179/1985, 201/1988, 135/1992, 68/1996, 171/1996, 166/1998, 233/1999.

<sup>801</sup> LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.), *Manual de Derecho Local*, Ed. Iustel, Madrid, 2020, pp. 283-91.

<sup>802</sup> LEGUINA VILLA, J. «La autonomía de municipios y provincias en la nueva L.R.B.R.L.» *REALA*, núm. 227, 1985, p. 437 y citado por RUIZ CUADRADO, B., «La autonomía local y su defensa», *Anales de derecho*, núm. 16, 1998, Ed. Universidad de Murcia, p. 219.

<sup>803</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 3).

<sup>804</sup> LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.), *Manual de...* Op. Cit., pp. 283-91.

<sup>805</sup> Como se verá en la explicación de cada uno de ellos.

<sup>806</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 55; de manera similar, CIDONCHA MARTÍN, A. «La garantía constitucional...» Op. Cit., p. 21, señala que «[a]utonomía significa, a simple



organizativo [...]; el elemento objetivo o sustantivo [...]; el elemento institucional [...] el elemento de la financiación de las entidades locales»<sup>807</sup>, elementos en los que «participa, además del legislador básico estatal, el legislador sectorial estatal y el legislador autonómico tanto de desarrollo como sectorial»<sup>808</sup>.

## II.1. Elemento subjetivo u organizativo

Este elemento hace referencia a dos aspectos diferenciados «la existencia misma de entidades locales y a su organización interna»<sup>809</sup>.

En relación con la existencia, las EE.LL. son «uno de los principales fundamentos de un régimen democrático»<sup>810</sup> y, por ello, «componentes esenciales [...] indispensables para asegurar los principios constitucionales. [...] on elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional...»<sup>811</sup>, es decir, «la Constitución quiere [...] que los entes locales existan [...] para el cumplimiento de una serie de funciones (que, deberán establecerse por el legislador estatal o autonómico, según corresponda)»<sup>812</sup>.

Hay que diferenciar entre provincia y municipio, puesto que, si la existencia de las EE.LL., en palabras de parte de la doctrina<sup>813</sup> y de la jurisprudencia

---

vista, instituciones de autogobierno, competencias y recursos económicos para ejercer esas competencias» y; VELASCO CABALLERO, F. *Autonomía Municipal* II... Op. Cit., p. 13, señala que «los “estándares” constitucionales mínimos [...] son de tres tipos: funcionales (competencias y potestades), frente a hipotéticos controles supralocales (de legalidad o de oportunidad), y de suficiencia financiera».

<sup>807</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 55

<sup>808</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «El nuevo diseño de las competencias locales», *Cuadernos Derecho Local* núm. 13, Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero 2007, p.26.

<sup>809</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 55

<sup>810</sup> C.E.A.L., preámbulo.

<sup>811</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 4), citada en SS.T.C. 198/2012 (F.J. 7) y S.T.C. 20/2013 (F.J. 4). También se refiere a ella, entre otros muchos, LÓPEZ DÍAZ, A. «Los desafíos de...» Op. Cit., p. 133 y CIDONCHA MARTÍN, A. «La garantía constitucional...» Op. Cit., pp. 17-8.

<sup>812</sup> NÚÑEZ RIVERO, C. Y GARCÍA ARANDA, S. «La autonomía de...» Op. Cit., p. 420.

<sup>813</sup> Entre otros GARCÍA MACHO, R. «La autonomía municipal y su protección en la ley de bases de régimen local» *RAP*, núm. 109, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1986, p. 423; PAREJO ALONSO, L., *Derecho básico de...* Op. Cit., p. 146; FANLO LORAS, A. Y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales...* Op. Cit., p. 265. También en relación con la provincia GARCÍA COSTA, F.M., *Cuestiones actuales de la provincia en España*, [Disponible en línea:



constitucional<sup>814</sup>, no se traduce en un derecho subjetivo individual de cada una de ellas, es decir, «la garantía institucional de la autonomía local no pued[e] preservar al municipio [, ni a la provincia] individualmente», la C.E. presta una protección cualificada a las entidades provinciales pues, para su supresión, fusión o creación exige ley orgánica<sup>815</sup>, mientras que, para los entes locales municipales esta «no impide que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las leyes, supriman o fusionen municipios concretos»<sup>816</sup>. El T.C. al referirse a esta cuestión, a la de la existencia de las EE.LL., señala que «su alcance [es] estrictamente institucional»<sup>817</sup>.

En cuanto a la organización interna, hay que distinguir a su vez dos aspectos, por un lado, la capacidad de autogobierno y por otro la capacidad de organización interna, donde

«el reconocimiento a tres niveles territoriales distintos de la competencia para regular la organización municipal, basado en el reconocimiento de la autonomía municipal contenida en el art. 140 C.E. excluye toda posibilidad de ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado para el dictado de normas básicas sobre esta materia, pues, de la propia naturaleza y características concretas del sistema de fuentes que rige la organización municipal, se infiere la exigencia en todo caso de habilitación legal para la regulación de las bases de aquélla. Así

---

<https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/12678/1/CUESTIONES%20ACTUALES%20DE%20LA%20PROVINCIA%20EN%20ESPA%C3%91A.doc> [Consulta realizada el 18/01/2022], al sostener que, la fórmula «[c]ualquier alteración» contenida en el art. 141.1 C.E. comprende la desaparición de toda o parte de una provincia preexistente.

Por el contrario, VELASCO CABALLERO, F. «Autonomía Municipal» en *La autonomía municipal, administración y regulación económica*. Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, 2007, pp. 41-78, sostiene que no se puede entender que «la Constitución excluya la subjetivización de la autonomía municipal. Ocurre, más bien, que la supervivencia no forma parte de los “estándares” mínimos de autonomía que la constitución garantiza a cada concreto municipio», esa subjetivización ha de entenderse referida a la legitimación procesal de las entidades locales (municipios y provincias) para «hacer valer sus derechos y títulos competenciales» [S.T.C. 27/1987 (F.J. 5)], bien de manera individual ante la jurisdicción contencioso-administrativa, bien de manera coaligada [art. 75 ter 1 b) y c) L.O.T.C.], aunque también de manera individual, en el conflicto en defensa de la autonomía local [art. 75 ter 1 a) L.O.T.C.].

<sup>814</sup> S.T.C. 241/1989 [F.J. 13 c)].

<sup>815</sup> C.E., art. 141.1.

<sup>816</sup> VELASCO CABALLERO, F. «Autonomía Municipal» en *La autonomía municipal, administración y regulación económica*. Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, 2007, p. 60.

<sup>817</sup> S.T.C. 241/1989 [F.J. 13 c)].

como el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las mencionadas normas básicas»<sup>818</sup>.

### II.1.1. Capacidad de autogobierno

La capacidad de autogobierno o autonomía política se entiende, según GIANNINI<sup>819</sup> como «la capacidad del ente autónomo de orientar y dirigir, política y administrativamente, la comunidad subyacente» que puede ser distinta o no de la del Estado y cuya característica principal radica en que «no [...] deriva de [este], sino de la propia comunidad, o, si se quiere, con mayor exactitud, [de su] mayoría».

Esta vertiente de «la autonomía local [,] consagrada en el art. 137 C.E. (con el complemento de los arts. 140 y 141 C.E.) [y que] se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales»<sup>820</sup>, presenta un marcado carácter político, como señala BAÑO LEÓN<sup>821</sup>, «expresión del carácter democrático, netamente afirmado en el art. 140 C.E. al exigir la elección directa de los concejales mediante sufragio universal» y ha de beber también del «principio representativo, en virtud del cual, el Tribunal Constitucional, ha impuesto límites tanto al legislador estatal como al autonómico a la hora de atribuir funciones a órganos de carácter burocrático».

En palabras del T.C.<sup>822</sup>, este «núcleo [,] que debe necesariamente ser respetado por el legislador [constitucionalmente habilitado] para que dichas Administraciones sean reconocibles [como] entes dotados de autogobierno», no les impide, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecer su configuración inicial, dado que «el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local», siempre y cuando no limiten, con su regulación, «[el] umbral mínimo que [...] garanti[ce la...] participación efectiva [de las EE.LL.] en los asuntos que les atañen».

---

<sup>818</sup> S.T.C. 210/2014 (F.J. 5).

<sup>819</sup> GIANNINI, M. S. en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. «El debate sobre...» Op. Cit., p. 59.

<sup>820</sup> S.T.C. 159/2001 (F.J. 4).

<sup>821</sup> BAÑO LEÓN, J.L. «Autonomía y competencias locales» *Documentación Administrativa* núm. 6, Madrid: INAP, 2019, p. 10.

<sup>822</sup> S.T.C. 159/2001 (F.J. 4).

Por otro lado, el régimen democrático local, que subyace en esta manifestación del principio de autonomía, se manifiesta en nuestro ordenamiento con diferente intensidad dependiendo del tipo de entidad local, y así, el carácter representativo de los órganos de gobierno puede ser directo<sup>823</sup> o indirecto<sup>824</sup>, pudiendo afirmarse, «en términos relativos, [que] el criterio de legitimidad democrática habla [más] favorablemente [de las primeras...] que [de los que] son de elección indirecta»<sup>825</sup> e igualmente «una Administración local territorial pierde legitimidad democrática cuando *sistemáticamente actúa a través de formas asociativas* o es sustituida [en sus actuaciones] por otra Administración territorial»<sup>826</sup> salvo cuando un municipio de gran población permite participar, a través de formas asociativas<sup>827</sup>, a municipios más pequeños de su entorno de sus externalidades («redes de transporte, abastecimiento y saneamiento de aguas»...)»<sup>828</sup>.

### II.1.2. Capacidad de organización interna

Respecto de la organización interna, partiendo de la base de que la garantía de la autonomía local no se extiende «al mantenimiento de un determinado *statu quo*

---

<sup>823</sup> Los concejales en los Municipios (L.O.R.E.G., art. 179.1 y concordantes; L.O.R.E.G., art. 184 para municipios con población inferior a 250 habitantes), el alcalde en los municipios en régimen de concejo abierto (L.O.R.E.G., art. 179.2), consejos (E.A.II.BB., art. 64.1) y consejeros insulares (L.O.R.E.G., art. 201 y; E.A.Can., 68.1), diputados forales vascos (E.A.P.V., art. 37.5) y el cargo personal ejecutivo (alcalde pedáneo u otro) de las entidades locales menores creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (31/12/2013) (L.O.R.E.G., art. 199). (VELASCO CABALLERO, F. «La planta local de España: criterios para la toma de decisiones» *Anuario de Derecho Municipal 2010*, Núm. 4, Madrid, 2011, p. 40.)

<sup>824</sup> Diputados provinciales (L.O.R.E.G., art. 204), las comarcas aragonesas (T.R.L.D.C.A., art. 46), catalanas (T.R.L.O.C.C., art. 21), la del Bierzo (La Ley castellano-leonesa 1/1991, art. 12), área metropolitana de Barcelona (Ley catalana 31/2010, art. 6) y la junta vecinal o similar de las entidades locales menores creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (31/12/2013) (L.O.R.E.G., art. 199) y en las entidades locales instrumentales como mancomunidades (L.R.B.R.L., arts. 44.2; L.R.L.C.V., 101.1 y; L.R.L.CyL., 36.3), consorcios locales consorcios locales (L.R.B.R.L., art. 87.1) (VELASCO CABALLERO, F. «La planta local...» Op. Cit., pp. 40-1.)

<sup>825</sup> VELASCO CABALLERO, F. «La planta local...» Op. Cit., p. 41.

<sup>826</sup> IBIDEM, pp. 42-3.

<sup>827</sup> Consorcios, entidades metropolitanas o mancomunidades.

<sup>828</sup> VELASCO CABALLERO, F. «La planta local...» Op. Cit., p. 43.

organizativo»<sup>829</sup>, hay que señalar que, la potestad de libre autoorganización, aunque limitada<sup>830</sup>, es una competencia de las administraciones territoriales inherente a su autonomía<sup>831</sup> y abarca la configuración de su admón. en sentido amplio, es decir, no solo comprende la determinación del régimen jurídico de su organización y funcionamiento sino también la de «los organismos, corporaciones o entidades administrativas de ellas dependientes»<sup>832</sup>, lo que incluye «la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades [que la] configuran [...] o [que son] depend[ientes] de ella»<sup>833</sup>.

No obstante, en la organización municipal, «el orden constitucional de distribución de competencias [reconoce, como ya se ha señalado,] tres ámbitos normativos»<sup>834</sup>, la legislación básica del Estado que solo pueden tener una extensión y efectos reducidos en cuanto «a aspectos meramente organizativos internos»<sup>835</sup> que no afect[en] directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados»<sup>836</sup>, debiendo «limit[arse exclusivamente] a un “núcleo” de

---

<sup>829</sup> F.J. 13 c) S.T.C. 241/1989

<sup>830</sup> Como ya se ha señalado, «el Estado tiene atribuido el establecimiento de “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 C.E.) y [a las CC.AA.] le corresponde el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del “régimen jurídico y sistema de responsabilidad de [su] Administración pública [...] y [de] los entes públicos dependientes de ella”» [S.T.C. 251/2016(F.J. 8)]. Además, «[e]n relación con las competencias de las Comunidades Autónomas [en lo relativo a la configuración por ésta de su propia Administración] “hemos declarado que conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo (F.J. 6 S.T.C. 165/1986), establecer cuáles son los órganos e instituciones que configuran las respectivas Administraciones (F.J. 2 S.T.C. 35/1982), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (S.T.C. 227/1988 y a sensu contrario S.T.C. 13/1988)” (F.J. 3 S.T.C. 50/1999)» [S.T.C. 251/2016 (F.J. 9), en relación con los jurados provinciales de expropiación].

<sup>831</sup> SS.T.C. 35/1982, 165/1986, 13/1998 y 227/1988 en S.T.C. 50/1999 (F.J. 3) y en el mismo sentido S.T.C. 54/2017 [F.J. 4 b)].

<sup>832</sup> S.T.C. 227/1988 (F.J. 24, en relación con la configuración de la Administración Hidráulica Autonómica.

<sup>833</sup> SS.T.C. 35/1982, 165/1986, 13/1998 y 227/1988 en S.T.C. 50/1999 (F.J. 3).

<sup>834</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 6).

<sup>835</sup> «[E]n especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos» {S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 e)], que sintetiza la doctrina del S.T.C. 32/1981 (F.J. 5), S.T.C. 214/1989 (F.J. 6) y S.T.C. 50/1999 (F.J. 3)}.

<sup>836</sup> S.T.C. 50/1999 (F.J. 3) en S.T.C. 251/2016 (F.J. 9) en relación con los jurados provinciales de expropiación.

elementos “comunes” o “uniformes” en función de los intereses generales a los que sirve el Estado»<sup>837</sup>; la legislación de desarrollo de las CC.AA., en el marco de sus estatutos de autonomía, al que le corresponden «las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos»<sup>838</sup> y «las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación [sin perjuicio de] la potestad de auto organización local»<sup>839</sup> y; la potestad reglamentaria de las EE.LL. inherente a la autonomía que la C.E. les garantiza<sup>840</sup>.

«La doctrina constitucional a este respecto se ha edificado sobre normas básicas habitualmente destinadas a consolidar o incrementar la autonomía de los entes locales»<sup>841</sup>, eso no quita para que, en este ámbito, «típicamente local (organización interna)»<sup>842</sup>, se reconozca al Estado, dentro de su competencia para dictar las bases, la potestad de limitar la capacidad de organización interna de una entidad local<sup>843</sup>. De todos modos, este ha de limitarse al establecimiento de elementos comunes o uniformes necesarios para satisfacer «los intereses generales a los que sirve el Estado»<sup>844</sup>, con la limitación adicional de que no puede agotar todo el espectro normativo «que debe corresponder al legislador autonómico»<sup>845</sup>.

---

<sup>837</sup> S.T.C. 54/2017 [F.J. 4 b)] citado en S.T.C. 100/2019 [F.J. 7 b)] y S.T.C. 19/2022 (F.J. 3).

<sup>838</sup> S.T.C. 54/2017 [F.J. 4 b)]. También en S.T.C. 103/2013 [F.J. 5 e)] que sintetiza la doctrina del S.T.C. 32/1981 (F.J. 5), S.T.C. 214/1989 (F.J. 6) y S.T.C. 50/1999 (F.J. 3).

<sup>839</sup> S.T.C. 41/2016 (FF.JJ. 5 y 8) citados en S.T.C. 54/2017 [F.J. 4 b)].

<sup>840</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 6) en relación con los municipios pero que es aplicable al resto de entidades locales que gozan de garantía constitucional.

<sup>841</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 3)

<sup>842</sup> IDEM.

<sup>843</sup> SS.T.C. 103/2013 [F.J. 3, letras e), f) y g)], y 143/2013 (F.J. 5) en S.T.C. 41/2006 (F.J. 3), en referencia a las modificaciones introducidas por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en la L.R.B.R.L. en relación con la regulación de determinados aspectos de los municipios de gran población, como que la creación preceptiva de los «órganos de gestión desconcentrada» (L.R.B.R.L., art. 128), la «comisión especial de sugerencias y reclamaciones» (L.R.B.R.L., arts. 20 y 132) y el «consejo social de la ciudad» (L.R.B.R.L., art. 131).

<sup>844</sup> S.T.C. 103/2013, [F.J. 5 e)] en S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>845</sup> IDEM.

También es cierto que el Estado puede «introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español»<sup>846</sup> a través de la reserva de ley orgánica<sup>847</sup> prevista en el art. 135 C.E. a pesar de no ser un título atributivo de una competencia material al Estado, sin embargo, recuerda el T.C.<sup>848</sup> que solo alcanza «[a]l desarrollo en sentido estricto de los principios establecidos en el art. 135 C.E.» y no a cualesquiera «medida[s] destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas».

Por otro lado, tampoco tienen cabida dentro de la competencia estatal, ni siquiera dentro del marco de elaboración de normas básicas para incorporar criterios de racionalidad económica en el modelo local español<sup>849</sup> aquellas «reglas que penetr[e]n de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, estableciendo un criterio unívoco que no admit[a] las adaptaciones que pudieran resultar del ejercicio del poder local de auto organización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local»<sup>850</sup>.

Es cada admón., según el T.C. <sup>851</sup>, la que, en el marco de sus respectivas competencias, ha de encargarse de ajustar sus estructuras administrativas, sus recursos materiales y personales para dar cumplimiento a «los principios de eficiencia (art. 31.2 C.E.) y eficacia (art. 103.1 C.E.) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135)», pues ni el Estado es el único destinatario de estos mandatos constitucionales, ni

---

<sup>846</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>847</sup> La S.T.C. 215/2014 [F.J. 3 a)] definió, «partiendo de la doctrina constitucional relativa al contenido material de este tipo normativo [SS.T.C. 5/1981, de 13 de febrero, F.J. 21 A), 173/1998, de 23 de julio, F.J. 7; 129/1999, de 1 de julio, F.J. 2; 53/2002, de 27 de febrero, F.J. 2; 184/2012, de 17 de octubre, F.J. 9; 212/2012, de 4 de noviembre, F.J. 1, y 151/2014, de 24 de septiembre, F.J. 4 a)]» el sentido y alcance de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 C.E.

<sup>848</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>849</sup> La S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)] señala que «el artículo 149.1.18 C.E. ampara [...] normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 31.2 y 103.1 C.E. y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 C.E.)»

<sup>850</sup> S.T.C. 54/2017 [F.J. 4 b)], en relación con la L.R.B.R.L., art. 104 bis, apartados 3 y 4, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

<sup>851</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 3 a).

puede «monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos». Esta autonomía de las EE.LL. «debe traducirse en todo caso en espacios para que ellas puedan establecer instrumentos con que dar cumplimiento a [dichas] exigencias».

Sentado lo anterior, el Estado, en el ejercicio de su competencia para dictar las bases se ha encargado de determinar, en la L.R.B.R.L., cuál ha de ser la organización básica de las EE.LL.<sup>852</sup>. También se ha admitido su competencia para establecer «los requisitos que con carácter necesario deben reunir los municipios»<sup>853</sup> y para regular la composición de los órganos municipales con función de control de la actividad municipal<sup>854</sup>, aunque dicha competencia parece verse limitada al hecho de establecer una configuración más ajustada al principio de mandato representativo y sobre aspectos con «incid[encia directa] en las atribuciones de los representantes electos y defin[itorios de] la regla de formación de voluntad del órgano»<sup>855</sup>. Igualmente, se le reconoce competencia al Estado para configurar «la organización y funcionamiento de las corporaciones Locales en orden a la aprobación [...] de sus cuentas anuales»<sup>856</sup>.

Señaladas todas estas cuestiones, hay que destacar sobre todas las demás, pues es el objeto que no ocupa en esta tesis, que el TC<sup>857</sup> reconoce que «el diseño, creación y mantenimiento de “servicios de administración electrónica” es un aspecto central de la “potestad de autoorganización” inherente a la autonomía (S.T.C. 111/2016, F.J. 11)».

---

<sup>852</sup> L.R.B.R.L., art. 20, para los municipios; art. 32, para las provincias y; D.A. Decimocuarta para los Cabildos insulares...

<sup>853</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 8 b)] en relación con la creación de nuevos municipios de la L.R.B.R.L., art. 13.2.

<sup>854</sup> S.T.C. 103/2013 en relación con la composición de la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones en los municipios de gran población (L.R.B.R.L., art. 132.2).

<sup>855</sup> S.T.C. 103/2013 (F.J. 5).

<sup>856</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 28), en relación con la Comisión Especial de Cuentas (L.R.B.R.L., art. 116).

<sup>857</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 b)].

## II.2. Elemento objetivo o sustantivo

Como ha sostenido en numerosas ocasiones la «jurisprudencia constitucional y [...] doctrina, [...] la C.E. solo garantiza de manera direct[a] lo *elemental, esencial o mínimo* de la autonomía local [..., es decir,] solo protege un *nivel primario* de autonomía local, siendo completable ese nivel por el resto del ordenamiento jurídico»<sup>858</sup> y, como indica SALVADOR CRESPO<sup>859</sup>, si bien «es la Constitución y no la ley la que determina el ámbito de actuación de un ente territorial, [es] a esta última [a la que] corresponde su desarrollo y concreción», exigiéndose a los legisladores estatal y autonómicos que les «otorguen las competencias necesarias para cumplir su función constitucional, como partes integrantes de la división territorial del Estado, dotados de autonomía y configurados constitucionalmente en sus elementos básicos y de conformidad con el principio democrático».

Aun así, «[l]a autonomía local permite configuraciones legales diversas»<sup>860</sup>, por lo que «al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de “libertad de configuración”»<sup>861</sup>, pudiendo incluso «disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes»<sup>862</sup>, «pero no eliminarlas por entero»<sup>863</sup>.

Además, la esfera competencial legalmente asignada a las EE.LL. no es absoluta y solo aquellas injerencias que «menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible»<sup>864</sup>, que las hagan irreconocibles como institución, es decir, que las dejasen sin una verdadera capacidad de decisión propia, vulneraría la garantía constitucional<sup>865</sup>. Sin embargo, el debilitamiento del contenido de las competencias

---

<sup>858</sup> VELASCO CABALLERO, F., *Autonomía Municipal*, II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santander 2 de febrero de 2007, pp. 11-9.

<sup>859</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 76

<sup>860</sup> S.T.C. 152/2016 (F.J. 4) reiterado en S.T.C. 105/2019 (F.J. 4); S.T.C. 161/2019 (F.J. 5) y; S.T.C. 82/2020 (F.J. 6).

<sup>861</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 11) reiterado en S.T.C. 152/2016 (F.J. 4); S.T.C. 105/2019 (F.J. 4); S.T.C. 161/2019 (F.J. 5) y; S.T.C. 82/2020 (F.J. 6).

<sup>862</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 3) reiterado y citado en SS.T.C. 214/1989 [F.J. 13 c)] y 109/1998 (F.J. 2).

<sup>863</sup> IDEM.

<sup>864</sup> S.T.C. 109/1998 (F.J. 2).

<sup>865</sup> IDEM.



locales hoy existentes ha de «hacerse con razón suficiente»<sup>866</sup>, cuestión que afecta tanto al Estado, como límite regulador del régimen local, como a las CC.AA., sujetas al respeto de las bases fijadas por el legislador estatal y «[a]l límite general de la autonomía local»<sup>867</sup>.

Lo señalado hasta ahora, configura el contenido, «en negativo [, de] la vertiente competencial», una protección frente al vaciamiento competencial, pero como nos recuerda CIDONCHA MARTÍN y el T.C, su contenido también se debe delimitar «en positivo [...protegiendo] el derecho a participar, a intervenir en todos los asuntos que atañen a las entidades locales»<sup>868</sup>, aunque como «poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal»<sup>869</sup> debiendo por ello «gradua[rse] la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de [los diferentes] asuntos o materias»<sup>870</sup>.

Volviendo a la atribución competencial de las EE.LL., en el ámbito estatal es principalmente la L.R.B.R.L. la que desarrolla y concreta el ámbito de actuación local. Se trata de «una ley ordinaria de carácter singular»<sup>871</sup> calificada por el legislador estatal, hasta en dos ocasiones, en su preámbulo, como «norma institucional»<sup>872</sup> de los entes locales y de la admón. Local, añadiendo que su contenido precisa, para

---

<sup>866</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 3) reiterado y citado en SS.T.C. 214/1989 [F.J. 13 c)] y 109/1998 (F.J. 2).

<sup>867</sup> BAÑO LEÓN, J.L. «Autonomía y competencias locales» *Documentación Administrativa*, núm. 6, Madrid: INAP, 2019, p. 11.

<sup>868</sup> CIDONCHA MARTÍN, A. «La garantía constitucional...» Op. Cit., pp. 18-9, en referencia al contenido de la S.T.C. 32/1981 (F.J. 4) y reiterado de manera constante en SS.T.C. 27/1987 (F.J. 2), 170/1989 (F.J. 9), 40/1998 (F.J. 39), 109/1998 (F.J. 2), 159/2001 (F.J. 4), 51/2004 (F.J. 12), 252/2005 (F.J. 4), 240/2006 (F.J. 8), 121/2012 (F.J. 5), 132/2012 (F.J. 3), 85/2013 [F.J. 5 a)]; 94/2013 (F.J. 8), 37/2014 (F.J. 3), 95/2015 (F.J. 5), 132/2014 (F.J. 5), 57/2015 (F.J. 6), 92/2015 (F.J. 4), 152/2016 (F.J. 4), 105/2019 [(F.J. 4 a)]; 161/2019 (F.J. 5) y; 82/2020 (F.J. 6).

<sup>869</sup> S.T.C. 27/1987 (F.J. 2) reiterada y citada en SS.T.C. 109/1998 (F.J. 2), 159/2001 (F.J. 4) y; 94/2013 (F.J. 8).

<sup>870</sup> S.T.C. 32/1981 (F.J. 4) reiterada y citada en SS.T.C. 170/1989 (F.J. 9), 40/1998 (F.J. 39), 51/2004 (F.J. 12), 252/2005 (F.J. 4), 240/2006 (F.J. 8), 121/2012 (F.J. 5), 132/2012 (F.J. 3), 85/2013 [(F.J. 5 a)]; 37/2014 (F.J. 3), 95/2014 (F.J. 5), 132/2014 (F.J. 5), 57/2015 (F.J. 6), 92/2015 (F.J. 4), 152/2016 (F.J. 4), 105/2019 [(F.J. 4 a)]; 161/2019 (F.J. 5) y; 82/2020 (F.J. 6).

<sup>871</sup> NÚÑEZ RIVERO, C. Y GARCÍA ARANDA, S. «La autonomía de...» Op. Cit., p. 412.

<sup>872</sup> L.R.B.R.L., preámbulo II.

garantizar la autonomía local, «penetrar en el campo de las competencias»<sup>873</sup>. En atención a ello establece un sistema de atribución de competencias caracterizado «por una reserva de materias en las que el legislador sectorial, [donde] bien sea el Estado, bien la Comunidad Autónoma, se encuentra necesariamente obligado a respetar un margen de ejercicio competencial a los entes locales»<sup>874</sup>, en concreto, la L.R.B.R.L. en su art. 2.1, les obliga a ambos, a atribuir competencias<sup>875</sup> a los entes locales, de tal modo que se garantice «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses», en base, entre otros, a los principios de descentralización y proximidad y, dentro de su capacidad de gestión, por lo que «cuando una Administración local es competente sobre asuntos que no coinciden con *su propia escala territorial* se está produciendo un déficit democrático»<sup>876</sup>, de ahí que sea necesario «dotar[...] de contenido sustantivo [a] la categoría “interés local”»<sup>877</sup> para proteger su autonomía.

El qué es ese interés «no ha sido desarrollado por la Constitución, aunque sí ha determinado los asuntos de interés de la Comunidad Autónoma (art. 148.1) y del Estado (art.149.1)»<sup>878</sup>. Como se sostiene en el F.J. 1 de la S.T.C. 37/1981, «la noción

---

<sup>873</sup> IDEM.

<sup>874</sup> NÚÑEZ RIVERO, C. y GARCÍA ARANDA, S. «La autonomía de...» Op. Cit., p. 420.

<sup>875</sup> Competencias que podrán ser «normativas, que en el caso local se manifiestan en la aprobación de las correspondientes disposiciones normativas de carácter reglamentario (Reglamentos, Ordenanzas y Bandos), o competencias ejecutivas, en las que se debe atribuir, además, una cierta capacidad de decisión sobre los asuntos en los que prevalezca un interés local» (NÚÑEZ RIVERO, C. Y GARCÍA ARANDA, S. «La autonomía de...» Op. Cit., p. 420).

<sup>876</sup> VELASCO CABALLERO, F. «La planta local...» Op. Cit., 42. También señala que «[a]sí, una Administración local de ámbito territorial amplio (comarcal, metropolitano o provincial) que decide o actúa en asuntos de escala muy local (asuntos propios de cada pueblo o ciudad) está determinando que muchos ciudadanos ajenos a un concreto pueblo o ciudad (todos los de la comarca o provincia) decidan sobre los asuntos de esa concreta localidad. Esto es: ciudadanos no afectados por ciertas decisiones (porque no residen en una concreta localidad) deciden sobre ella», lo mismo ocurre al revés, «aquellos *municipios pequeños* que, pese a su escasa capacidad de gestión, reciben de la ley importantes competencias y servicios, tienen *devaluada su legitimidad democrática*: porque, a la postre, sus competencias las van a ejercer otras Administraciones locales de mayor escala y no elegidas ni responsables directamente ante los vecinos del concreto municipio. Se quiebra así la línea directa de conexión de cada ayuntamiento con su comunidad política (electorado)». (Velasco Caballero, F. «La planta local...» Op. Cit., 42-3).

<sup>877</sup> VELASCO CABALLERO, F. «La planta local...» Op. Cit., 42.

<sup>878</sup> L.R.B.R.L., preámbulo, apartado 2.

de intereses respectivos o propios es un concepto indeterminado»<sup>879</sup>, no obstante, *a priori* su definición no debería ser muy complicada pues los intereses de cualquier entidad local lo determinan el conjunto de sus integrantes, se puede decir, por tanto, que, salvo aquellas cuestiones de eminente interés supramunicipal<sup>880</sup>, será todo aquello que el ente local decida que le interesa. Esta decisión acerca de lo que es de interés para una comunidad se canaliza en nuestro ordenamiento a través de un sistema de democracia representativa<sup>881</sup>.

La aparente sencillez definitoria no lo es tal pues el carácter bifronte del régimen local nos deja el problema de si la determinación de dicho interés es una cuestión subjetiva, que depende exclusivamente del ente, u objetiva, es decir, son el Estado y las CC.AA. los que determinan, a través de la atribución de competencias a las EE.LL., el alcance de dicho interés. Y, en el caso de estar ante la primera, si existe algún tipo de límite objetivo a la entidad local y quien tiene competencia para fijarlo.

«La resolución adecuada a esa tensión exige [por un lado] la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, [y] una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local»<sup>882</sup> y, cómo «concretar este interés en relación a cada materia no es fácil [...], en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre [aquellas] en función del interés

---

<sup>879</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Derecho constitucional y...» Op. Cit., p. 235.

<sup>880</sup> Municipios y provincias «forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales» [S.T.C. 82/2020 (F.J. 7)]. En el mismo sentido CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. señala que: «el interés local sólo es uno – no hay un interés provincial distinto del local, porque el primero solo puede ser concebido como un sumatorio del segundo –» {CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. *Autonomía Local y principio de subsidiariedad*, 2009, p. 29 [Disponible on-line: <http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>] [Fecha de consulta 24/05/2023]}

<sup>881</sup> En el mismo sentido parece pronunciarse GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Derecho constitucional y...» Op. Cit., p. 240 al señalar que: «el principio de autonomía local está subordinado al principio democrático, que lo antecede, y sirve para conectar a aquél con la noción de intereses que precede a las competencias específicas que ejercitan las Entidades Locales».

<sup>882</sup> L.R.B.R.L., preámbulo, apartado 2.

predominante [aunque ni puede entenderse por ello la existencia de] un interés exclusivo, [ni en base a este] justifi[carse] una competencia exclusiva en el orden decisorio»<sup>883</sup>.

Poniendo el foco de atención en el ámbito de los intereses respectivos, si bien, en lo que

«trasciende a la conformación de la organización territorial (procesos de alteración de municipios y creación de nuevos entes territoriales), [...] prima [...] el interés autonómico, no sucede lo mismo en el plano de la organización interna de las entidades locales; plano en el que procede reconocer la primacía del interés de la acomodación de aquella a las características específicas de éstas»<sup>884</sup>.

Con todo y con ello,

«salvo algunas excepciones son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego; de ahí que la cuestión de los ámbitos competenciales de los Entes locales deba tener en cuenta una composición equilibrada de los siguientes factores:

- a) La necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local, que cumple satisfacer en primer término a la Ley general por tratarse del desarrollo de una opción constructiva constitucional, que, por tanto, ha de tener vigencia en todo el territorio de la nación en términos de, cuando menos, un mínimo común denominador en cuenta al contenido de dicha autonomía.
- b) La exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública, pues es a todas luces claro que una y otra no pueden, so pena de inconstitucionalidad, anularse recíprocamente.
- c) La imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los

---

<sup>883</sup> S.T.C. 4/1981 (F.J. 3).

<sup>884</sup> L.R.B.R.L., preámbulo, apartado 2.

sectores de intervención potencial de la Administración local desde la legislación del régimen local»<sup>885</sup>.

Es preciso, pues, analizar las competencias que tanto el legislador estatal como el autonómico han concretado y definido en materia de A.E. para las EE.LL., dado que la C.E. no ha establecido unas competencias determinadas para las EE.LL. y, comprobar si se ajustan a los criterios que se indican en el preámbulo de la L.R.B.R.L., teniendo en cuenta que «[l]a autonomía local solo existe y se manifiesta allí donde la norma reconozca una competencia administrativa en favor de las entidades locales»<sup>886</sup>.

Antes de ello, no obstante, conviene recordar que al municipio se le reconoce una «capacidad potencialmente universal»<sup>887</sup> para «promover [toda clase de] actividades y prestar [cuantos] servicios públicos [...] contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»<sup>888</sup> mientras que «[l]a Provincia»<sup>889</sup> goza, [...] de una autonomía de menor intensidad y alcance que la municipal, [...] que [se] podrí[a] calificar como autonomía de apoyo a los Municipios y que sólo en función de dicho apoyo tiene justificación»<sup>890</sup>, por ello, no ha de pasarse por alto que es esa «actuación cooperadora [...] el núcleo de la autonomía provincial»<sup>891</sup> y «la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada»<sup>892</sup>.

---

<sup>885</sup> L.R.B.R.L., preámbulo, apartado 2.

<sup>886</sup> RUIZ CUADRADO, B., «La autonomía local...» Op. Cit., p. 214.

<sup>887</sup> L.R.B.R.L., preámbulo, apartado 2.

<sup>888</sup> L.R.B.R.L., art. 25.1.

<sup>889</sup> «[L]a Provincia [por su] condición de Corporación de Corporaciones o de simple agrupación de Municipios, no tiene otros fines propios y específicos —y, por tanto, otra capacidad— que los de garantizar la solidaridad y el equilibrio intermunicipales [art. 31,2 (L.R.B.R.L.)] mediante la coordinación de los servicios de los Municipios y la prestación a éstos de la asistencia técnica, económica y jurídica que necesiten para el normal funcionamiento de sus propias actividades y servicios» (LEGUINA VILLA, J. «La autonomía de municipios... Op. Cit., pp. 436-7).

<sup>890</sup> LEGUINA VILLA, J. «La autonomía de municipios... Op. Cit., pp. 437-8.

<sup>891</sup> S.T.C. 109/1998 (F.J. 2) citada en S.T.C. 82/2020 (F.J. 7).

<sup>892</sup> S.T.C. 109/1998 (F.J. 2).

Tras lo señalado y, partiendo de la base de que las competencias de las EE.LL. pueden ser propias<sup>893</sup>, atribuidas por delegación<sup>894</sup>, u otras distintas de las anteriores<sup>895</sup> siempre que se cumplan ciertos requisitos<sup>896</sup> y dentro de los términos previstos en las legislaciones estatal y autonómicas, para nuestro estudio solo nos interesa dilucidar si la competencia sobre A.E. se encuentra entre las primeras, las competencias propias, ya que si no fuera así, por definición, con respecto a las demás, el Estado ostentaría la competencia que en esta tesis sostenemos que no tiene.

Respecto de las competencias propias, cabe decir que «solo podrán ser determinadas por Ley»<sup>897</sup>, pronunciándose en el mismo sentido el T.S.<sup>898</sup> al señalar que debe «existir norma [con] rango de ley formal que atribuya [la] competencia a los entes locales» so pena de nulidad de pleno derecho, y que una vez atribuidas, se «ejerce[rán] en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad»<sup>899</sup> de las EE.LL. competentes.

Se ha de tener en cuenta que estas competencias propias, tal y como indica el T.C., no son las que aparecen recogidas en el art. 25 L.R.B.R.L. en relación con las EE.LL. municipales, ni el 36 L.R.B.R.L. en relación con las EE.LL. provinciales, ya que, como nos recuerda el T.C.<sup>900</sup>, estos artículos no atribuyen competencias, sino que lo que hacen es «introduc[ir] condiciones a la legislación que las confiera. La atribución

---

<sup>893</sup> L.R.B.R.L., art. 7.1.

<sup>894</sup> IDEM.

<sup>895</sup> L.R.B.R.L., art. 7.4.

<sup>896</sup> Informes previos y vinculantes de la Administración competente por razón de materia y de la que ejerza la tutela financiera de que «no se pon[e] en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, [...] y [que] no se incurr[e] en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública» (L.R.B.R.L., art. 7.4).

<sup>897</sup> L.R.B.R.L., arts. 7.2, 25.3 y 36.

<sup>898</sup> S.T.S. de 18/10/2006 (F.J. 6), aunque el T.C. matiza que se refiere a disposiciones con rango de ley {S.T.C. 41/2016 [F.J. 10 a)}: «Las competencias «propias» se atribuirán a los municipios de modo específico y a través de normas (estatales o autonómicas) con rango de ley».

<sup>899</sup> L.R.B.R.L., art. 7.2.

<sup>900</sup> La S.T.C. solo se refiere al art. 25.2 L.R.B.R.L., pero que también es extrapolable al art. 36 L.R.B.R.L. que presenta una redacción prácticamente idéntica.

en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias»<sup>901</sup>, lo que también implica que la atribución de estas competencias va más allá de las que se puedan dictar a través de la competencia sobre las bases del régimen local *ex art.* 149.1.18ª C.E.<sup>902</sup>.

Sentado lo anterior, solo un precepto de la L.R.B.R.L. reconoce de manera expresa la competencia en materia de A.E. a las EE.LL. y este es el art. 36.1 g). En él se reconoce como competencia propia de las Diputaciones provinciales «[l]a prestación de los servicios de administración electrónica...», no obstante, de su redacción literal, en la que se señala que ostentan esta competencia con relación a «los municipios con población inferior a 20.000 habitantes», unido a lo expresado anteriormente en relación con el alcance de las competencias provinciales y su naturaleza de apoyo a las entidades municipales, se extrae, no solo que esta competencia se asigna como propia a los municipios de 20.000 habitantes o más, sino a todos ellos, pues interpretarlo como una atribución de dichos servicios en bloque a las diputaciones violaría la autonomía constitucionalmente garantizada de las entidades locales municipales y como señala el T.C.<sup>903</sup> ha de interpretarse «como una manifestación más de la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios [...] que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20.000 habitantes), pueden no estar en condiciones de asumir»<sup>904</sup>.

Aparte de dicho precepto, en el art. 25.2 ñ) L.R.B.R.L., se reconoce como competencia propia de los municipios la «[p]romoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones».

---

<sup>901</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 10 b)) con cita de la S.T.C. 214/1989 [F.J. 3 a) y b)].

<sup>902</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 10 b)) con cita de la S.T.C. 214/1989 [F.J. 3 a) y b)].

<sup>903</sup> S.T.C. 111/2016 (F.J. 11).

<sup>904</sup> CARBONELL PORRAS, E., «Las competencias locales diez años después de la L.R.S.A.L.» *REALA*, núm. 19, abril 2023, p. 22.

A esto último ya se refirió, el legislador estatal, al introducir, en el ámbito de la intervención y participación ciudadana en el ámbito local, el art. 70.3 bis L.R.B.R.L., que recoge la obligación de las EE.LL., municipal sobre todo, de «impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas».

También han de garantizar, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios<sup>905</sup> puedan realizar los procedimientos y trámites relacionados con ellos a través de la ventanilla única por vía electrónica y a distancia y a «obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes [a través de esta]»<sup>906</sup>.

Ya en la definición del concepto de A.E. se ha visto que esta queda a caballo entre el empleo de herramientas T.I.C. de gestión por la admón. para mejorar su eficiencia en la prestación de los servicios públicos y un servicio público, y que no se trata de una materia con directo reconocimiento constitucional. Igualmente, la cláusula residual del art. 149.3 C.E., como ya se ha tratado, es considerada por la jurisprudencia como una cláusula excepcional y ha de acudirse a los criterios interpretativos ordinarios para determinar a quien corresponde la competencia para la regulación de cualquier materia, y en relación con la materia que nos ocupa, no hay que perder de vista dos cuestiones, que el legislador estatal la ha incluido dentro del concepto las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y que, aunque en este momento la competencia sobre A.E. no esté asumida expresamente por las CC.AA., eso no quita para que en un futuro no puedan estarlo.

---

<sup>905</sup> Incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

<sup>906</sup> L.R.B.R.L., art. 70 bis.4.



Vista ya la falta casi generalizada de reconocimiento estatutario de la materia, corresponde ahora comprobar si la legislación sectorial atribuye o no esta competencia a las EE.LL. a la vista del mencionado art. 36.1 g) L.R.B.R.L. y de hacerlo, cómo la atribuye.

Para ello se ha acudido a la recopilación normativa realizada por los servicios del BOE en su Código de Administración Electrónica y al Repertorio por materias sobre A.E. que aparecen en el punto de acceso general del Estado<sup>907</sup>, para ver si, en alguna de las normas superiores del ordenamiento<sup>908</sup> (leyes y normas con rango de ley) en ellos incluidas, se recogiera dicha atribución competencial.

Por orden de aparición, la L.P.A.C.A.P., encargada de «establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los administrados»<sup>909</sup>, establece el mandato a las EE.LL. de disponer de un R.E.A. interoperable, teniendo las CC.AA. competencia para la aprobación de «los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando se circunscriba a actuaciones ante su respectiva Administración»<sup>910</sup> y, aunque no lo dice expresamente, bien podría entenderse que las AA.LL. disponen de la misma competencia.

---

<sup>907</sup> Disponible en línea en:

[https://administracion.gob.es/pag\\_Home/espanaAdmon/boletinesYLegislacion/legislacion/RepertoriosMaterias/AdministracionElectronica.html](https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/boletinesYLegislacion/legislacion/RepertoriosMaterias/AdministracionElectronica.html) [Consulta realizada el 20/03/2023]

<sup>908</sup> L.P.A.C.A.P., L.R.J.S.P., Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, REGLAMENTO (U.E.) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/C.E. (Reglamento general de protección de datos), Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones y, Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información.

<sup>909</sup> L.P.A.C.A.P., preámbulo.

<sup>910</sup> L.P.A.C.A.P., art. 6.4.

También se le atribuye la potestad reglamentaria para, por un lado, «establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios»<sup>911</sup>,

y, por otro, para

«establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios»<sup>912</sup>

y, por último, se les otorga la competencia para la elección de la realización de copias auténticas a través de «funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada»<sup>913</sup> y aunque ya no es así, en la redacción original, la ley, parecía incluir la competencia de cada A.P. para determinar la admisión de alguno de los sistemas de identificación<sup>914</sup>.

Por otro lado, y aunque con respecto a las siguientes cuestiones no haya una atribución expresa de competencias, de las obligaciones que la ley establece para las AA.PP. locales, puede inferirse que el Estado realiza una atribución de competencias de ejecución y así, entre las obligaciones establecidas tenemos: la de garantizar la relación de los interesados con la admón. a través de medios electrónicos, debiendo poner a su disposición los canales, sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen (art. 12.1 L.P.A.C.A.P.); disponer y mantener un registro o sistema equivalente interoperable e interconectado donde consten los funcionarios habilitados para la identificación (art. 12.3 L.P.A.C.A.P.) y otro, igualmente

---

<sup>911</sup> L.P.A.C.A.P., art. 14.3.

<sup>912</sup> L.P.A.C.A.P., art. 41.1.

<sup>913</sup> L.P.A.C.A.P., art. 27.1.

<sup>914</sup> L.P.A.C.A.P., arts. 9.3 y 10.3 (en su redacción original) «Cada Administración Pública podrá determinar si sólo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos...».

interoperable e interconectado «donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas» (L.P.A.C.A.P., art. 27.1).

También se establece la obligación de disponer de un R.E.A. interoperable (L.P.A.C.A.P., art. 6.1 y DA 2ª), un R.E. general interoperable (L.P.A.C.A.P., art. 16.1 y DA 2ª), un A.E.U. de los documentos electrónicos (L.P.A.C.A.P., art. 17.1 y DA 2ª) y, aunque no aparece recogida en un precepto como obligación, se infiere de manera indirecta<sup>915</sup> la obligación de las EE.LL de disponer de un P.A.G.E de la admón. [L.P.A.C.A.P., arts. 13 a); 53.1 a) y DA 2ª], de una P.I.D. (L.P.A.C.A.P., arts. 28.2 y 3 y, DA 2ª) y de una Sede electrónica [L.P.A.C.A.P. art. 53.1 a) y DA 4ª].

La siguiente norma a la que se hace mención en el Código de admón. Electrónica es la L.R.J.S.P., que dictada sobre todo «al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española»<sup>916</sup> y de plena aplicación a las EE.LL.<sup>917</sup> recoge una serie de previsiones relacionadas con el funcionamiento electrónico del sector público<sup>918</sup>. Aparte, aunque no llega a regular de manera específica, competencias sobre la materia, sí que establece los aspectos básicos del ejercicio de las competencias por parte de los órganos administrativos, regulando también el régimen de las relaciones interadministrativas, aspecto este, del que se hablará más adelante.

De entre la normativa más actual se encuentra la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, que, aparte de reconocer a «[l]os documentos electrónicos públicos,

---

<sup>915</sup> Se hace mención a ellos al referirse al derecho a comunicarse con la Admón. y al derecho de consulta de distinta información (estado de tramitación de procedimientos, oficinas de asistencia en materia de registros).

<sup>916</sup> L.R.J.S.P., D.F. decimocuarta.

<sup>917</sup> L.R.J.S.P., art. 2.1 c)

<sup>918</sup> L.R.J.S.P.: Artículo 38. La sede electrónica; Artículo 39. Portal de internet; Artículo 40. Sistemas de identificación de las Administraciones Públicas; Artículo 41. Actuación administrativa automatizada; Artículo 42. Sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada; Artículo 43. Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas; Artículo 44. Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación; Artículo 45. Aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica y Artículo 46 bis. Ubicación de los sistemas de información y comunicaciones para el registro de datos.

administrativos y privados [...] el valor y la eficacia jurídica que corresponda a su respectiva naturaleza»<sup>919</sup> no otorga ninguna competencia en materia de A.E. a las EE.LL.

Tampoco lo hace la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, como era de esperar, o al menos no recoge directamente competencia alguna en materia de A.E. a las EE.LL., no obstante, sí que parece otorgarles la competencia sobre conservación<sup>920</sup>, protección y almacenamiento<sup>921</sup> de cualesquiera «documentos [...] generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su[s] funci[ones]»<sup>922</sup> recogidos en cualquier tipo de soporte, incluso los informáticos<sup>923</sup>.

Por lo que se refiere a la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, ley de «carácter básico [dictada] al amparo de los artículos 149.1.6.<sup>a</sup>, 149.1.8.<sup>a</sup>, 149.1.13.<sup>a</sup>, 149.1.14.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución española»<sup>924</sup>, establece la obligación para las EE.LL. de, o bien «dispon[er] de un Punto general de entrada de facturas electrónicas[, o bien] adherirse a la utilización del Punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione su Diputación, Comunidad Autónoma o el Estado»<sup>925</sup>, siendo «responsabilidad del archivo y custodia de las facturas

---

<sup>919</sup> Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, art. 3.

<sup>920</sup> Que incluye su potestad para autorizar su eliminación o exclusión como bienes del Patrimonio Documental siempre y cuando en «tales documentos [no] subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o los entes públicos (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, art. 55.2).

<sup>921</sup> Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, art. 49.1, que incluye, además, con carácter general, una vez concluida su tramitación, la obligación de ser depositar y registrar tales documentos en sus Archivos centrales para su libre consulta conforme a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [art. 57.1 a)].

<sup>922</sup> Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, art. 49.2.

<sup>923</sup> Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, art. 52.1.

<sup>924</sup> Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, D.F. quinta.

<sup>925</sup> Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, art. 6.1.

electrónicas [el] órgano administrativo destinatario»<sup>926</sup> aunque opte por adherirse a un punto general de entrada, en cuyo caso, dicha información no podrá ser ni explotada por órgano distinto al que le corresponda la factura<sup>927</sup>, ni cedida.

Dos cuestiones llaman la atención<sup>928</sup>, la primera que, bajo esta aparente voluntariedad en cuanto a la adhesión a un punto general de entrada de facturas electrónicas, se esconda, por un lado, la obligatoriedad de justificar en términos de eficiencia la no adhesión<sup>929</sup> al punto de entrada estatal y, por otro, que incluso en caso de adherirse, haya de ser la entidad local la que, con cargo a sus presupuestos, haya de correr con los gastos técnicos necesarios «para integrar y hacer compatibles sus sistemas informáticos con el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado»<sup>930</sup>, es decir, no solo se establece la obligatoriedad de seguir un determinado modelo de gestión, sino que además, con independencia del sistema que emplee, le corresponde a ella correr con los gastos de dicho modelo y, la segunda que, dentro de este ámbito, se establezca la vía telemática para las relaciones interadministrativas<sup>931</sup>, cuando legalmente no está permitida la cesión de la información en este ámbito.

Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante L.T.A.I.B.G.), dictada «al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.<sup>a</sup>, 149.1.13.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la

---

<sup>926</sup> Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, art. 7.1.

<sup>927</sup> Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, art. 7.

<sup>928</sup> Porque su redacción es prácticamente idéntica a la que años más tarde se emplearía en la L.P.A.C.A.P. en la D.F. segunda en relación con el registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración.

<sup>929</sup> Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, D.A. Quinta.5.

<sup>930</sup> Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, D.A. Quinta.4.

<sup>931</sup> Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, arts. 13.

Constitución»<sup>932</sup> y de aplicación, entre otras, a la admón. local<sup>933</sup>, aparte de establecer la obligación para estas de contar con «sedes electrónicas o páginas web»<sup>934</sup> donde publicar «[l]a información sujeta a las obligaciones de transparencia»<sup>935</sup>, de «establece[r] sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna»<sup>936</sup> y de que «[e]l acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica»<sup>937</sup> no recoge atribución a las EE.LL. de competencias en materia de A.E.

En cuanto a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (en adelante L.R.I.S.P.), que «tiene carácter de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª»<sup>938</sup> y de aplicación a «las Entidades que integran la Administración Local»<sup>939</sup>, establece la obligación de que sus documentos<sup>940</sup> estén disponibles en formato digital, que sean procesables electrónicamente y que promuevan la tramitación de solicitudes de reutilización por medios electrónicos<sup>941</sup>. Sí que parece otorgar a las EE.LL. competencia en este ámbito al señalar que se entiende por órgano competente «aquel en cuyo poder obren los documentos cuya reutilización se solicita» y establece que la unidad responsable de garantizar la puesta a disposición de su información tendrá las funciones de:

«a) Coordinar las actividades de reutilización de la información con las políticas existentes en materia de publicaciones, información administrativa y administración electrónica.

---

<sup>932</sup> L.T.A.I.B.G., D.F. octava

<sup>933</sup> L.T.A.I.B.G., art. 2.1 a).

<sup>934</sup> L.T.A.I.B.G., art. 5.4.

<sup>935</sup> L.T.A.I.B.G., art. 5.4.

<sup>936</sup> L.T.A.I.B.G., art. 21.1.

<sup>937</sup> L.T.A.I.B.G., art. 22.1.

<sup>938</sup> L.R.I.S.P., D.F. primera.

<sup>939</sup> L.R.I.S.P., art. 2 a).

<sup>940</sup> L.R.I.S.P., art. 3.1.

<sup>941</sup> L.R.I.S.P., art. 5.2.

- b) Facilitar información sobre los órganos competentes, dentro de su ámbito, para la recepción, tramitación y resolución de las solicitudes de reutilización que se tramiten [...].
- c) Promover que la información sea provista en los formatos adecuados y esté actualizada en la medida de lo posible.
- d) Coordinar y fomentar las actividades de promoción, concienciación y formación»<sup>942</sup>.

Dejando atrás la anterior norma y centrándonos ahora en la L.O.P.D.P., dictada para adaptar nuestro ordenamiento jurídico al Rgto. de Protección de Datos y garantizar los derechos digitales de la ciudadanía conforme al mandato establecido en el artículo 18.4 de la C.E.<sup>943</sup>, en el que se establece que «[l]a ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos»<sup>944</sup>, tampoco asigna competencia alguna a las EE.LL. en materia de A.E., si bien sí que las reconoce como responsables del tratamiento de los datos bajo su responsabilidad o de los que estén encargados<sup>945</sup> y se les otorga la potestad de verificación de datos<sup>946</sup>.

En relación con la última norma superior del ordenamiento estatal de las recogidas, en el código señalado, la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, una norma dictada al amparo del art. 149.1.5ª C.E.<sup>947</sup>, como era de esperar en una materia, Admón. de Justicia, competencia exclusiva del Estado no aparece

---

<sup>942</sup> L.R.I.S.P., art. 10 bis 1 y 3.

<sup>943</sup> L.O.P.D.P., art. 1.

<sup>944</sup> Interpretación de un derecho que a mi modo de ver no aparece recogido en dicho precepto, sino que lo que establece es que se protegerá a la ciudadanía del uso de la informática para que no se vulneren sus derechos que entiendo que es algo completamente diferente.

<sup>945</sup> L.O.P.D.P., arts. 27 «Tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas»; L.O.P.D.P., 71.1 c).

<sup>946</sup> L.O.P.D.P., D.A. Octava.

<sup>947</sup> Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, D.F. Primera.

atribución ninguna de competencia regulatoria en materia de A.E. a favor de las EE.LL.

En cuanto al ámbito autonómico, ordenadas las CC.AA. en base al reconocimiento estatutario sobre A.E., cuestión que ya se ha tratado, y empezando por aquellas CC.AA. donde aparece recogido este de alguna manera (E.A.Cat., E.A.An., E.A.C.V., E.A.Ar., E.A.Can., E.A.Ex., E.A.II.BB. y E.A.CyL.) y siguiendo por aquellas donde no hay reconocimiento alguno (E.A.P.V., E.A.G., E.A.As., E.A.Cant., E.A.R., E.A.R.M., E.A.C-L.M., E.A.N. y E.A.C.M.) analizaremos igualmente si, en alguna de sus normas superiores (leyes o normas con rango de ley sectoriales), hubiera alguna atribución competencial a las EE.LL. en materia de A.E.

Empezando por la Comunidad autónoma catalana, se puede afirmar que son varias las normas atributivas de competencias sobre la materia. Empezando desde la más antigua a la más moderna, encontramos que ya la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos, de aplicación a las EE.LL.<sup>948</sup>, les otorga la competencia de promoción activa del

«uso de las tecnologías de la información y la comunicación para dotarse de un sistema de información común e interoperable que garantice que el tratamiento de la documentación, en todos sus aspectos de gestión documental, preservación y difusión de los documentos, cumpla la finalidad de ponerlos al alcance de los usuarios y de los ciudadanos»<sup>949</sup>

y obligación<sup>950</sup> / potestad<sup>951</sup> para la creación y gestión de su propio archivo documental<sup>952</sup>.

---

<sup>948</sup> Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos, art. 3 en relación con el art. 6.1 c).

<sup>949</sup> Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos, art. 5

<sup>950</sup> Para «[l]os Ayuntamientos de los municipios de más de diez mil habitantes y las Diputaciones Provinciales» y Consejos Comarcales (Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos, art. 31.1).

<sup>951</sup> Para el resto de administraciones locales (Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos, art. 31.2).

<sup>952</sup> Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos, arts. 31.



También el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, establece, entre otras, y a los efectos que interesan en este estudio, como competencias propias de las EE.LL. municipales, aunque con el alcance establecido en esta norma y en la legislación sectorial, el ámbito de participación ciudadana, autoorganización, conectividad y las T.I.C.<sup>953</sup>, siendo competencias provinciales las de coordinación de los servicios municipales<sup>954</sup> y la de «[p]restar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los que tienen menos capacidad económica y de gestión»<sup>955</sup>. También se establece el mandato, a las EE.LL., de que promuevan que

«los prestadores de servicios puedan, mediante la ventanilla única, obtener toda la información y los formularios relevantes para el acceso a la actividad y para su ejercicio, presentar la documentación y conocer las resoluciones y el resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes»<sup>956</sup>.

Más adelante se dictó la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, de aplicación a las EE.LL.<sup>957</sup>, estableciendo la obligatoriedad de uso de los medios electrónicos en sus relaciones interadministrativas<sup>958</sup>, y atribuyéndoles la competencia de

«[d]efinir estrategias para avanzar en el uso de los medios electrónicos; [d]iseñar, implementar y desarrollar aplicaciones, procedimientos e instrumentos necesarios para facilitar el uso de los medios electrónicos en las

---

<sup>953</sup> Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, art. 66.2.

<sup>954</sup> Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, art. 91.2 a).

<sup>955</sup> Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, art. 91.2 b).

<sup>956</sup> Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, art. 236 bis.

<sup>957</sup> Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, art. 2.1 a).

<sup>958</sup> Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, art. 6.2 d).

relaciones entre los ciudadanos y las entidades que integran el sector público, la interoperabilidad con otras aplicaciones y su reutilización por otras entidades del sector público;[i]mpulsar el uso de los medios electrónicos en las relaciones con los ciudadanos y; [g]arantizar un nivel de ciberseguridad adecuado en el uso de los medios electrónicos»<sup>959</sup>, estableciendo el mandato para la Admón. de la Generalidad, en relación con las EE.LL., de fomento y de cooperación en el uso y «ejercicio de las competencias de los entes locales en materia de uso de los medios electrónicos»<sup>960</sup>.

Y, por último, encontramos la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de aplicación a las EE.LL.<sup>961</sup>, que les otorga la competencia para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, a los órganos que ellas mismas establezcan<sup>962</sup>, señalando que el portal de transparencia es el instrumento básico y general de gestión de documentos públicos.

La Comunidad autónoma andaluza, también atribuye a las EE.LL. competencias sobre esta materia en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, donde al regular en concreto sus competencias y potestades<sup>963</sup> se incluye, entre las competencias municipales, aparte de las potestades de ejecución, el «[e]stablecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías»<sup>964</sup> y, entre las competencias provinciales la asistencia técnica municipal en «información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo

---

<sup>959</sup> Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, art. 6.2.

<sup>960</sup> Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, art. 6.3 b) y c).

<sup>961</sup> Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, art. 3.1 a).

<sup>962</sup> Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, art. 32.

<sup>963</sup> Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, art. 2.

<sup>964</sup> Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, art. 9.26.

tecnológico»<sup>965</sup>, en concreto, para la «[i]mplantación de tecnología de la información y de las comunicaciones, así como administración electrónica»<sup>966</sup> y en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, aplicable a

«las entidades que integran la Administración local andaluza y a [l]os entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones locales andaluzas y, en particular, las agencias públicas administrativas locales, las agencias públicas empresariales locales y las agencias locales de régimen especial»<sup>967</sup>,

previendo el auxilio institucional provincial en materia de publicidad activa para las EE.LL. de menor población o con insuficiente capacidad económica o de gestión<sup>968</sup>.

Por lo que respecta a la Comunidad autónoma valenciana, y empezando por la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, anterior a la L.R.B.R.L., que aunque no se pronuncia sobre la función de coordinación en materia de A.E. que tienen atribuidas las EE.LL. provinciales, en base a dicha norma, sí que introduce una cláusula en su art. 2.1 h) que será de interés general comunitario cualquiera que determine la legislación del Estado, lo que significa que la competencia sobre A.E. no solo corresponde a las EE.LL. valencianas, sino que además esta función de coordinación se considera de interés general comunitario.

Por otro lado, ni la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, atribuye competencias a las EE.LL. en materia de A.E., solo reconoce la competencia general de las diputaciones de «[p]restar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y otras entidades locales, especialmente a las de menor capacidad económica y de gestión»<sup>969</sup>, aspecto que con otras palabras ya se recogía en la norma anteriormente tratada, ni

---

<sup>965</sup> Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, art. 11.1 a).

<sup>966</sup> Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, art. 12.1 d).

<sup>967</sup> Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, art. 3 d) y e).

<sup>968</sup> Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, art. 20.

<sup>969</sup> Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, art. 50.1 a).

la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, Ley de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, aunque de aplicación a las EE.LL., reconoce competencias a estas en materia de A.E.

Por último, la Ley 1/2022, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, de aplicación a las EE.LL.<sup>970</sup>, les otorga la competencia para la «adop[ción de] políticas de gestión integral de los documentos, tanto en apoyo analógico como electrónico»<sup>971</sup>, y del «diseñ[o] e implementa[ción de] los sistemas y las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la interoperabilidad, la seguridad, la integridad, la conservación, la accesibilidad y la recuperación de la información, así como la integración de conjuntos de datos públicos para su reutilización»<sup>972</sup>, también les otorga la competencia para la resolución de los procedimientos de solicitud de información pública, cuando dicha información obre en su poder<sup>973</sup>.

Procede ahora, siguiendo el orden señalado, el análisis de la normativa de la Comunidad autónoma aragonesa, entre ella encontramos la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que si bien no recoge ninguna atribución expresa de competencias en materia de A.E. a los municipios, hace mención a la competencia provincial de prestación de asistencia técnica a estos<sup>974</sup>.

Algo similar ocurre con la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, de aplicación a las

---

<sup>970</sup> Ley 1/2022, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, art. 3.1 d).

<sup>971</sup> Ley 1/2022, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, art. 8.1.

<sup>972</sup> Ley 1/2022, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, art. 8.1.

<sup>973</sup> Ley 1/2022, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, art. 31.1.

<sup>974</sup> Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, art. 65 b).

EE.LL.<sup>975</sup>, que si bien no les atribuye competencia alguna en esta materia, sí que atribuye a su gobierno autonómico, a través del departamento competente en materia de admón. local, la obligación de poner a disposición «de las entidades locales [...] una herramienta web para cumplir con las obligaciones que esta ley les impone en relación con la transparencia de la actividad pública»<sup>976</sup>, vulnerando posiblemente con ello la competencia provincial de asistencia técnica a las entidades municipales.

Las dos siguientes normas sí que hacen una atribución expresa competencial a favor de las EE.LL. en materia de A.E., en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, de aplicación a las EE.LL.<sup>977</sup>, se desarrolla el mandato constitucional del principio de eficacia en la actuación de la A.P. (art. 103 C.E.) y establece el deber de «promover de forma efectiva la simplificación administrativa en sus respectivos ámbitos de competencias [...debiendo] optar por aquellas alternativas regulatorias y de gestión que impliquen una mayor simplificación administrativa [...] y menores cargas para los ciudadanos»<sup>978</sup> y, en base a ello, a las EE.LL. les otorga la competencia «[p]ara el diseño y desarrollo de iniciativas de simplificación administrativa»<sup>979</sup> y en la Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud), de aplicación a las EE.LL. «cuando voluntariamente se adhieran a las diversas

---

<sup>975</sup> Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, art. 4.1 c).

<sup>976</sup> Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, D.A. Tercera.

<sup>977</sup> Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. Disposición adicional sexta. Aplicación a entidades locales.

«1. Las entidades locales aragonesas quedarán sujetas a las disposiciones de la parte articulada de esta ley cuando así se establezca expresamente en la misma y, en todo caso, a lo establecido en el título preliminar, excepto el artículo 5, el título II y, cuando en virtud de su normativa específica apliquen los regímenes de declaración responsable y comunicación, los capítulos primero y tercero del título III.

2. En la regulación de los procedimientos de su competencia, en el marco de la legislación básica y sectorial aplicable, las entidades locales observarán los criterios establecidos en el capítulo segundo del título III».

<sup>978</sup> Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, art. 3.

<sup>979</sup> Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, art. 4.1.

medidas previstas en [ella] conforme a lo dispuesto en el capítulo II»<sup>980</sup> se va mucho más allá de la atribución competencial y habla de «[s]oberanía digital<sup>981</sup> [para referirse] a la capacidad de tener el control sobre el propio destino digital»<sup>982</sup>.

En cuanto a la Comunidad autónoma canaria, en Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, se atribuye a los cabildos y ayuntamientos la potestad para que, en sus respectivos reglamentos de organización y funcionamiento, incorporen los instrumentos de participación ciudadana previstos en la ley en las condiciones que ellos determinen<sup>983</sup>, lo que incluye el fomento de su participación a través de medios electrónicos<sup>984</sup>.

Algo parecido ocurre con la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, de aplicación a las EE.LL.<sup>985</sup>, que aunque no recoge atribución de competencias, sí que establece el mandato de empleo preferente de medios electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones que en ellas se establecen.

Tampoco en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, se atribuye a las EE.LL. municipales competencias sobre A.E., aún así, se incorporan obligaciones concretas en relación con ella<sup>986</sup>, que no dejan de ser una reiteración del mandato estatal de que toda documentación y procedimiento ha de ser digital, sin embargo, en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, sí que se

---

<sup>980</sup> Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud), art. 4.

<sup>981</sup> Lo que en este trabajo venimos denominando autonomía digital.

<sup>982</sup> Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud), art. 3 ñ).

<sup>983</sup> Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, art. 2.4.

<sup>984</sup> Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, art. 17.5.

<sup>985</sup> Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, art. 2.1 d).

<sup>986</sup> Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, Cap. II, Título VI Administración electrónica, regula en el artículo 115. Autorización para comunicaciones electrónicas, en el artículo 116. Comunicaciones electrónicas internas, en el artículo 117. Soportes electrónicos de actas y resoluciones, en el artículo 118. Tablón de anuncios electrónico y, en el artículo 119. Normalización electrónica de procedimientos.

establece como competencia propia de los cabildos «[l]a prestación de los servicios de la administración electrónica [...] en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes»<sup>987</sup>, igualmente, respecto de estos municipios, le corresponde la competencia en asistencia jurídica, técnica y administrativa en relación con la «[i]mplantación de tecnología de la información y de las comunicaciones, así como de administración electrónica»<sup>988</sup> y, como ya se ha comentado, esta atribución lleva implícito que estamos ante una competencia municipal.

Por último, dentro de esta C.A., y a pesar del nombre, en la Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado “Next Generation E.U.”, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, no recoge atribución alguna de competencias digitales o sobre A.E. en favor de las EE.LL.

En cuanto a la Comunidad autónoma extremeña, solo merece la pena destacar la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, que reconoce como competencia propia de los municipios la

«[o]rdenación, planificación, programación y gestión de marcos de integridad institucional, estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías, administración electrónica, racionalización y simplificación de procedimientos. En particular, la promoción en el término municipal de la participación de la ciudadanía en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones»<sup>989</sup>,

correspondiendo a las diputaciones provinciales la competencia de asistencia para asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales<sup>990</sup>, haciéndose mención expresa a la «transparencia y acceso a la información pública; participación

---

<sup>987</sup> Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, art. 8.1 g).

<sup>988</sup> Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, art. 11.1 d).

<sup>989</sup> Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, art. 15.1 a) 7º.

<sup>990</sup> Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, art. 22.

ciudadana en las entidades locales; administración electrónica y simplificación de procedimientos y trámites: actividades; innovación organizativa»<sup>991</sup>.

Por lo que respecta a la Comunidad autónoma balear, esta atribuye también competencias en materia de A.E. a las entidades locales, la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, reconoce las competencias contempladas en la L.R.B.R.L. como competencias orgánicas de las EE.LL. (art. 21), en el art. 29.2 b), la «regulación y desarrollo de procedimientos, estructuras organizativas y políticas para la participación ciudadana en la vida local» al igual que la «[r]egulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones» [art. 29.2 z)] y la Ley 4/2022, de 28 de junio, de Consejos Insulares, establece que, aparte de tener, estos, competencia para «prever medidas necesarias para mejorar el impulso, el desarrollo y la ordenación de la administración electrónica»<sup>992</sup>, en relación con los municipios, ostentan la competencia de asistencia técnica<sup>993</sup> a los de menor capacidad económica y de gestión.

La última C.A. que queda por tratar, de aquellas que recogen en sus estatutos de autonomía alguna referencia competencial sobre la A.E., es la castellano – leonesa, que reconoce como competencia de desarrollo y ejecución, las «[t]ecnologías de la información y el conocimiento». Merece mención la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que si bien no atribuye directamente ninguna competencia sobre A.E. a las EE.LL., sí que les atribuye la de «crear y gestionar equipamientos e infraestructuras, planificar su ubicación, programar actividades y prestar cuantos servicios públicos deseen»<sup>994</sup> para el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas. También la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que tiene entre otros objetivos «[p]otenciar fórmulas de gobierno

---

<sup>991</sup> Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, art. 22.1.

<sup>992</sup> Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares, art. 50.2.

<sup>993</sup> Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares, art. 102 b).

<sup>994</sup> Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, art. 20.2.



y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario»<sup>995</sup>, atribuye como competencia local «el uso público del patrimonio propio o comunal [del que son titulares y] que administran»<sup>996</sup>, lo que incluye el patrimonio documental y, dentro de la regulación que realiza sobre A.E. y gobierno abierto, aunque no atribuye abiertamente ninguna competencia a las EE.LL., sí que les encarga<sup>997</sup> en su propio ámbito de actuación el «impuls[o d]el uso de medios electrónicos para la prestación de servicios y para garantizar la efectividad del derecho de los ciudadanos a relacionarse con ellos por estos medios»<sup>998</sup>, el empleo de las T.I.C. para «ajustar su actuación a los principios de gobierno abierto»<sup>999</sup>, «garantiza[r] en el ejercicio de la gestión pública la efectividad del principio de transparencia»<sup>1000</sup> y, «en las condiciones y con los requisitos y limitaciones establecidos en la legislación básica del Estado y en la de la Comunidad de Castilla y León en la materia»<sup>1001</sup> «facilita[r] el acceso [...] a los contenidos y documentos que obren en su poder»<sup>1002</sup>, por último, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se alinea con aquellas del mismo tipo dictadas por otras CC.AA. que no atribuyen potestades en materia de A.E. a las EE.LL.

---

<sup>995</sup> Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, art. 1 c).

<sup>996</sup> Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, art. 19.4.

<sup>997</sup> Directamente a las provincias y municipios de más de 20000 habitantes y a las diputaciones provinciales en colaboración con los municipios menores sin capacidad técnica y organizativa suficientes (Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, D.A. sexta).

<sup>998</sup> Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, art. 24.

<sup>999</sup> Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, art. 25.

<sup>1000</sup> Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, art. 26.

<sup>1001</sup> Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, art. 27.

<sup>1002</sup> Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, art. 27.

Toca ahora el momento de analizar la normativa de las CC.AA. en las que en sus estatutos de autonomía no contemplaron ninguna cuestión relacionada con la A.E. y observar si, en alguna de ellas, se otorgan competencias sobre A.E. a sus entidades locales.

Dentro de estas CC.AA., podemos establecer igualmente dos grupos, el de aquellas que no otorgan ninguna competencia específica y las que sí. De las segundas encontramos las CC.AA. de País Vasco, Galicia, La Rioja, la Comunidad Foral Navarra y Madrid, quedando el resto entre las CC.AA. que ni mencionan esta materia en sus Estatutos de Autonomía ni otorgan expresamente ninguna competencia a sus EE.LL. sobre A.E.

Empezando por la Comunidad autónoma vasca, esta, en su Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, les reconoce la potestad para la creación de «estructuras administrativas e instrumentales necesarias para el ejercicio de sus competencias»<sup>1003</sup>, y se especifica que la atribución de una competencia como propia conlleva el ejercicio de facultades<sup>1004</sup> «de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión, o ejecutivas»<sup>1005</sup>. Además atribuye a los municipios la competencia sobre

«[o]rdenación y gestión de estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías. Administración electrónica, racionalización y simplificación de procedimientos. En particular, la promoción en el término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones»<sup>1006</sup>.

También se indica que

«[l]os servicios públicos locales serán prestados preferentemente por el municipio, en cuanto instancia dotada de legitimidad democrática directa, y,

---

<sup>1003</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, art. 10.1.

<sup>1004</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, art. 15.3.

<sup>1005</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, art. 15.2.

<sup>1006</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, art. 17.1 30).

cuando ello no fuera viable o converjan razones de eficiencia o eficacia, por entidades locales constituidas por los propios municipios, de acuerdo con las potestades de organización inherentes a la autonomía municipal, de conformidad con lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local»<sup>1007</sup>.

Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, de aplicación a las EE.LL.<sup>1008</sup>, no recoge atribuciones competenciales a favor de las EE.LL. en materia de A.E.

Por lo que se refiere a la Comunidad autónoma gallega, es la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, otorga a las EE.LL. la competencia para «impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación»<sup>1009</sup> con vecinos y residentes para la realización de trámites administrativos relacionados con sus actividades profesionales y empresariales, en esta materia se establece el deber de colaboración de las diputaciones provinciales<sup>1010</sup> con los municipios que no puedan desarrollar dicha cuestión por sus propios medios<sup>1011</sup>.

Reconoce también a las provincias la competencia para la prestación de asistencia «técnica a los municipios, especialmente a los que tengan menor capacidad económica y de gestión»<sup>1012</sup>, «en especial [entre otros, para el] asesoramiento e impulso de las medidas destinadas a mejorar la organización administrativa con especial atención a los sistemas de trabajo y la mecanización de tareas»<sup>1013</sup>. El resto de normas relacionadas, Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración, Ley 1/2016,

---

<sup>1007</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, art. 2.2.

<sup>1008</sup> Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, art. 2.1 a).

<sup>1009</sup> Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, art. 252 bis.

<sup>1010</sup> Y de la Xunta.

<sup>1011</sup> Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, art. 252 bis.

<sup>1012</sup> Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, art. 109 b).

<sup>1013</sup> Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, art. 115.

de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno y la Ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia, ni siquiera son de aplicación a las EE.LL.<sup>1014</sup> y no les atribuye competencia alguna en materia de A.E.

En cuanto a la Comunidad riojana, solo la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa, centrada en la A.E. en el ámbito autonómico recoge que «la prestación de los servicios de Administración electrónica en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes»<sup>1015</sup> será asumida por la C.A., lo que implica de facto, como se viene señalando, una atribución competencial sobre la materia a las EE.LL. municipales. Por otro lado, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, no atribuye a las EE.LL. competencias propias específicas, sino que remite a las que se les reconozca en la legislación Estatal u autonómica<sup>1016</sup> sectorial, tampoco la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, atribuye competencia alguna en materia de A.E. a las EE.LL.

En cuanto a la Comunidad Foral navarra, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, recoge que los municipios navarros tendrán «las competencias [...] que la legislación general reconoce a todos los del Estado»<sup>1017</sup>, por lo que, si bien directamente no atribuye ninguna competencia en materia de A.E. a las EE.LL., sí que les reconoce, especialmente a los municipios, la competencia para el «impuls[o de] la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y de consultas ciudadanas»<sup>1018</sup>, siendo la Admón. de la Comunidad Foral la encargada de «colaborar con las entidades que,

---

<sup>1014</sup> Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración, art. 1.2; Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, art. 3 y; Ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia, respectivamente, art. 2.

<sup>1015</sup> Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa, D.A. Segunda.

<sup>1016</sup> Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, art. 34.

<sup>1017</sup> Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, art. 29.

<sup>1018</sup> Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, art. 92.4.

por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar[las] en grado suficiente»<sup>1019</sup>. También son las EE.LL. las que han de garantizar, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios<sup>1020</sup> puedan realizar los procedimientos y trámites relacionados con ellos a través de la ventanilla única por vía electrónica y a distancia y a «obtener toda la información y formularios relevantes para el acceso y ejercicio de su actividad y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes [a través de esta]»<sup>1021</sup>. Igualmente, la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, de aplicación a las EE.LL.<sup>1022</sup>, si bien no atribuye ninguna competencia a estas en materia de A.E., regula la posibilidad de presentación telemática de sugerencias y quejas por parte de los usuarios de los servicios públicos y su obligación de tramitarlas y dar respuesta, con información «de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas»<sup>1023</sup>.

El resto de normas potencialmente relacionadas de esta C.A., la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno y la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra, no les atribuyen ninguna competencia a las EE.LL. en materia de A.E.

Por último, dentro de esta categoría se encuentra la Comunidad autónoma madrileña, cuyo ordenamiento otorga ciertas competencias en materia de A.E. a sus EE.LL., y así, la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, aunque no atribuye competencias específicas a las EE.LL. municipales, se remite a la L.R.B.R.L. y a la normativa sectorial para su

---

<sup>1019</sup> Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, art. 92.6.

<sup>1020</sup> Incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

<sup>1021</sup> Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, art. 92.5.

<sup>1022</sup> Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, art. 2.1 c).

<sup>1023</sup> Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, arts. 28 y 29.

determinación<sup>1024</sup> y, en su art. 74 bis, relativo al régimen jurídico de las mancomunidades de interés general incluye dentro de las áreas competenciales sobre las que pueden prestar servicios la «[p]articipación ciudadana en el uso de las T.I.C.S.»<sup>1025</sup>. Por otro lado, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, de aplicación a las EE.LL.<sup>1026</sup> «en todo aquello que no afecte a la autonomía local [...] reconocida constitucionalmente»<sup>1027</sup>, les otorga la competencia para «[e]stablecer y mantener medios de consulta de la información [...] y los] mecanismos de gestión de información adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, la geolocalización, la reutilización y la divulgación de la información pública»<sup>1028</sup>, también para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que estén en su posesión<sup>1029</sup>, y más recientemente, la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid, de aplicación a las EE.LL., les reconoce potestad reglamentaria para su desarrollo normativo en el ámbito de sus competencias, haciendo depender la organización de los archivos públicos que custodien y gestionen de la potestad autoorganizativa de las EE.LL.<sup>1030</sup>.

Para concluir este epígrafe ya solo queda hacer breve referencia a las restantes CC.AA., el principado asturiano, que no solo no dispone de normativa sectorial que atribuya competencia a las EE.LL. municipales en materia de A.E., sino que ni siquiera dispone de ley de régimen local, la Comunidad autónoma cántabra

---

<sup>1024</sup> Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, art. 8.

<sup>1025</sup> Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, art. 74 bis.5 f) 9º.

<sup>1026</sup> Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, art. 2.1 f).

<sup>1027</sup> Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, art. 2.1 f).

<sup>1028</sup> Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, art. 8.1 d).

<sup>1029</sup> Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, art. 32 a).

<sup>1030</sup> Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid, art. 8.2.

que también carece de ley de régimen local<sup>1031</sup> que atribuya competencias propias a sus municipios, como tampoco lo hace sus normas sectoriales, Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública, de aplicación a las entidades que integran la admón. local<sup>1032</sup> que solo otorga la competencia a los presidentes de las EE.LL. para resolver las solicitudes de información y la Ley de Cantabria 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, norma que regula «la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico del Gobierno, la Administración y el Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria»<sup>1033</sup>, la región murciana, donde ni la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, ni la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, atribuyen competencia alguna a las EE.LL. en materia de A.E. y la Comunidad autónoma castellano manchega cuya Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, no atribuye competencias a las EE.LL., centrándose sobre todo en los mecanismos de «alteración de los términos municipales, así como para la creación de nuevos Municipios y la segregación-agregación parcial de términos municipales a otros limítrofes»<sup>1034</sup> junto con el establecimiento de límites para la creación de nuevos municipios, aparte de regular alguna cuestión relacionada con las entidades inframunicipales y con las figuras asociativas municipales<sup>1035</sup>.

Del análisis de las competencias en materia de A.E. atribuidas a las EE.LL., se puede apreciar que muchas de ellas sí que tienen atribuida expresamente dicha competencia en mayor o menor medida, habiendo una clara diferencia entre

---

<sup>1031</sup> Las leyes de régimen local de las que dispone son la Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la Ley 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores.

<sup>1032</sup> Ley de Cantabria 5/2018, art. 4.2.

<sup>1033</sup> Ley de Cantabria 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, art. 1.

<sup>1034</sup> Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, preámbulo.

<sup>1035</sup> Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, preámbulo.

CC.AA., alguna de las cuales, careciendo de amparo estatutario, han entrado a regular y a atribuir competencias sobre esta cuestión.

### II.3. Elemento institucional: Las relaciones interadministrativas

Este elemento hace referencia por un lado «a la posición de los entes locales en la organización territorial del Estado, y, [por otro, a] las relaciones interadministrativas entre la Admón. local – especialmente de tutela o control – con las administraciones superiores»<sup>1036</sup>.

Como ya se ha comentado, si bien el art. 149.1.18ª C.E. permite proyectar «los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria sobre el régimen local o [...] articul[ar] una ordenación básica de las relaciones interadministrativas»<sup>1037</sup>, «[l]as técnicas organizativas [en general] y los instrumentos de cooperación [en particular] forman parte, de entrada, de la potestad de autoorganización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas»<sup>1038</sup>, es por ello que el epígrafe se va a centrar en este segundo aspecto con el objeto de analizar si la figura de la adhesión prevista en la D.A. 2ª de la L.P.A.C.A.P. se ajusta o no a los principios básicos que han de regir las relaciones interadministrativas con las EE.LL.

Como no podría ser de otra forma, como señala el legislador estatal en el apartado segundo del preámbulo de la L.R.B.R.L. «[e]l principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización [recogidos en la C.E.] implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad», lo que implica que ninguno de ellos puede atribuirse «facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos».

---

<sup>1036</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 55.

<sup>1037</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 8 b)].

<sup>1038</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 8 b)].



Añade que «todas las instancias administrativas son idénticas en cuanto a capacidad en la esfera de sus asuntos, derivando la desigualdad únicamente de la estructura inherente al interés público», y que el objeto de las técnicas relacionales entre administraciones ha de «defini[r, por un lado, el] marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarios y de base negocial», es decir, como indica SALVADOR CRESPO<sup>1039</sup>, estas relaciones, no han de «suponer sustracciones de titularidad o desapoderamiento de funciones [que no] permit[an] el funcionamiento de las diferentes administraciones de manera autónoma».

Además, dentro del marco regulatorio de las relaciones interadministrativas queda incluido el sistema de resolución de conflictos, siempre, claro está, que sea «respetuos[o] con la esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales y asegurad[or] de que el planteamiento y la sustanciación del conflicto no alteran la específica estructura constitucional de los intereses públicos a los que sirven dichas Administraciones»<sup>1040</sup>.

Igualmente, «[l]a distribución de competencias entre los diferentes entes territoriales: Estado, Comunidades Autónomas y entes locales, [que da lugar a relaciones bilaterales y a tres bandas] ponen de manifiesto la importantísima misión de las relaciones y participación entre las diferentes Administraciones públicas [... y] condicion[an] el cumplimiento eficaz [y eficiente] de los [...] objetivos previstos en las normas»<sup>1041</sup> y, la oferta adecuada de los servicios públicos.

---

<sup>1039</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 41.

<sup>1040</sup> L.R.B.L.R., preámbulo, apartado 2.

<sup>1041</sup> LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.), *Manual de...* Op. Cit., pp. 377-9.

Dicho lo anterior, son la L.R.J.S.P., en su título III y la L.R.B.R.L., principalmente, en el Cap. II del Tít. V, donde se regulan las relaciones interadministrativas y, entre estas, reconocen las siguientes fórmulas: la colaboración<sup>1042</sup>, la cooperación<sup>1043</sup> y la coordinación<sup>1044</sup>, dedicando la primera, la L.R.B.R.L., el Cap. V a las relaciones electrónicas entre las AA.PP. regulando en él las transmisiones de datos entre AA.PP.<sup>1045</sup>, la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de las distintas administraciones<sup>1046</sup>, la transferencia de tecnología entre ellas<sup>1047</sup> y definiendo las líneas básicas de esquema nacional de interoperabilidad y del esquema nacional de seguridad<sup>1048</sup>. Todas ellas han de respetar los principios de lealtad institucional<sup>1049</sup>, adecuación al orden de distribución de competencias<sup>1050</sup>, colaboración<sup>1051</sup>, cooperación<sup>1052</sup>, coordinación<sup>1053</sup> y eficiencia en la gestión de los recursos públicos<sup>1054</sup>.

---

<sup>1042</sup> L.R.B.R.L., art. 141 L.R.J.S.P. y art. 10.1.

<sup>1043</sup> L.R.J.S.P., art. 143 y L.R.B.R.L., art. 55 e).

<sup>1044</sup> L.R.J.S.P., art. 140.1 e) y L.R.B.R.L., art. 10.1.

<sup>1045</sup> L.R.J.S.P., art. 155.

<sup>1046</sup> L.R.J.S.P., art. 157.

<sup>1047</sup> L.R.J.S.P., art. 158.

<sup>1048</sup> L.R.J.S.P., art. 156.

<sup>1049</sup> L.R.J.S.P., art. 140.1 a) y L.R.B.R.L., art. 55.

<sup>1050</sup> L.R.J.S.P. art. 140.1 b) y L.R.B.R.L., arts. 10 y 55 a).

<sup>1051</sup> L.R.J.S.P., art. 140.1 c) «[E]ntendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes» y L.R.B.R.L., art. 10.

<sup>1052</sup> L.R.J.S.P., art. 140.1 d) «[A]sunción [voluntaria y en ejercicio de sus competencias de] compromisos específicos en aras de una acción común».

<sup>1053</sup> L.R.J.S.P., art. 140.1 e). Entendida como «la obligación [de una Administración Pública] de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico» y L.R.B.R.L., art. 10.

<sup>1054</sup> L.R.J.S.P., art. 140.1 f). Entendida como «la obligación [de una Administración Pública] de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico».

Habiendo especificado previamente la L.R.B.R.L.<sup>1055</sup> en su art. 10 que:

«[l]a Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

En especial, la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales».

Por otro lado, y dentro de las relaciones electrónicas entre administraciones<sup>1056</sup>, se reconoce la competencia a las AA.LL. de establecer «las condiciones, protocolos y criterios funcionales y técnicos necesarios para acceder a [los datos relativos a los interesados que obren en su poder] con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad»<sup>1057</sup>.

### II.3.1. Colaboración

Este principio, en el que no se parte de una posición de igualdad entre las administraciones implicadas, y consistente en «[e]l deber de asistencia y auxilio, [de una admón. a otra], para el mejor ejercicio de [las] competencias [de la solicitante], en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de

---

<sup>1055</sup> De aplicación en base a lo señalado en el art. 140.2 L.R.J.S.P. «En lo no previsto en el presente Título, las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local».

<sup>1056</sup> L.R.J.S.P., art. 155.1.

<sup>1057</sup> LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (DIR.), *Manual de...* Op. Cit., pp. 388-99.

su ámbito territorial»<sup>1058</sup>, supone, para la admón. requerida la obligación de «atender las solicitudes formuladas»<sup>1059</sup>, «suministr[ar] información, datos, documentos o medios probatorios»<sup>1060</sup> y «crea[r] y manten[er] sistemas integrados de información administrativa»<sup>1061</sup> que incluya el acceso del interesado a «sus contenidos, notificaciones o funcionalidades»<sup>1062</sup>, si bien, podrá repercutir los costes generados<sup>1063</sup>.

Este deber, que puede derivar de una obligación legal<sup>1064</sup> o como fruto de otro tipo de relación interadministrativa<sup>1065</sup>, implica, tal y como expresamente señala el art. 141 L.R.J.S.P.:

- «a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

---

<sup>1058</sup> L.R.J.S.P., art. 142 e).

<sup>1059</sup> L.R.J.S.P., art. 142 e).

<sup>1060</sup> L.R.J.S.P., art. 142 a).

<sup>1061</sup> L.R.J.S.P., art. 142 d).

<sup>1062</sup> L.R.J.S.P., art. 142 b).

<sup>1063</sup> L.R.J.S.P., art. 141.3.

<sup>1064</sup> L.R.J.S.P., art. 142 f).

<sup>1065</sup> Tal y como se desprende del art. 142 c) L.R.J.S.P. al señalar que una de las técnicas a través de la que se hará efectiva la colaboración será: «El desarrollo de la Plataforma Digital de Colaboración entre las Administraciones Públicas como instrumento destinado a facilitar las relaciones y el soporte electrónico de los órganos integrantes del sistema de Conferencias Sectoriales y en general de los órganos de cooperación, así como de otras de plataformas comunes para el intercambio de datos en el ámbito de todas las administraciones públicas».

- e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente».

«[L]a previsión de mecanismos de colaboración [...] resulta, no sólo conforme al sistema de distribución competencial, sino [...] “conveniente para favorecer el ejercicio de las competencias sectoriales implicadas por [una] afectación transversal”<sup>1066</sup>»<sup>1067</sup>, donde solo cabe la negativa motivada al requerimiento colaborativo por cuestiones tasadas: cuando el solicitante no esté legitimado o el requerido «no esté facultado para prestar [la asistencia]»<sup>1068</sup> bien por razones legales, bien por falta de medios, bien porque el cumplimiento de la obligación pueda suponer «un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o, [bien] cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado»<sup>1069</sup>.

### II.3.2. Cooperación

Se puede empezar diciendo que la cooperación «n[i] es una potestad[,] ni implica poder directivo alguno[,] ni supone una relación de supremacía y subordinación»<sup>1070</sup>, es una fórmula voluntaria<sup>1071</sup> de relación interadministrativa para mejorar el ejercicio de competencias concurrentes sobre una misma materia que requiere «la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios»<sup>1072</sup>, es decir, supone una actuación «conjunta y en posición de igualdad para el logro de objetivos comunes [... al servicio del] interés general, mejorando de esta forma el ejercicio de las competencias propias de cada administración»<sup>1073</sup>.

---

<sup>1066</sup> S.T.C. 69/2013 (F.J. 7) citando el S.T.C. 101/2005 [F.J. 5 c)].

<sup>1067</sup> S.T.C. 138/2013 (F.J. 8) reiterado en SS.T.C. 53/2017 [F.J. 8 b)], 109/2017 (F.J. 4), dicho con relación a la legislación básica de protección del medio ambiente.

<sup>1068</sup> L.R.J.S.P., art. 141.2.

<sup>1069</sup> L.R.J.S.P., art. 141.2.

<sup>1070</sup> LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.), *Manual de...* Op. Cit., pp. 384-5.

<sup>1071</sup> L.R.J.S.P., art. 143.1.

<sup>1072</sup> L.R.J.S.P., art. 143.2.

<sup>1073</sup> GÓMEZ VILLOTA, L., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. UDIMA, Madrid, 2017, p. 3.12.

Años antes de la regulación de este principio relacional en la L.R.J.S.P., el T.C. tuvo que aclarar la naturaleza de esta figura, ante el deficiente y confuso empleo del legislador<sup>1074</sup>, de los términos colaboración, cooperación y coordinación, señalando que era el elemento volitivo<sup>1075</sup> el que caracterizaba esta «técnic[a] orient[ada] a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, [...] la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación»<sup>1076</sup>.

No existe en nuestro ordenamiento un *númerus clausus* de técnicas de cooperación, aunque sí que se establece que cualquiera técnica de cooperación ha de estar prevista por ley<sup>1077</sup>. La L.R.J.S.P. articula principalmente la cooperación a través de fórmulas de participación, bien en órganos de cooperación<sup>1078</sup>, bien en

---

<sup>1074</sup> Deficiencia que se sigue apareciendo todavía, a día de hoy, en nuestra legislación. Sirva como ejemplo la redacción del art. 58.1 L.R.B.R.L. cuando señala que: «Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales» cuando la colaboración está definida como un deber de auxilio y asistencia [art. 142 e) L.R.J.S.P.] o en la determinación de la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Administración Local como «órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local» (art. 117.1 L.R.B.R.L.) cuando es claro que, por las funciones que tiene legalmente atribuidas (art. 118 L.R.B.R.L. y Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local), principalmente consultivas, estamos ante un órgano cooperativo.

<sup>1075</sup> SS.T.C. 214/1989 (F.J. 20 f)), 194/2004 (F.J. 9), S.T.C. 86/2014 (F.J. 5) y, 217/2016 (F.J. 3).

<sup>1076</sup> S.T.C. 214/1989 (F.J. 20 f)).

<sup>1077</sup> L.R.J.S.P., art. 144.1 h).

<sup>1078</sup> L.R.J.S.P., art. 144.1 a). Los órganos de cooperación previstos en la L.R.J.S.P. son:

- **Conferencia de Presidentes** (L.R.J.S.P., art. 146) - [E]s un órgano de cooperación multilateral entre los gobiernos Nacional, Autonómicos y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, formado por sus presidentes, cuyo objeto es «la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas».
- **Conferencias Sectoriales** (L.R.J.S.P., arts. 147 a 152) - Son órganos «de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado», que reúne a los miembros de los gobiernos Estatal, Autonómico y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, competentes por razón de materia, para labores «consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes». – No obstante, y aunque a las conferencias sectoriales se les reconoce expresamente como órgano de cooperación, la L.R.J.S.P. [art. 151.2 a)] al determinar el tipo de decisiones que pueden adoptar, cuando habla de los acuerdos, admite el funcionamiento de este órgano como órgano de coordinación, al indicar que estos serán vinculantes «[c]uando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo».
- **Comisiones Bilaterales de Cooperación** (L.R.J.S.P., art. 153) - «Son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes», a los miembros

órganos consultivos<sup>1079</sup> o en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados<sup>1080</sup> a otras AA.PP. o a través de la emisión de informes no preceptivos<sup>1081</sup>. También recoge la posibilidad de «prestación de medios materiales, económicos o personales»<sup>1082</sup> y acudir a fórmulas de coordinación para la aplicación de la normativa reguladora de una determinada materia<sup>1083</sup>.

Con independencia de la técnica a emplear, la formalización de las relaciones de cooperación entre AA.PP. requiere, como se acaba de indicar y como establece el art. 143 L.R.J.S.P., de «aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios» o, en el ámbito de la admón. local, de consorcios como forma subsidiaria de cooperación cuando esta no pueda formalizarse a través de un convenio (art. 57 L.R.B.R.L.).

En sentido negativo, este principio, que «tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones (S.T.C. 101/2016, de 25 de mayo, F.J. 9, con cita de otras), [...] n[i] puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio [“de los sujetos llamados a cooperar”<sup>1084</sup>] de sus propias competencias (S.T.C. 162/2012, de 20 de septiembre, F.J. 6)»<sup>1085</sup> «n[i] habilita para ejercer competencias ajenas»<sup>1086</sup> ni siquiera en los supuestos en los que haya una imposición de ejercicio de una competencia a través de esta técnica<sup>1087</sup>.

---

de los gobiernos Estatal, Autonómico y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, para realizar «funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que les afecten de forma singular».

<sup>1079</sup> L.R.J.S.P., art. 144.1 b).

<sup>1080</sup> L.R.J.S.P., art. 144.1 c).

<sup>1081</sup> L.R.J.S.P., art. 144.1 f).

<sup>1082</sup> L.R.J.S.P., art. 144.1 d).

<sup>1083</sup> L.R.J.S.P., art. 144.1 e).

<sup>1084</sup> SS.T.C. 194/2004 (F.J. 9) y 195/2012 (F.J. 5).

<sup>1085</sup> S.T.C. 217/2016 (F.J. 3).

<sup>1086</sup> S.T.C. 194/2004 (F.J. 9).

<sup>1087</sup> Así lo confirma el TC en relación con la competencia sobre denominaciones de origen que ha de ser ejercida en régimen de cooperación con el Estado [S.T.C. 194/2004 (F.J. 9)].

Las actuaciones de cooperación, que «no son intercambiables, sino complementarias»<sup>1088</sup> «deb[en] ser realizad[as] bilateralmente»<sup>1089</sup> e implica que «lo que puede realizar uno de los entes [cooperadores] no lo debe hacer el otro»<sup>1090</sup>, siendo reseñable que nuestro T.C.<sup>1091</sup> sostiene que «[l]as técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de autoorganización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas».

Dicho esto, en materia de A.E., la ley prevé como técnica orgánica de cooperación entre la A.G.E., las administraciones de las CC.AA. y de las EE.LL., dependiente de la Conferencia Sectorial de A.P.<sup>1092</sup>, la Comisión Sectorial de A.E.<sup>1093</sup>, aunque no deja de llamar la atención dos cuestiones: si la formalización de relaciones de cooperación ha de hacerse a través de «convenios y acuerdos [donde] se preve[an] las condiciones y compromisos»<sup>1094</sup> que esta sea creada por imperativo legal en vez de por convenio, cuestión aparte de que para «crear órganos administrativos [...] no hay [...] reserva de ley»<sup>1095</sup> y que la cooperación se articule a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (F.E.M.P.), en su condición de asociación más representativa<sup>1096</sup>.

---

<sup>1088</sup> S.T.C. 11/1986 (F.J. 3) en S.T.C. 194/2004 (F.J. 9).

<sup>1089</sup> S.T.C. 194/2004 (F.J. 9).

<sup>1090</sup> S.T.C. 11/1986 (F.J. 3) en 194/2004 (F.J. 9).

<sup>1091</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 8 b)].

<sup>1092</sup> Creada por mandato legal recogido en el art. 100.1 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y que se mantiene en el art. 100.1 Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).

<sup>1093</sup> L.R.J.S.P., D.A. Novena

<sup>1094</sup> L.R.J.S.P., art. 144.2.

<sup>1095</sup> S.T.S. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª), de 23 de septiembre de 2000 (F.J. 2).

<sup>1096</sup> T.R.E.B.E.P., art. 100.1, aunque esta conferencia sectorial ya estaba prevista en el art. 100.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del E.B.E.P.



### II.3.3. Coordinación

Este principio de relación interadministrativa, en palabras del T.C. consiste en «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta»<sup>1097</sup> de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema»<sup>1098</sup> con el fin de «evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento»<sup>1099</sup> de las administraciones implicadas.

Dicho con otras palabras, mediante la coordinación lo que se busca es, bien bajo la dirección, supervisión y fiscalización de una persona u organización, o mediante unos procedimientos previamente establecidos, concertar recursos (humanos y materiales) de distintas entidades públicas para emprender una acción común hacia un objetivo determinado.

Este principio que, en el ámbito de las corporaciones locales, no solo hace presuponer la existencia de competencias sobre la materia, sino «la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada»<sup>1100</sup> y que «implica que quien ejerza la competencia coordinada será siempre la propia entidad local»<sup>1101</sup> conlleva «un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado»<sup>1102</sup>, lo que legitima al

---

<sup>1097</sup> SS.T.C. 32/1983 (F.J. 2), S.T.C. 42/1983 [F.J. 3 C)], S.T.C. 27/1987 (F.J. 2) y con cita en muchas otras sentencias, entre las más recientes SS.T.C. 99/2017 (F.J. 3), 140/2017 (F.J. 3) y 36/2021 (F.J. 9).

<sup>1098</sup> S.T.C. 27/1987 (F.J. 2).

<sup>1099</sup> S.T.C. 27/1987 (F.J. 2).

<sup>1100</sup> S.T.C. 27/1987 (F.J. 2) con cita de las SS.T.C. 32/1983 y 42/1983. En el mismo sentido S.T.C. 82/2020 (F.J. 6).

<sup>1101</sup> S.T.C. 82/2020 (F.J. 6).

<sup>1102</sup> S.T.C. 214/1989 [F.J. 20 f)] y reiterado en SS.T.C. 111/2012 (F.J. 8) y 82/2020 (F.J. 6).

coordinador a «establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados»<sup>1103</sup>.

Este mecanismo de intervención<sup>1104</sup> «constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias<sup>1105</sup> [...] en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada<sup>1106</sup>, [y por ello] solo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley»<sup>1107</sup>, debiendo el legislador «gradu[ar] el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro [los] asuntos o materias [a coordinar]»<sup>1108</sup>.

Parte de esta previsión legal, tal y como reconoce el T.C.<sup>1109</sup>, se encuentra en la L.R.B.R.L. en los artículos 7.2<sup>1110</sup>, 10.2<sup>1111</sup> «y de manera más concreta en su art.

---

<sup>1103</sup> S.T.C. 109/1998 (F.J. 13) y reiterado en SS.T.C. 86/2014 (F.J. 5); 111/2016 (F.J. 12); 184/2016 (F.J. 7); 58/2017 (F.J. 4); 79/2017 (F.J. 3) y 82/2020 (F.J. 6).

<sup>1104</sup> Así denominada en S.T.C. 82/2020 (F.J. 6).

<sup>1105</sup> También en SS.T.C. 109/1998 (F.J. 13) y S.T.C. 82/2020 (F.J. 6).

<sup>1106</sup> También en SS.T.C. 214/1989 [F.J. 20 f)] y S.T.C. 82/2020 (F.J. 6).

<sup>1107</sup> S.T.C. 27/1987 (F.J. 2).

<sup>1108</sup> S.T.C. 41/2016 (F.J. 11) reiterado en SS.T.C. 152/2016 (F.J. 4); 105/2019 (F.J. 4); 161/2019 (F.J. 5) y, 82/2020 (F.J. 6).

<sup>1109</sup> S.T.C. 27/1987 (F.J. 4).

<sup>1110</sup> «Las competencias propias [de las entidades locales] se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas».

<sup>1111</sup> «Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas».

59<sup>1112</sup>»<sup>1113</sup>, cuya lectura conjunta revela que cuando las actividades o servicios de las EE.LL. trasciendan su interés propio, condicionen o incidan relevantemente, o sean concurrentes o complementarios de otras AA.PP., y cuando la coherencia de la actuación de las AA.PP. no pueda alcanzarse por los procedimientos de colaboración o cooperación o estos resulten manifiestamente inadecuados, mediante ley estatal o autonómica<sup>1114</sup>, se puede atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno su coordinación (en especial las de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias<sup>1115</sup>). La labor de coordinación exige planes sectoriales<sup>1116</sup>, con participación de las Administraciones afectadas para armonizar los intereses públicos afectados, que fijen de manera concreta los objetivos y las prioridades de la acción pública en relación con una materia, servicio o competencia determinados.

---

<sup>1112</sup> L.R.B.R.L., art. 59:

«1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas».

<sup>1113</sup> S.T.C. 27/1987 (F.J. 4).

<sup>1114</sup> Que «deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas» (L.R.B.R.L., art. 59.2).

<sup>1115</sup> L.R.B.R.L., art. 59.1.

<sup>1116</sup> «Con independencia de su denominación» [S.T.C. 27/1987 (F.J. 6)] en relación con las directrices de coordinación contenidas en la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.

Señalado esto, son causas de invalidez de la coordinación:

«[L]a no concurrencia de un interés general relevante [...]; [l]a alternativa de aplicar técnicas de colaboración interadministrativa voluntarias[...; la a]tribución de facultades genéricas de coordinación[...; la e]xtralimitación [...] en la determinación de los objetivos y en las prioridades de la acción pública [...; i]mped[ir...] la planificación local[...; d]ictar órdenes concretas que predeterminen el contenido de la actividad[...; s]ustituir al ente local en la gestión o ejecución del plan[...; i]ntegrar los presupuestos de los entes locales con los del ente coordinador<sup>1117</sup> [... e; i]nvadir la potestad de autoorganización»<sup>1118</sup>.

Se ve claro pues que, si bien «la previsión de mecanismos de [...] coordinación resulta, no sólo conforme al sistema de distribución competencial, sino [...] “conveniente para favorecer el ejercicio de las competencias sectoriales implicadas por [una] afectación transversal”<sup>1119</sup>»<sup>1120</sup> de intereses, la coordinación es una técnica interventora de relación interadministrativa supletoria de la cooperación<sup>1121</sup>, siendo su objetivo principal dar cumplimiento a la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>1122</sup>.

#### II.3.4. Adhesión en el ejercicio de competencias

Ni la L.P.A.C.A.P. ni la L.R.J.S.P. hacen una alusión definitoria a esta figura. El único lugar en el que se menciona el término «adhesión» en estas dos normas radica en la disposición adicional segunda de la L.P.A.C.A.P. al referirse a la adhesión de las CC.AA. y EE.LL. a las plataformas y registros de la A.G.E. y, si bien, FONTEVILLA

---

<sup>1117</sup> S.T.C. 27/1987 (F.J. 7) en relación con S.T.C. 32/1981 (F.J. 8).

<sup>1118</sup> LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.), *Manual de...* Op. Cit., pp. 374-5.

<sup>1119</sup> S.T.C. 69/2013 (F.J. 7) citando la S.T.C. 101/2005 [F.J. 5 c)].

<sup>1120</sup> S.T.C. 138/2013 (F.J. 8) reiterado en SS.T.C. 53/2017 [F.J. 8 b)] y 109/2017 (F.J. 4), dicho con relación a la legislación básica de protección del medio ambiente.

<sup>1121</sup> En el mismo sentido LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.), *Manual de...* Op. Cit., pp. 374-5, al señalar como causa de invalidez de la coordinación acudir directamente a ella en vez de aplicar técnicas de relación interadministrativa voluntarias.

<sup>1122</sup> L.R.B.R.L., art. 10.3.

ANTOLÍN<sup>1123</sup> dice que esta figura «ofrece la posibilidad de su consideración desde la perspectiva contractual<sup>1124</sup> o la de acto administrativo unilateral<sup>1125</sup>», en este caso, todo parece indicar que nos encontramos ante esa segunda naturaleza.

Ya señalaba el T.S.<sup>1126</sup> tras definir el contrato de adhesión como «aquél [cuya] esencia [...] y sus cláusulas han sido predispuestas por una parte e impuestas a la otra, sin que ésta tenga posibilidad de negociarlas, hacer contraofertas ni modificarlas, sino simplemente aceptar o no» especificando que en él «se mantiene la libertad de contratar (libertad de celebrar o no el contrato) pero no la libertad contractual (libertad de ambas partes, no de una sola, de establecer las cláusulas que acepten mutuamente)»<sup>1127</sup>, y que un contrato «absolutamente reglado por la Administración, de contenido forzoso [...] no es por ello un contrato de adhesión»<sup>1128</sup>, de ahí que, en este supuesto, el coste de la implantación de la A.E.<sup>1129</sup>, unido a la imposición legal para todas las administraciones de implementarla elimina uno de los elementos básicos del contrato de adhesión, la libertad de contratar, lo que permite afirmar que estamos «ante una obligación legal de adhesión a una relación jurídica impuesta por una Administración, en ejercicio de su “ius imperium” y en ejercicio de su “potestas competencial”»<sup>1130</sup>.

---

<sup>1123</sup> FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Estado de Derecho...» Op. Cit.

<sup>1124</sup> Teoría de los civilistas o contractualistas franceses del S. XIX representados por PLANIOL y RIPERT (FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Estado de Derecho o el *imperium* de la deslealtad institucional. Breves consideraciones sobre la imposición por el Estado a las comunidades autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales» *Actualidad administrativa*, núm. 9, 2016. Ed. Wolters Kluwer).

<sup>1125</sup> Teoría de los ius-publicistas franceses del S. XIX representados por DUGUIT, HAURIOU y SALEILLES - «creador de la expresión contrato de adhesión» (FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Estado de Derecho...» Op. Cit.)

<sup>1126</sup> S.T.S. (Sala de lo Civil) 664/1997, de 5 de julio (F.J. 1), S.T.S. (Sala de lo Civil) 1125/1997, de 28 de noviembre (F.J. 1), S.T.S. (Sala de lo Civil) 1084/1998, de 13 de noviembre (F.J. 2), S.T.S. (Sala de lo Civil) 274/2003, de 21 de marzo (F.J. 2), S.T.S. (Sala de lo Social), de 4 de diciembre 2007 (F.J. 4).

<sup>1127</sup> IDEM.

<sup>1128</sup> S.T.S. (Sala de lo Civil) 1162/1998, de 16 de diciembre (F.J. 2).

<sup>1129</sup> Ver anexos.

<sup>1130</sup> FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Estado de Derecho...» Op. Cit.

Esta última afirmación implica dos cuestiones, la primera, que el que establece la obligación legal de adhesión ha de ostentar la competencia sobre la materia<sup>1131</sup>, cuestión que en esta tesis se pone en duda, y segundo, en caso de ostentarla, ha de establecer «las condiciones legales que regulen las obligaciones o derechos de la administración [...] obligado a su aceptación, [...] pues en caso contrario estaríamos en el ámbito de la arbitrariedad, figura prohibida por el art. 9.3 de la C.E.»<sup>1132</sup>.

A la luz de estas consideraciones, se puede observar que ni la normativa estatal ni la autonómica encargada de regular las relaciones interadministrativas, incluye entre las técnicas relacionales, la adhesión.

Por ello la *posibilidad* de adherirse a la plataforma estatal por parte de las EE.LL., podría suponer no solo un puenteo a la competencia provincial de cooperación técnica, ya que este mandato impide una verdadera capacidad decisoria propia de la diputación provincial acerca de la cooperación económica y técnica en materia de A.E.<sup>1133</sup>, sino también una vulneración de los principios constitucionales de «descentralización, desconcentración y coordinación»<sup>1134</sup>.

Dicho esto, la adhesión también se podría catalogar como una técnica de cooperación siempre y cuando la voluntariedad del adherente sea un factor determinante en su aplicación, voluntariedad que se manifiesta siempre que el adherente cuente con una alternativa real a los servicios que ofrece el oferente vía adhesión, como en el caso del ofrecimiento de servicios «cloud» en el art. 18 de la

---

<sup>1131</sup> Aspecto este ya tratado en el primer capítulo y en el epígrafe anterior.

<sup>1132</sup> FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Estado de Derecho...» Op. Cit.

<sup>1133</sup> Esta idea subyace en la S.T.C. 105/2019 (F.J. 7) en relación con la cooperación económica de las diputaciones provinciales a la realización de las obras y servicios municipales al señalar que:

«el núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, que les hace reconocibles en tanto que dotados de autogobierno (por todas, S.T.C. 159/2001, de 5 de julio, F.J. 4).

En la medida en que la regla no expresa exclusividad ni imposición no impide una verdadera capacidad decisora propia de la diputación provincial acerca de la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales. Tampoco anula el ejercicio de la competencia provincial de cooperación económica (en un sentido similar, S.T.C. 109/1998, de 21 de mayo, F.J. 7). No hay, por tanto, un menoscabo sustancial de esta actuación cooperadora que es propia de la diputación provincial».

<sup>1134</sup> C.E., art. 103.1.

Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud).

## II.4. Financiación de las entidades locales<sup>1135</sup>.

### II.4.1. Principio de suficiencia financiera

«[E]l principio de suficiencia financiera [...] “complemento inexcusable” de la autonomía local constitucionalmente reconocida»<sup>1136</sup> y «requisito imprescindible de cualquier intento de autonomía para los entes regionales»<sup>1137</sup>, aparece recogida, como ha señalado en numerosas ocasiones la jurisprudencia constitucional<sup>1138</sup> y ordinaria<sup>1139</sup> y doctrina<sup>1140</sup>, en el art. 142 C.E. y se relaciona con el régimen competencial en el sentido que «las corporaciones locales no pueden voluntariamente, destinar sus recursos, con base del principio de autonomía financiera, a materias que no caen dentro de su ámbito competencial [ni] cabe que por decisión de otros entes (autonómicos o estatales) se destinen obligatoriamente los recursos de las corporaciones locales a competencias que [...] no les corresponden»<sup>1141</sup>.

---

<sup>1135</sup> Aunque muchas de las cuestiones que se apuntan inicialmente fueron dichas por el T.C. en relación con las CC.AA., a partir de la S.T.C. 237/1992, nuestro alto tribunal señaló en su F.J. 6 que su jurisprudencia era «transportabl[e] al ámbito de la Administración Local».

<sup>1136</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., pp. 40-1 sobre la base de la jurisprudencia constitucional SS.T.C. 233/1999 [F.J. 4 b) y 22], 166/1998 (F.J. 10), 171/1996 (F.J. 5), 68/1996 (F.J. 10), 135/1992 (F.J. 8), 201/1988 (F.J. 4) y 179/1985 (F.J. 3).

<sup>1137</sup> CASADO OLLERO, G. *El sistema impositivo de las comunidades autónomas (Una aproximación a las funciones del tributo regional)*. Ed. Universidad de Granada, Granada (1981), p. 5, GARCÍA DÍEZ, C. «Perfil constitucional de la fiscalidad local», en Cámara Barroso, M.C. y Aguado Manzanares, S. (Dir.) *La financiación local en España. Especial referencia a la plusvalía municipal*, p. 60, Ed. CEF, Madrid, 2017.

<sup>1138</sup> S.T.C. 79/2018 (F.J. 4) con cita a SS.T.C. 233/1999 [F.J. 4 b)], 150/2012 (F.J. 4) y, *a sensu contrario*, S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 b)].

<sup>1139</sup> Entre otras muchas, de entre las más recientes: SS.T.S. [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª)] 487/2023, de 17 de abril (F.J. 5), 1097/2022, de 26 de julio (F.J. 3.1) y, 512/2022, de 3 de mayo (F.J. 3.1) y entre las más antiguas: S.T.S. [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª)] de 17 de abril de 1997 (F.J. 3).

<sup>1140</sup> CASADO OLLERO, G., «La hacienda local...», Op. Cit. 453.

<sup>1141</sup> LÓPEZ DÍAZ, A. «Los desafíos de...» Op. Cit., p. 133.

La regulación de esta materia, siempre y cuando «suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada»<sup>1142</sup> tiene naturaleza compartida sobre la base del art. 149.1.18ª C.E.: al Estado le corresponde la regulación de las bases y a aquellas CC.AA. que hayan asumido la competencia en sus respectivos estatutos le corresponderá la legislación de desarrollo y «dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual<sup>1143</sup> podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el [...] título competencial [...] del art. 149.1.14 C.E»<sup>1144</sup>.

También

«y en conexión con los límites de la autonomía en materia económico-financiera [en relación con la defensa del patrimonio del Estado o de los entes públicos frente a sus administradores, [se admite] limitar los poderes de disposición de las Administraciones Públicas, sujetándolas a un control incluso de oportunidad»<sup>1145</sup>.

Señalado estos aspectos competenciales previos y límites que presenta este elemento de la autonomía local, esta se estructura, en palabras del T.C.<sup>1146</sup>, en dos «aspectos: la vertiente de los ingresos y la de los gastos».

---

<sup>1142</sup> SS.T.C. 233/1999 (F.J. 4), 134/2011 (F.J. 14) y 79/2018 (F.J. 3).

<sup>1143</sup> Así ocurrirá cuando la normativa estatal tenga por objeto o finalidad principal «la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales [...] la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales» [SS.T.C. 233/1999 (F.J. 4); 134/2011 (F.J. 14); 184/2011 (F.J. 4); 120/2012 (F.J. 5); 227/2012 (F.J. 4); 23/2013 (F.J. 5); 79/2018 (F.J. 4) y, 133/2022 (F.J. 4)], «los derechos y obligaciones de contenido económico de las administraciones públicas» {SS.T.C. 130/2013 (F.J. 5); 135/2013 [F.J. 3 c)]; 41/2016 (F.J. 3); 33/2018 [F.J. 5 a)]; 79/2018 (F.J. 4) y, S.T.C. 65/2020 (F.J. 7)}; «proteger o preservar los recursos públicos que integran las haciendas» {SS.T.C. 130/2013 (F.J. 5); 135/2013 [F.J. 3 c)]; 41/2016 (F.J. 3); 111/2016 (F.J. 5); 33/2018 [F.J. 5 a)] y, 79/2018 (F.J. 4)}; «o adoptar las medidas orientadas a la contención o control del gasto local» [S.T.C. 79/2018 (F.J. 4)].

<sup>1144</sup> SS.T.C. 233/1999 (F.J. 4); 134/2011 (F.J. 14); 184/2011 (F.J. 4); 78/2018 (F.J. 4) y; 133/2022 [F.J. 4 a)].

<sup>1145</sup> S.T.C. 4/1981 [F.J. 15 A)].

<sup>1146</sup> S.T.C. 48/2004 (F.J. 10) y 82/2020 (F.J. 7).



- a) La **vertiente de los ingresos** «presupone la existencia de “medios suficientes” para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales»<sup>1147</sup>. No se garantiza que estos medios hayan de ser propios de las EE.LL., sino que han de ser suficientes<sup>1148</sup>, sin «imp[edir]se ni descarta[r]se que dichos fondos superen la cifra precisa para cubrir [sus] necesidades [...] o, dicho de otro modo, no se opone a que exista superávit presupuestario»<sup>1149</sup>.

Tributos propios aparte, el responsable de la atribución de competencias a las EE.LL. (Estado o CC.AA.) será «constitucionalmente responsable de garantizar[les] aquellos recursos financieros que les permitan acometer[las]»<sup>1150</sup> y en última instancia,

«es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 C.E., a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe [...] hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales»<sup>1151</sup>.

La C.E.A.L., como se indica en la S.T.C. 82/2020 (F.J. 7), también recoge estas cuestiones en su articulado al referirse al derecho de las EE.LL. «a tener recursos propios suficientes [y “proporcionales a [sus] competencias”<sup>1152</sup>] de los cuales pued[an] disponer libremente»<sup>1153</sup> para su ejercicio, exigiéndose «una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva [a “los sistemas financieros sobre los cuales descansan (dichos)

---

<sup>1147</sup> S.T.C. 48/2004 (F.J. 10); S.T.C. 31/2010 (F.J. 139) y, S.T.C. 82/2020 (F.J. 7).

<sup>1148</sup> S.T.C. 4/1981 [F.J. 15 A)]; 96/1990 (F.J. 7); 166/1998 (F.J. 10); 48/2004 (F.J. 10); 103/2015 (F.J. 10); 156/2016 (F.J. 4); 101/2017 (F.J. 4) y 82/2020 [F.J. 7 a)].

<sup>1149</sup> SS.T.C. 233/1999 (F.J. 22) y, 48/2004 (F.J. 13).

<sup>1150</sup> S.T.C. 82/2020 (F.J. 7).

<sup>1151</sup> S.T.C. 48/2004 (F.J. 10) {con cita de SS.T.C. 179/1985 (F.J. 3); 96/1990 (F.J. 7); 237/1992 (F.J. 6); 331/1993 [F.J. 2 b)]; 171/1996 (F.J. 5); 104/2000 (F.J. 4)}; 152/2016 (F.J. 7); S.T.C. 82/2020 (F.J. 7) y, 133/2022 [F.J. 4 c)].

<sup>1152</sup> C.E.A.L., art. 9.2.

<sup>1153</sup> C.E.A.L., art. 9.1.

recursos”<sup>1154</sup> para poder hacer frente a] la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias»<sup>1155</sup> sin que ni siquiera quepa «reducir la libertad de opción de las entidades locales [financieramente más débiles beneficiarias de procedimientos de compensación financiera o medidas equivalentes]»<sup>1156</sup>.

También la L.R.B.R.L., en su art. 25.4, dentro del ámbito competencial municipal, aunque extensible al provincial<sup>1157</sup>, recoge la obligación de prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera para su ejercicio, previsión extendida jurisprudencialmente<sup>1158</sup> para todas las competencias que se le atribuyan, no solo para las propias.

Por otro lado, señalado que las fuentes que nutren las haciendas locales son diversas, se admite «la existencia de controles de legalidad, [...] en relación con la obtención y gestión de ingresos»<sup>1159</sup> con independencia de su procedencia.

- b) La **autonomía financiera en la vertiente de los gastos**, garantiza «la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas»<sup>1160</sup> o, en otras palabras, «la

---

<sup>1154</sup> C.E.A.L., art. 9.4.

<sup>1155</sup> C.E.A.L., art. 9.4.

<sup>1156</sup> C.E.A.L., art. 9.5.

<sup>1157</sup> «La garantía de la suficiencia de recursos recogida en los preceptos básicos [...] a través de la función provincial de asistencia y cooperación económica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, [“llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial”] supone, en última instancia, una garantía de la suficiencia financiera de las propias diputaciones, órgano de gobierno de la provincia» [S.T.C. 82/2020 (F.J. 7)].

<sup>1158</sup> S.T.C. 82/2020 (F.J. 7) con cita de la S.T.C. 41/2016 [F.J. 10 c)].

<sup>1159</sup> S.T.C. 4/1981 [F.J. 15 A)].

<sup>1160</sup> SS.T.C. 104/2000 (F.J. 4); 48/2004 (F.J. 10); 134/2011 (F.J. 13); 156/2016 (F.J. 4); 101/2017 (F.J. 4); 98/2018 (F.J. 4); 82/2020 (F.J. 7). [SS.T.C. 289/2000 (F.J. 3); 96/2002 (F.J. 3); 179/2006 (F.J. 3); 109/2011 (F.J. 5); 101/2016 (F.J. 8) hacen referencia a las entidades territoriales, aunque haciendo referencia expresa a las CC.AA.).

capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias»<sup>1161</sup>.

Esta vertiente, aunque no aparece prevista expresamente por el art. 142 C.E., se entiende que está incluida implícitamente en él en conexión con el art. 137 C.E.<sup>1162</sup> y, en relación con las EE.LL., se ha afirmado que «la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar [...]) que con relación al ingreso – como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos –»<sup>1163</sup>.

Esta «vertiente económica [la amplitud de medios,] aun cuando tenga un carácter instrumental, [...] determina la posibilidad real de alcanzar los fines»<sup>1164</sup>, es por ello que «entraña, al menos, dos exigencias»<sup>1165</sup>:

- «la plena disponibilidad de [“sus ingresos”<sup>1166</sup> y] fondos financieros [...] sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer [sus] competencias»<sup>1167</sup> y;
- «la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos»<sup>1168</sup>.

---

<sup>1161</sup> S.T.C. 109/1998 (F.J. 10) citada en SS.T.C. 48/2004 (F.J. 10); 57/2015 (F.J. 19) y; S.T.C. 82/2020 [F.J. 7 b)].

<sup>1162</sup> SS.T.C. 109/1998 (F.J. 10); 48/2004 (F.J. 10) y, 82/2020 [F.J. 7 b)].

<sup>1163</sup> SS.T.C. 104/2000 (F.J. 4) citada en SS.T.C. 48/2004 (F.J. 10) y, 82/2020 [F.J. 7 b)].

<sup>1164</sup> SS.T.C. 135/1992 (F.J. 8); 237/1992 (F.J. 6); 104/2000 (F.J. 4); 96/2002 (F.J. 3); 48/2004 (F.J. 10); 134/2011 (F.J. 13) y, S.T.C. 82/2020 (F.J. 7).

<sup>1165</sup> S.T.C. 48/2004 (F.J. 10) y 82/2020 [F.J. 7 c)]

<sup>1166</sup> SS.T.C. 135/1992 (F.J. 8); 237/1992 (F.J. 6); 109/1998 (F.J. 10), 192/2000 (F.J. 7); 48/2004 (F.J. 10); 134/2011 (F.J. 8); S.T.C. 57/2015 (F.J. 19); 82/2020 [F.J. 7 b)] y, 125/2021 [F.J. 7 c)].

<sup>1167</sup> SS.T.C. 96/1990 (F.J. 14); 135/1992 (F.J. 8); 192/2000 (F.J. 7) y 134/2011 (F.J. 8) en relación con las CC.AA. y también reconocido expresamente para el ámbito local en SS.T.C. 237/1992 (F.J. 6); 109/1998 (F.J. 10); 48/2004 (F.J. 10); 57/2015 (F.J. 19); 82/2020 [F.J. 7 b)] y, S.T.C. 125/2021 [F.J. 7 c)].

<sup>1168</sup> SS.T.C. 109/1998 (F.J. 10); S.T.C. 48/2004 (F.J. 10) y, 82/2020 [F.J. 7 c)].

«Así, la autonomía de gasto no entraña solo la libertad de los órganos de gobierno “en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público”<sup>1169</sup>, sino también “para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias”<sup>1170»<sup>1171</sup>.</sup>

No obstante, esto no significa que nos encontremos ante «una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno»<sup>1172</sup> sino que «puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad»<sup>1173</sup>, «por ejemplo, en virtud de las facultades coordinadoras [, si bien estas, han de estar graduadas en alcance e intensidad] en función de la relación existente entre los intereses [en juego]»<sup>1174</sup>.

Dicho lo anterior y sin que tenga respuesta concreta por parte del TC a la intromisión en la autonomía local, autores como SALVADOR CRESPO sostienen que

«[l]o habitual es que se imponga a las entidades locales nuevos gastos o ampliación de los ya existentes sin ningún tipo de compensación económica o incluso que se asuman por la comunidad autónoma competencias hasta el momento pertenecientes al nivel local, pero dejando que sean estas entidades las que sigan financiando tales competencias»<sup>1175</sup>.

---

<sup>1169</sup> SS.T.C. 13/1992 (F.J. 7); 68/1996 (F.J. 10); 128/1999 (F.J. 8); 239/2002 (F.J. 9); 168/2004 (F.J. 4) y, 194/2004 (F.J. 22).

<sup>1170</sup> SS.T.C. 13/1992 (F.J. 7); 68/1996 (F.J. 10); 128/1999 (F.J. 8); 239/2002 (F.J. 9); 168/2004 (F.J. 4) y, 194/2004 (F.J. 22).

<sup>1171</sup> S.T.C. 82/2020 [F.J. 7 c)].

<sup>1172</sup> SS.T.C. 109/1998 (F.J. 10) citada en SS.T.C. 48/2004 (F.J. 10) y 82/2020 [F.J. 7 c)].

<sup>1173</sup> S.T.C. 109/1998 (F.J. 10) citada en S.T.C. 31/2010 (F.J. 139).

<sup>1174</sup> S.T.C. 82/2020 [F.J. 7 c)].

<sup>1175</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., pp. 40-1.

Para terminar con esta cuestión se hace imprescindible indicar que la aprobación de los presupuestos de las EE.LL. plasma «[e]l ejercicio de [esta] autonomía al establecer el plan de ingresos y gastos»<sup>1176</sup>.

#### II.4.2. Principio de estabilidad presupuestaria

Ya se ha comentado con anterioridad que la competencia estatal para dictar las bases del régimen jurídico de las AA.PP. ampara «introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 31.2 y 103.1 C.E. y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 C.E.)»<sup>1177</sup> pero, dicho mandato de estabilidad presupuestaria se proyecta también directamente sobre las entidades locales<sup>1178</sup>, por lo que el Estado «no pued[e] monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos»<sup>1179</sup>.

Además, la reserva de ley orgánica<sup>1180</sup> prevista en el art. 135 C.E., aparte de no ser un título atributivo de una competencia material al Estado, solo alcanza «[a]l desarrollo en sentido estricto de los principios establecidos en el art. 135 C.E.»<sup>1181</sup> y no a cualquier «medida destinada al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas»<sup>1182</sup>, es decir, ha de ser cada admón. la que, en el marco de sus respectivas competencias, se encargue de ajustar sus estructuras administrativas,

---

<sup>1176</sup> LÓPEZ DÍAZ, A. «Los desafíos de...» Op. Cit., p. 133.

<sup>1177</sup> S.T.C. 41/2016, F.J. 3 a).

<sup>1178</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>1179</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>1180</sup> La S.T.C. 215/2014 [F.J. 3 a)] definió, «partiendo de la doctrina constitucional relativa al contenido material de este tipo normativo [SS.T.C. 5/1981, de 13 de febrero, F.J. 21 A); 173/1998, de 23 de julio, F.J. 7; 129/1999, de 1 de julio, F.J. 2; 53/2002, de 27 de febrero, F.J. 2; 184/2012, de 17 de octubre, F.J. 9; 212/2012, de 4 de noviembre, F.J. 1, y 151/2014, de 24 de septiembre, F.J. 4 a)]» el sentido y alcance de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 C.E.

<sup>1181</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>1182</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

sus recursos materiales y personales para «alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135)»<sup>1183</sup>.

Sin embargo, HERNANDO ALONSO<sup>1184</sup> considera que se «supedita el ejercicio de las competencias de las entidades locales a la sostenibilidad financiera, [o en otras palabras,] no pueden asumir ninguna competencia si no pueden pagarla».

Esta afirmación presenta diferentes connotaciones en función de si nos encontramos ante competencias propias o ante competencias diferentes de las propias. Empezando por estas últimas, las competencias distintas de las propias, se puede considerar que se trata de una previsión lógica y coherente con el principio de estabilidad presupuestaria, pues asumir nuevas competencias cuando no se dispone de la capacidad económica para afrontar su ejercicio y prestar los servicios que lleva aparejada supone un claro incumplimiento de este principio constitucional, el problema se presenta en relación con las competencias propias.

En este caso, la situación es completamente diferente. La atribución de competencias propias ha de hacerse a través de norma con rango de ley<sup>1185</sup>, lo que implica que solo el Estado y CC.AA. pueden, dentro de sus respectivas competencias legislativas atribuírselas a las EE.LL. Esta atribución competencial ha de respetar necesariamente el principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales destinatarias, pues de no hacerlo, se estaría vulnerando no solo este principio, sino la autonomía financiera de las entidades locales. Esta cuestión debería implicar que cada atribución competencial a las EE.LL. y la asignación de servicios a prestar por estas, ha de ir acompañada de los fondos necesarios para darle efectivo cumplimiento.

Como se verá con posterioridad, a la vista de los datos ofrecidos por la Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley del

---

<sup>1183</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 3 a)].

<sup>1184</sup> HERNANDO ALONSO, G. «Competencias locales y su relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: Un análisis desde la autonomía local» *Revista digital CEMCI*, número 51, julio a septiembre 2021, p. 9.

<sup>1185</sup> S.T.C. 41/2016 [F.J. 10 a)].

procedimiento administrativo común de las administraciones públicas<sup>1186</sup>, que revelan el teórico, que no real, coste de implantación de la administración electrónica en la entidades locales, se puede afirmar que el mandato genérico de implantación de herramientas concretas de gestión en todas ellas, supone una clara vulneración de la autonomía local, no solo en su vertiente de autonomía financiera, incluso para el supuesto de adhesión, entre otras cuestiones por el coste que también lleva aparejado, sino que además afecta directamente al principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales.

### **III. LA DEFENSA JURISDICCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL**

Aunque no es objeto directo de esta tesis, pues lo que se pretende demostrar en ella es la inconstitucionalidad de la pormenorizada regulación que el Estado está realizando en materia de A.E. en la medida en que es impuesta sin distinción a todas las EE.LL., aparte de que constituye uno de los contenidos de la autonomía local constitucionalmente garantizada, tampoco está de más analizar las vías de impugnación frente a esta actuación estatal con las que cuentan las EE.LL.

Tres son los medios de defensa que otorga nuestro ordenamiento para la defensa jurisdiccional de la autonomía local, dos ejercitables de manera «directa» por las EE.LL.: la defensa ante la jurisdicción ordinaria y los conflictos de defensa de la autonomía local y; uno ejercitable por estas de manera indirecta: el control de inconstitucionalidad ante el T.C.

#### **III.1. Defensa ante la jurisdicción ordinaria**

Como dispone la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA) y antes la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, las EE.LL.<sup>1187</sup> podrán impugnar ante los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo «las

---

<sup>1186</sup> Véanse en Anexos Tablas 9 a 17

<sup>1187</sup> L.J.C.A., art. 19.1 c) y 28.1 b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956 las entidades locales

disposiciones generales de rango inferior a la Ley y [...] los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación»<sup>1188</sup> «que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de las CC.AA.»<sup>1189</sup> y pretender la anulación de dichas disposiciones<sup>1190</sup>, es decir, «los entes locales disponen sin limitación de un derecho a la tutela judicial efectiva frente a lesiones de su autonomía local causadas por disposiciones de rango inferior a la ley, en contravención de ésta o de la Constitución»<sup>1191</sup>.

Esta defensa deriva «del ejercicio del derecho a la tutela judicial (art. 24 CE), del que disfrutaban no tanto pese a que el artículo 24 CE recoja un derecho fundamental, cuanto porque en él se inscribe una verdadera garantía objetiva de los procesos judiciales, de la que disfruta cualquier parte procesal por el solo hecho de serlo»<sup>1192</sup>.

### III.2. Conflictos de defensa de la autonomía local

Esta vía de impugnación directa contra las normas superiores del ordenamiento (leyes y normas con rango de ley) tanto estatales como autonómicas que contravengan la autonomía local constitucionalmente garantizada se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico como contenido de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) a través de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (BOE de 22 de abril), con entrada en vigor el 12 de mayo, como consecuencia de «la previsión del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local [...] que señala que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el

---

<sup>1188</sup> L.J.C.A., art. 1.1, en los mismos términos se pronunciaba la anterior ley en su redacción original, en su art. 1.1, aunque sin incluir claro está la posibilidad de impugnación del exceso de los límites de la delegación de los Decretos Legislativos.

<sup>1189</sup> L.J.C.A., art. 19.1 c).

<sup>1190</sup> L.J.C.A., art. 31.1.

<sup>1191</sup> IV CONFERENCIA DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES DE ESPAÑA, ITALIA Y PORTUGAL, PONENCIA ESPAÑOLA, *La Garantía Constitucional de la autonomía local*, Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España, Madrid, noviembre 2002, p. 18.

<sup>1192</sup> IBIDEM., p. 11.



respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna»<sup>1193</sup>, más diez años después de su ratificación<sup>1194</sup>.

Este procedimiento, cuya «creación [...] ha suscitado muchas dudas en la doctrina. No tanto – o tan sólo – por cuanto hace a su necesidad o a su eficacia, sino, antes aún, por lo que se refiere a su constitucionalidad»<sup>1195</sup>, aparte de aparecer mencionado en diferentes artículos<sup>1196</sup> de la LOTC, aparece regulado en los arts. 75 bis a quinque del Capítulo IV «De los conflictos constitucionales» del Título IV «De los conflictos en defensa de la autonomía local».

En él aparecen legitimados, a través de un complejo sistema que conjuga población, territorio y entes locales:

- «a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.
- b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.
- c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial»<sup>1197</sup>.

En relación con su objeto<sup>1198</sup> hay que diferenciar aquella regulación directamente reconducible a los arts. 137, 140, 141 y 142 C.E. «(núcleo constitucional-básico)»<sup>1199</sup> de aquella otra derivada de la competencia del art. 149.1.18ª C.E. manifestación de las diferentes opciones regulatorias en manos del

---

<sup>1193</sup> Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, exposición de motivos.

<sup>1194</sup> 20 de enero de 1988.

<sup>1195</sup> IV Conferencia de los tribunales Constitucionales de España, Italia y Portugal, Ponencia española, *La Garantía Constitucional...* Op. Cit., p. 21.

<sup>1196</sup> L.O.T.C. arts. 2.1 d), 10 c), 38.2, 59.2, D.A. tercera 2 y D.A. cuarta.

<sup>1197</sup> L.O.T.C. art. 75 ter 1.

<sup>1198</sup> SS.T.C. 159/2001; 51/2004; 252/2005; 37/2014 y; 95/2014, de 12 de junio.

<sup>1199</sup> PAREJO ALFONSO, L. «Breves reflexiones sobre la garantía institucional y su papel en la afirmación, determinación y defensa de la autonomía Local». *Revista democracia y gobierno local* núm. 38/39 2017, p. 19.

legislador estatal «(núcleo legal-básico)»<sup>1200</sup>, siendo solo la primera, «manifestación o exteriorización del contenido estrictamente garantizado por el texto constitucional»<sup>1201</sup> y único objeto de este recurso.

Y, en cuanto a la sentencia recaída en él «declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local»<sup>1202</sup>, requiriéndose para la declaración de inconstitucionalidad de la norma infractora una nueva sentencia fruto, en su caso, de la resolución de una autocuestión de inconstitucionalidad<sup>1203</sup>.

Para concluir este apartado y solo por arrojar algún dato en relación con la realidad práctica de este procedimiento, en sus casi de 25 años de funcionamiento, cabe reseñar que se interpuso por primera vez el 31 de julio de 2002 y por última el 30 de junio de 2014, en total ha sido incoado 27 veces desde su implantación, de las cuales, en 15 ocasiones ha recaído auto desestimatorio<sup>1204</sup> y en 12 ha recaído sentencia, todas ellas desestimatorias<sup>1205</sup>.

---

<sup>1200</sup> IDEM.

<sup>1201</sup> IDEM.

<sup>1202</sup> L.O.T.C. art. 75 quinquies 5.

<sup>1203</sup> L.O.T.C. art. 75 quinquies 6 en relación con los artículos 38 y ss.

<sup>1204</sup> 3 por estimar notoriamente infundada la controversia, 3 por no concurrir el concepto de destinatario único, 3 por no constituir al menos de la mitad de las provincias existentes en el ámbito de aplicación de la disposición, 1 por incumplimiento del plazo de interposición, 1 por incumplimiento del número mínimo de municipios y 3 por pérdida sobrevenida del objeto, de los cuales el tiempo mínimo en resolver fueron 3 años y el máximo casi 10.

<sup>1205</sup> 4 por causa de inadmisión (SS.T.C. 121/2012; 142/2013; 27/2016; 152/2016), 8 por desestimación de la pretensión (SS.T.C. 240/2006; 121/2012; 37/2014; 95/2014; 132/2014, 92/2015; 152/2016; 107/2017) y 5 por pérdida sobrevenida del objeto (SS.T.C. 47/2008; 142/2013, 92/2015; 65/2017; 107/2017) de los cuales el tiempo mínimo en resolver fueron 3 años y el máximo 10. El lector podrá comprobar que la suma no se corresponde con el total de las sentencias desestimatorias, ello se debe a que, en alguna de las sentencias, en las pretensiones concurría más de una causa de desestimación.

### III.3. El control de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional

Este control de las normas superiores del ordenamiento, cuando infractoras de la autonomía local constitucionalmente garantizada, siempre ha podido plantearse ante la jurisdicción constitucional por alguno de los legitimados<sup>1206</sup> para ello, entre los que no se encuentra, en ningún caso, órgano alguno de las EE.LL.

Este control se concreta a través de los siguientes procedimientos:

- ❖ **El recurso de inconstitucionalidad**, a través del cual, Presidente del Gobierno<sup>1207</sup>, Defensor del Pueblo, Cincuenta Diputados o Cincuenta Senadores podrían impugnar cualquier norma superior del ordenamiento<sup>1208</sup> que atentase contra la autonomía local, también están legitimados para interponer este recurso los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las CC.AA., sin embargo, tienen difícil erigirse como defensores de la intromisión estatal en la autonomía local puesto que su legitimación solo alcanza a «Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía»<sup>1209</sup>. Como vía indirecta que es, a las EE.LL., «sólo les cab[e], cuando más, incitar la actuación de los órganos legitimados para recurrir leyes»<sup>1210</sup>.
- ❖ **La cuestión de inconstitucionalidad**, es otra vía indirecta de defensa de la autonomía local dado que, si bien su promoción compete en

---

<sup>1206</sup> «[E]l Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, [sus] Asambleas» [arts. 162.1 a) C.E. y art. 32.1 L.O.T.C.] o los órganos judiciales (art. 163 C.E.).

<sup>1207</sup> Aunque legitimado, raro me parecería que impugnase cualquier norma estatal o tratado internacional en el que el Estado sea parte.

<sup>1208</sup> «Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales» (L.O.T.C. art. 32.1).

<sup>1209</sup> L.O.T.C. art. 32.2.

<sup>1210</sup> IV Conferencia de los tribunales Constitucionales de España, Italia y Portugal, Ponencia española, *La Garantía Constitucional...* Op. Cit., p. 19.

exclusiva de los Jueces y Tribunales cuando «consider[en] que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo puede ser contraria a la Constitución»<sup>1211</sup>, las partes del proceso pueden interesar del Juez su elevación, aunque «el órgano judicial no está obligado a plantearla sino en el supuesto de que él mismo albergue dudas sobre la constitucionalidad de la ley»<sup>1212</sup>.

- ❖ **El recurso de amparo.** La autonomía local no solo no es un derecho fundamental que puedan invocar sus titulares para su defensa ante el T.C. por esta vía, sino que no «pueden, en consecuencia, interesar mediatamente la nulidad de la ley que la contravenga»<sup>1213</sup>. Además, los entes locales, como organizaciones jurídico públicas que son, «con carácter general, [...tampoco] son titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva»<sup>1214</sup> recogido en el art. 24 C.E., por lo que, a esta vía solo «podrá acudir si se lesionan derechos procesales en el curso del procedimiento ordinario en el que se persiga la tutela de aquella garantía institucional»<sup>1215</sup>, es decir, a través de esta vía no cabe la defensa de la autonomía local.

---

<sup>1211</sup> L.O.T.C., art. 35.1

<sup>1212</sup> IV CONFERENCIA DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES DE ESPAÑA, ITALIA Y PORTUGAL, PONENCIA ESPAÑOLA, *La Garantía Constitucional...* Op. Cit., p. 19.

<sup>1213</sup> IDEM.

<sup>1214</sup> F.J. 6 S.T.C. 175/2001.

<sup>1215</sup> IV CONFERENCIA DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES DE ESPAÑA, ITALIA Y PORTUGAL, PONENCIA ESPAÑOLA, *La Garantía Constitucional...* Op. Cit., p. 12.



## CAPÍTULO QUINTO

### SITUACIÓN ACTUAL DE LA E-@DMINISTRACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES: SU AUTONOMÍA DIGITAL.

**SUMARIO: I. SITUACIÓN ACTUAL DE LA E-@DMINISTRACIÓN: 1. VISIÓN GENERAL. 2. CONTRIBUCIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. II. ESTUDIO CRÍTICO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 2ª LEY 39/2015. III. LA AUTONOMÍA DIGITAL DE LAS ENTIDADES LOCALES.**

#### I. SITUACIÓN ACTUAL DE LA E-@DMINISTRACIÓN.

La razón de ser de este epígrafe dentro de este trabajo doctoral radica en verificar, con datos, la «ambición [del legislador Estatal] de no multiplicar el número de plataformas electrónicas ni los costes consecuentes»<sup>1216</sup>, y el ajuste o no a la realidad de la memoria de impacto normativo<sup>1217</sup> de las leyes 39 y 40/2015 (L.P.A.C.A.P. y L.R.J.S.P.), en su vertiente económica en cuanto a la repercusión de la adopción de estas medidas en los presupuestos de las EE.LL., que permitirá también verificar con datos la aserción realizada por el T.C. atribuyendo al legislador la intencionalidad de que la adhesión de las EE.LL. a las plataformas estatales supondría un menor coste en la implantación de la A.E. Conviene matizar que «la alusión al “menor coste” [...] hace pensar [a priori] que esta adhesión no será gratis»<sup>1218</sup>.

Para ello, se hará uso de los informes IRIA<sup>1219</sup>, un informe bianual remitido por las AA.PP. Locales al Estado y donde se recoge tal información. Además, se hará uso de información pública que se encuentra disponible en diferentes administraciones.

---

<sup>1216</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 e)].

<sup>1217</sup> Ver anexo

<sup>1218</sup> MARTÍN DELGADO, I. (Dir.) *El procedimiento administrativo...* Op. Cit. pp. 78-91.

<sup>1219</sup> Desde 1998 hasta el último publicado en 2020.

## I.1. Visión general

Los informes IRIA recogen, tal y como señala su título, el uso de las Tecnologías de la Información en las AA.PP. locales, englobando su estudio a las Diputaciones Provinciales y Forales, Cabildos y Consejos insulares y a los municipios de más de 1000 habitantes. No obstante, «[l]a información relativa al ámbito de Municipios se ha evaluado mediante un muestreo estratificado según número de habitantes y área geográfica en el que se han investigado con carácter exhaustivo los estratos relativos a Municipios con más de 30.000 habitantes»<sup>1220</sup> y, además, los datos presupuestarios de los municipios de menos de 20000 habitantes son estimativos.

En la tabla que se muestra a continuación se puede apreciar el número total de EE.LL. constitucionalmente reconocidas existentes, la muestra empleada y las respuestas recibidas de estas para la realización de los informes IRIA publicados hasta el momento desde 1998. El informe, realizado en los años pares, maneja la información del año anterior, a excepción del último, que recoge los datos del 2020.

|           |                           | Nº de entidades existentes/ MUESTRA / RECIBIDOS |             |             |             |             |             |
|-----------|---------------------------|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Año       | ► IRIA                    | 1998                                            | 2000        | 2002        | 2004        | 2006        | 2008        |
| ENTIDADES | D. C. y C. <sup>1</sup>   | 51/51/48                                        | 51/51/49    | 51/51/47    | 51/51/40    | 51/51/50    | 51/51/36    |
|           | Municipios <sup>2</sup> : |                                                 |             |             |             |             |             |
|           | >500                      | 6/6/6                                           | 6/6/6       | 6/6/6       | 6/6/6       | 6/6/6       | 6/6/6       |
|           | 100-500                   | 49/49/45                                        | 48/48/41    | 49/49/33    | 51/51/39    | 52/52/43    | 53/53/36    |
|           | 30-100                    | 125/125/119                                     | 127/127/100 | 136/136/89  | 147/147/103 | 156/156/116 | 168/168/101 |
|           | 10-30                     | 438/48/44                                       | 443/47/39   | 446/46/36   | 467/45/36   | 481/45/30   | 492/45/29   |
|           | 5-10                      | 528/49/45                                       | 520/49/42   | 511/48/38   | 531/50/35   | 538/50/31   | 545/50/32   |
|           | 2-5                       | 1020/49/45                                      | 1015/49/45  | 996/49/42   | 996/49/38   | 1018/50/37  | 1025/50/35  |
|           | 1-2                       | 1028/49/45                                      | 1014/49/46  | 1005/49/40  | 985/49/41   | 956/50/30   | 942/50/33   |
| ENTIDADES | 0,5-1                     | ---3                                            | ---3        | 1148/48/23  | 1096/48/25  | 1070/48/27  | 1078/48/32  |
| Año       | ► IRIA                    | 2010                                            | 2012        | 2014        | 2016        | 2018        | 2021        |
| ENTIDADES | D. C. y C. <sup>1</sup>   | 52/52/42                                        | 52/52/44    | 52/52/48    | 52/52/46    | 52/52/32    | 52/52/43    |
|           | Municipios <sup>2</sup> : |                                                 |             |             |             |             |             |
|           | >500                      | 6/6/6                                           | 6/6/6       | 6/6/5       | 6/6/6       | 6/6/5       | 6/6/6       |
|           | 100-500                   | 56/56/45                                        | 57/57/47    | 57/57/51    | 57/57/42    | 56/43/26    | 57/57/28    |
|           | 30-100                    | 183/183/142                                     | 185/185/137 | 183/183/147 | 183/183/114 | 188/111/62  | 192/192/97  |
|           | 10-30                     | 505/45/39                                       | 511/45/38   | 511/45/38   | 511/45/22   | 500/19/10   | 498/70/20   |
|           | 5-10                      | 554/49/34                                       | 563/48/35   | 563/49/38   | 563/49/27   | 549/29/15   | 550/70/21   |
|           | 2-5                       | 1019/50/35                                      | 1003/50/42  | 1003/50/47  | 1003/50/41  | 957/59/29   | 952/70/18   |
|           | 1-2                       | 929/50/33                                       | 936/50/34   | 936/51/45   | 936/51/31   | 891/7/5     | 878/70/17   |
| ENTIDADES | 0,5-1                     | 1068/48/29                                      | 1066/48/37  | 1066/48/43  | 1066/48/26  | 1005/18/13  | 1003/70/17  |

Fuente: Tabla de elaboración propia.

<sup>1</sup> Diputaciones, Consejos y Cabildos / <sup>2</sup> En miles de habitantes / <sup>3</sup> No incluidos en el informe.

<sup>1220</sup> Informe IRIA 98 «Las Tecnologías de la Información en las Administraciones Públicas», p. 22.

La evolución de los datos manejados, bastante constantes en el tiempo, muestra, sin embargo, una reducción, tanto de la muestra como de la participación en 2018 y, si bien la muestra empleada se ha elevado considerablemente en el informe de 2021, las EE.LL. han seguido eludiendo su participación, sobre todo las de menos de 30000 habitantes. Las causas no aparecen explicadas en el informe, pero bien podría deberse a un elevado incumplimiento de las obligaciones impuestas por la L.P.A.C.A.P.

Aparte de dicha cuestión, llama la atención cómo, la evolución del estado de la ciencia, de la capacidad de recogida de datos por parte de las administraciones, de las leyes de transparencia, tanto estatal<sup>1221</sup> como autonómicas<sup>1222</sup>, no han supuesto una mejora del Informe en dicho sentido, es decir, no solo la muestras y la participación se han mantenido más o menos constante, sino que los datos presupuestarios de los municipios de menos de 20000 habitantes siguen siendo, a día de hoy, estimativos. Los medios técnicos disponibles en la actualidad y el sencillo cuestionario que se envía a las EE.LL. para, con los datos facilitados, realizar el informe IRIA, permitirían tomar como muestra a todas las EE.LL. y realizar un informe preciso y fiel a la realidad.

---

<sup>1221</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

<sup>1222</sup> Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja, Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (Canarias), Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Cataluña), Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno (Galicia), Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública (Cantabria), Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Navarra), Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés (Asturias), Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.



Dejando a un lado esta perspectiva general de los datos disponibles, hay ciertos aspectos que creo de interés comentar en relación con alguno de los informes y su evolución en el tiempo, pues ni todos ellos presentan la misma estructura ni en ellos se facilitan los datos de la misma manera.

Así, a partir del informe IRIA de 2002, además de ser el primer informe en el que se incluyen EE.LL. de entre 500 y 1000 habitantes, también «se incluye un estudio del gasto en telecomunicaciones que permite evaluar el gasto global en el “macrosector” de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como algunos indicadores sobre la implantación de Internet en la Administración»<sup>1223</sup>.

Entre otras cuestiones, también llama poderosamente la atención que en el Informe IRIA de 2004 el apartado 4.7 se denomine A.E. para referirse exclusivamente a aquellas EE.LL. que cuentan con sitio web<sup>1224</sup> y para referirse al intercambio de certificados telemáticos. Los servicios que ofrece la intranet son: Gestión documental, directorio, divulgación de información, consulta de nómina y gestión de incidencias<sup>1225</sup>, en 2006 varió su configuración y se catalogan como: Seguridad, Aplicaciones corporativas, Correo electrónico, Base de Datos centralizada, Web Corporativa, Paquetes de microinformática, volviéndose en 2008 a añadir el «directorio». En este mismo año el Informe IRIA dentro del apartado 4.8 A.E. además de seguir incluyendo aquellas entidades que disponen de sitio web, ya recoge servicios que se pueden realizar a través de ella como que admitan el pago con tarjeta, que cumplan con las normas de accesibilidad, que ofrezcan servicios íntegramente online y los puntos públicos de acceso a internet, si bien esto ya se recogía en el informe de 2006. A partir de 2012, los 5 servicios municipales públicos considerados más representativos en relación con la A.E. fueron: Solicitud del volante de empadronamiento, IBI, Impuesto de circulación, Licencia de obras, licencia de apertura de actividad. En el Informe IRA 2014 se integró dentro del

---

<sup>1223</sup> Informe IRIA 2002 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas», p. 177

<sup>1224</sup> Informe IRIA 2004 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas», p. 115

<sup>1225</sup> IBIDEM, p. 114

apartado de A.E., además de las cuestiones introducidas en informes anteriores las cuestiones relacionadas con la sede electrónica, el registro electrónico, las notificaciones electrónicas y el pago electrónico.

A partir de ese momento, la información recogida en los informes se mantuvo hasta que, a partir del informe IRIA de 2018 el contenido de este bloque pasó a denominarse transformación digital y centró un apartado específico en las acciones realizadas por las diputaciones, toda vez que la L.R.B.R.L. en su art. 36.1 g) le atribuye dicha competencia. Por último, nuevamente, en el informe IRIA 2021, la información facilitada varía y habla de manera general de los servicios ofrecidos al ciudadano (trámites ofrecidos por canal digital, la carpeta ciudadana, contratación electrónica, factura electrónica).

Pasando al apartado de los gastos, los informes IRIA<sup>1226</sup>, incluido el del 2008, que recoge los datos de 2007, año en que se aprueba la L.A.E.C.S.P., pasa a ser, sobre todo, un estudio de medios disponibles y de costes, si bien, a mi entender, enmascaran la realidad, ya que los datos se presentan a modo de media.

A pesar de ello, se puede tratar de arrojar algo de luz en relación con los gastos que supone en la admón. local las imposiciones estatales en materia de A.E. Eso sí, no hay que perder de vista, como se indica en los informes IRIA, que todavía se está lejos de conseguir su cumplimiento pleno por parte de las administraciones, y de que la constante evolución de las T.I.C. va haciendo que muchos de los pasos ya dados hayan quedado obsoletos y se haya tenido que volver a invertir de nuevo y haya habido que rehacer lo ya hecho.

La tabla 7 del Anexo nos muestra la inversión / gasto que, a lo largo de los años, ha realizado la admón. local en materia de A.E., si bien hay que tener en cuenta que son instantáneas del año anterior al informe correspondiente.

---

<sup>1226</sup> Vid. tabla 7.

A nivel provincial los años de mayor gasto, donde se han superado los 250 millones de euros (Mill€), han sido 2008, 2016, 2108 y 2021, elevándose en estos dos últimos periodos por encima de los 320 Mill€. y quedando demostrado que han sido las diputaciones provinciales las que han realizado la mayor inversión.

En cuanto a las EE.LL. municipales, el gasto realizado están en relación con su tamaño, aunque no en relación directa, así, los municipios de más de 500 mil habitantes, superaron el umbral de gasto de los 200 Mill€ en 2016, alcanzando su máximo gasto en 2018 (algo más de 209 Mill€) seguido de cerca del 2021 (algo más de 208 Mill€), los municipios de entre 100 mil y 500 mil habitantes superaron el umbral de gasto de los 170 Mill€ en 2010, 2016, 2018 y 2021, con un gasto aprox. de 190 Mill€ en 2016. Los municipios de entre 30 mil y 100 mil habitantes, realizaron un gasto por encima de los 160 Mill€ en 2016 y 2021, superando en 2016 incluso la inversión máxima que han realizado el grupo superior analizado, más de 199 Mill€.

En el escalón de los municipios de entre 10 mil y 30 mil habitantes, la cifra de los 125 Mill€ se superó en 2010, 2016 (más de 135 Mill€), 2018 y 2021 y la misma cantidad fue superada por las EE.LL. de entre mil y 10 mil habitantes en 2008 y en 2021, en este último informe se ha alcanzado el gasto de más de 137 Mill€.

Por último, los municipios más pequeños de entre 500 y mil habitantes superaron el gasto de los 15 Mill€ en 2008, 2010 y 2021 con un gasto en este último año por encima de los 18 Mill€.

De toda esta información se pueden extraer varias conclusiones, la primera que desde 2008 las EE.LL. están realizando una fortísima inversión en materia de admón. local, solo en 2020, último año del que hay informes oficiales (IRIA2021), casi 1159 Mill€<sup>1227</sup>, la segunda, que este gasto no tiene pinta que vaya a decrecer y, la tercera y más obvia, que la aplicación de las T.I.C. siguiendo el mandato estatal no es gratis y que una de las partidas más relevantes en el gasto es el coste del personal que prácticamente se sitúa en una cuota «tres veces superior a la relativa a gastos

---

<sup>1227</sup> Informe IRIA 2021 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas», p. 72.

de material»<sup>1228</sup>, eso sí, hay que tener en cuenta que «la mayoría de los municipios más pequeños no cuentan con personal informático específico, por lo que la partida es cero en esos casos»<sup>1229</sup>, por el contrario, su gasto en servicios informáticos llega a alcanzar el 51% (municipios de 500 a 1000 habitantes)<sup>1230</sup>,

Por otro lado, y todavía en relación con los costes de la implantación de la A.E. en las EE.LL., con el paso de los años, y a pesar de que la lógica (y los datos anteriores), haría suponer que el gasto en A.E. debería haber escalado progresivamente para acomodarse a las previsiones legales de transformación, si se observa con atención la tabla 6, tanto el porcentaje presupuestario de los gastos relacionados con la A.E. y los gastos de las administraciones locales por ciudadano han ido fluctuando, no yendo parejos los incrementos en el gasto de las diputaciones provinciales con el gasto realizado por los municipios. Así, llama la atención la disparidad de los años en los que se han realizado los mayores gastos porcentuales presupuestarios en función del tipo de entidad local.

A nivel provincial los años de mayor gasto porcentual presupuestario han sido 2006 (3.87%), 2008 (4.23%), 2014 (3.91%), 2016 (4,08%), 2018 (4,6%) y 2020 (3,85%), mientras que, en el ámbito municipal los momentos de principal inversión para ir adaptándose a su transformación se dieron principalmente a partir de 2016 (3,33%, 2,40% en 2018 y 2,41% en 2021) en municipios de más de 500 mil habitantes. En cambio, en los municipios de entre 100 mil y 500 mil habitantes, los periodos de máxima inversión se produjeron en los años, 2002 (2%, llamativamente) y en 2018 (2,1%), mientras que en los municipios de 30 a 10 mil habitantes las épocas de máxima inversión porcentual presupuestaria se concentraron en los años 2012, 2014 y 2018 (1,84% en los dos primeros y 2.1% en el último).

---

<sup>1228</sup> Informe IRIA 1998 «Las Tecnologías de la Información en las Administraciones Públicas», p. 160.

<sup>1229</sup> Informe IRIA 2000 «Las Tecnologías de la Información en las Administraciones Públicas», p. 170.

<sup>1230</sup> IDEM.

En cuanto a los demás municipios, debido tanto a la escasez de la muestra como de las respuestas en los informes, no permite extrapolar los porcentajes de gasto porcentual presupuestario a todos los municipios de las mismas características, simplemente señalar que, en apariencia, a partir de 2010 se concentraron los años de mayor gasto porcentual presupuestario en los municipios de menos de 30 mil habs.

En conclusión, el único periodo en común donde se refleja un gasto porcentual presupuestario elevado en los diferentes tipos de EE.LL. sería el reflejado en el informe IRIA de 2018.

Aparte de estos gastos, no ha de olvidarse que todos los servicios de administración electrónica puestos a disposición por el Centro de Transferencia de Tecnología creado dentro del marco del art. 158 L.R.J.S.P. como «directorio general de aplicaciones para su reutilización en la Administración General del Estado»<sup>1231</sup> accesibles para las EE.LL. a través la Plataforma de Administración Electrónica para las Entidades Locales (SEDIPUAKB@) y que incluyen «soluciones [...] para una gestión completa de la actividad administrativa que realiza cualquier administración local [entre las que se encuentran la s]ede Electrónica, Tablón de Edictos, Registro E/S, Tramitador de expedientes, Portafirmas, Resoluciones administrativas, Notificaciones, Pago de tasas, Gestión de facturas, etc.»<sup>1232</sup> solo «está disponible para su uso a través de un modelo de distribución de costes»<sup>1233</sup>, costes que han de añadirse a los que ya hemos visto.

Cambiando al análisis del gasto por habitante, léida la explicación anterior, todo haría pensar que presentaría cierta equivalencia con el mayor porcentaje presupuestario invertido y, sin embargo, no es así.

Siguiendo el esquema expositivo anterior, y con base en la tabla 6 del Anexo, lo primero que llama la atención es que, habiendo participado casi todas las

---

<sup>1231</sup> [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_SolucionesCTT/pae\\_CTT\\_-\\_Que\\_es](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_SolucionesCTT/pae_CTT_-_Que_es)

<sup>1232</sup> <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/sedipualba>

<sup>1233</sup> IDEM.

diputaciones provinciales en los diferentes informes, este dato solo se encuentre recogido en los informes IRIA de los años 2008, 2012, 2014 y 2016, siendo este último año en el que el gasto por ciudadano fue mayor, 28,45 €/hab.

En el ámbito municipal este dato se ha venido recogiendo y sin excepción, desde el primer informe. Señalado esto, los mayores gastos por habitante en municipios de más de 500mil habitantes se dieron principalmente en 2010 (23,61 €/hab.) y sobre todo en 2018 (27,84 €/hab.) y 2021 (27,29 €/hab.) doblándose el gasto de cualquiera de los otros años analizados en los informes.

En los municipios de entre 100 mil y 500 mil habitantes, los periodos de máximo gasto por habitantes se produjo en los años, 2010, 2018 y en 2021, donde se superaron los 15 €/hab. Llegándose en 2018 a los 17,15 €/hab., situación que prácticamente se reprodujo en los municipios de 30 a 10 mil habitantes, donde las épocas de mayor gasto por habitante se concentraron en los años 2010, 2016, 2018 y 2021 donde prácticamente se superaron en todos ellos los 15 €/hab. a excepción de 2016 donde el gasto se quedó en 14,76 €/hab., siendo el año de mayor gasto el 2018 donde se llegó hasta los 17,13 €/hab.

En cuanto a los demás municipios, igualmente, la poca participación tanto de la muestra como de las respuestas en los informes no permite extrapolar los gastos por habitante a todos los municipios de las mismas características, aunque llama la atención que todos los municipios participantes de menos de 30 mil habitantes en 2008 superaron los 15 €/hab., destacando el gasto de los municipios de entre 10 mil y 30 mil habitantes donde el gasto se elevó a 18,46 €/hab. También sorprende que sean los municipios más pequeños los que han realizado un mayor gasto por habitante en los últimos años, así los municipios de entre 1000 y 10 mil habitantes en los años 2008, 2012, 2014, 2016 y 2021 han elevado su gasto por encima de los 15 €/hab. lo mismo que los municipios de menos de mil habitantes que su gasto por habitante superó los 15 € en los años 2008, 2010 (19,08 €/hab.), 2018 y 2021.

En conclusión, aunque solo en 2021 el gasto por habitante ha subido por encima de los 15 €. independientemente de su tamaño, el gasto por habitante realizado es bastante homogéneo, es decir, el tamaño del municipio no influye demasiado en el gasto realizado por este, si bien habría que añadir que, parte del gasto de las diputaciones provinciales habría de adicionarse al de los municipios de menos de 20 mil habitantes. Pero, además, el gasto «real» por ciudadano es la suma de los costes de cada admón. dentro de la que se encuentra, municipal, provincial, autonómica y estatal.

Por último, creo que es conveniente indicar que en el cómputo de estos gastos no está incluido el gasto de los particulares para poder tener acceso a todos estos servicios digitales. Es decir, al gasto que la admón. realiza por persona habría que añadirle la nada desdeñable cantidad de gasto que cada persona, tanto física como jurídica, ha de realizar por su cuenta para poder relacionarse con la admón. (ordenadores, tablets, portátiles, alquiler de la línea para internet, electricidad, servidores...).

Visto todos los datos anteriores es necesario también entrar, aunque solo sea de puntillas, en las previsiones subvencionales de estos últimos años<sup>1234</sup> destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las EE.LL. con población inferior a 50.000 y superior a 20.000 habitantes en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se han aprobado y son interesantes porque «emplaz[an] a que las diputaciones provinciales y otros niveles de Gobierno intermedios [a] canali[zar] las ayudas a los municipios de menos de 20.000 habitantes»<sup>1235</sup>.

---

<sup>1234</sup> Orden TER/1204/2021, aplicable a proyectos de digitalización para ayuntamientos de más de 50000 habitantes (recientemente ampliada) y Orden TER/836/2022, que extiende su aplicación sobre los municipios que tengan menos de 50000 habitantes y más de 20000.

<sup>1235</sup> GIMÉNEZ ASENSIO, R., *Fondos europeos y digitalización municipal: segundo turno* [Disponible en línea: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/fondos-europeos-y-digitalizacion-municipal-segundo-turno/>] [Fecha de consulta: 23/05/2023]

Además, conviene prestarles la atención porque, en esta ocasión y para la intermediación de las subvenciones, sí que se les encomienda la tarea a las diputaciones provinciales con base al art. 36.1 g) L.R.B.R.L. y como señala GIMÉNEZ ASENSIO<sup>1236</sup>, se «les plantea [con ello] el reto de integrar un proyecto de digitalización común, canalizar adecuadamente las demandas (proyectos) de los propios municipios, o, en su caso, promover y articular su impulso», sobre todo cuando es sabido que «[l]a autonomía local [...] conjuga mal con las subvenciones condicionadas, y la efectividad y rapidez en la gestión de los fondos europeos».

Por lo que respecta a cómo se encuentran las EE.LL. a nivel de prestación de servicios de A.E., se puede afirmar que la «evolución en el marco teórico-normativo no ha encontrado un paralelismo en la forma en que esa transformación se ha llevado a la práctica»<sup>1237</sup> y así, aunque algo desfasado, en el último informe IRIA de 2021 se recopila la información al respecto y en él se observa que todavía ha de andarse un largo camino para cumplir con los mandatos estatales.

Empezando con la base de la transformación digital, es decir, la existencia de planes o estrategias de transformación a nivel local, nos encontramos que el último informe IRIA<sup>1238</sup> recoge que solo el 48% de las diputaciones, consejos y cabildos dispone de alguno, este número se incrementa en los municipios de más de 500 mil habitantes donde el 67% «tien[e] ya en marcha su plan de transformación digital. El estrato siguiente, de 100 [mil] a 500 [mil] habitantes, desciende hasta un 61%»<sup>1239</sup>. En los estratos inferiores este porcentaje se reduce todavía más, «del 41% en el estrato de 30.000-100.000, hasta el 19% el estrato de los 5.000- 10.000»<sup>1240</sup>, siendo

---

<sup>1236</sup> IDEM.

<sup>1237</sup> HERRERO POMBO, C. «La digitalización del sector local: una partitura sin orquesta» *Documentación Administrativa*, número 8, diciembre de 2021. [Disponible on-line: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/11024/12105>] [Consultado el 23/05/2023]

<sup>1238</sup> Informe IRIA 2021 «Las Tecnologías de...» Op. Cit., p. 20-1.

<sup>1239</sup> Informe IRIA 2021 «Las Tecnologías de...» Op. Cit., p. 20.

<sup>1240</sup> IDEM.



lo habitual por debajo de este estrato que «estas políticas se incluyan en planes generales o no existan»<sup>1241</sup>.

De estos planes tampoco es alentador el nivel de cumplimiento de los principios recogidos en la declaración de Talín<sup>1242</sup>:

- Enfoque digital por defecto (los servicios se ofrecen por canal digital, preferentemente). – 66%
- Principio de solo una vez (no se pide al usuario que aporte datos o documentos que puedan obtenerse de la admón.). – 63%
- Dimensión transfronteriza (usuarios de países europeos pueden usar los servicios digitales). – 53%
- Enfoque "diseño para todos" (inclusión y accesibilidad). – 64%
- Facilidad de acceso desde dispositivos móviles. – 72%
- Enfoque "Centrado en el usuario" (esfuerzos dirigidos a una mayor facilidad de uso, comprensión, ayuda) – 73%

Aunque estos porcentajes, en el ámbito de los municipios de más de 500 mil habitantes, salvo en el de la dimensión transfronteriza, se encuentran en el 100%.

Con esta planificación de base hacia la transformación digital ya se puede vislumbrar que el problema subyacente a nivel local, no ya es solo la falta de adhesión a los servicios y plataformas estatales dispuestas al efecto del cumplimiento de la legalidad, sino el directo incumplimiento de la legalidad en esta materia por parte de muchas EE.LL.

Bajando a servicios concretos de A.E. y respecto de los servicios más comunes ofrecidos por la AGE<sup>1243</sup> (ACCEDA – Sede electrónica, SIR – Intercambio de asientos registrales, ORVE – Oficina de registro virtual, GEISER – Gestión integrada de Servicios de Registro, CLAVE – Identificación electrónica, @FIRMA – Firma electrónica, NOTIFICA – Notificaciones electrónicas, INSIDE – Gestor de expedientes

---

<sup>1241</sup> IDEM.

<sup>1242</sup> IBIDEM., p. 14.

<sup>1243</sup> Ver tabla Gráfico 31 Informe IRIA 2021 «Las Tecnologías de...» Op. Cit., p. 43.

y documentos, ARCHIVE – Archivo definitivo de expedientes electrónicos, APODERA – Registro de apoderamientos, FACE – Punto de entrada de facturas electrónicas, Plataforma de Contratación del Sector Público, PID – Plataforma de intermediación de datos), en el ámbito de las EE.LL., los más empleados, de largo, son: el «Punto de entrada de facturas electrónicas [88%], seguido de @firma [82%] y la plataforma de contratación del estado [75%]»<sup>1244</sup>, mientras que, entre los menos empleados se encuentran aquellos que el legislador ha impuesto su adhesión vía D.A. 2ª L.P.A.C.A.P., P.I.D. (42%), R.E.A. (19%), gestor de expedientes y documentos (15%) y archivo definitivo de expedientes (5%), con un incremento ridículo desde el anterior informe IRIA 2018<sup>1245</sup>.

Y ya, si nos movemos al ámbito de las nubes de servicios públicos, a las que ya se hacía referencia, como se ha señalado anteriormente en el Plan de acción Europeo sobre A.E 2011-2015<sup>1246</sup>, gran parte de las administraciones locales se encuentran en una situación de cautividad tecnológica, pues han evolucionado sus nubes al margen de los criterios de interoperabilidad, portabilidad de datos y reversibilidad<sup>1247</sup>.

## I.2. Contribución de las diputaciones provinciales

A pesar de lo señalado en relación con la situación actual, cabe señalar que las diputaciones provinciales han impulsado el desarrollo de la A.E. en los municipios de menos de 20000 habitantes en base a la competencia que les confiere el artículo 36.1 g) de la L.R.B.R.L. para «[l]a prestación de los servicios de administración electrónica y de contratación centralizada en [estos] municipios».

---

<sup>1244</sup> Informe IRIA 2021 «Las Tecnologías de...» Op. Cit., p. 42.

<sup>1245</sup> IDEM.

<sup>1246</sup> «La nueva generación de servicios de administración electrónica tendrá que apoyarse en planteamientos técnicos innovadores, tales como las nubes de servicios públicos y la arquitectura orientada al servicio (SOA)» COM (2010) 743 final, p. 15.

<sup>1247</sup> ESPARDUCER MATEU, J.M., «Reutilización por parte de las entidades locales de sistemas y aplicaciones de propiedad de las administraciones públicas a la luz del Real Decreto 203/2021, de 39 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos» *Revista Digital CEMCI*, julio a septiembre 2022, p.4.

El resultado de dicho impulso ha sido analizado por los informes IRIA<sup>1248</sup> en base a ocho servicios que se consideran relevantes (Web/ sede electrónica, sistemas de Registro, identificación y firma electrónica, sistema de Expediente Electrónico, carpeta ciudadana, notificaciones electrónicas, archivo electrónico<sup>1249</sup> y sistemas de pago electrónico), y dicho análisis no arroja, a mi entender, un resultado demasiado halagüeño. Es más, a la vista de los datos ofrecidos y en relación con los servicios ofrecidos por las diputaciones provinciales en esta materia, los datos siguen reflejando un claro incumplimiento de sus obligaciones.

Así, encontramos que, si bien más del 80% oferta servicios de Portal web / sede electrónica, Sistema de Gestión de Expedientes electrónicos, Sistema de Notificaciones electrónicas, Sistemas de Registro electrónico, Sistema de Portafirmas electrónico, Carpeta Ciudadana, Sistemas de Identificación y Firma electrónica, hay servicios, como el de sistemas de archivo electrónico que solo son ofrecidas por algo más de la mitad de ellas (53%) y otros que directamente no se ofertan (alguno de ellos de los contemplados en la D.A. 2ª), a esto se le une el hecho de que el servicio ofertado no supera el uso, en ninguno de los casos, por más del 75% de las EE.LL. municipales a las que van destinadas, encontrando a modo de ejemplo unas cifras de uso del 66% en relación con los Portal web / sede electrónica, del 59% de uso de los Sistemas de R.E. o del 31% del uso de los sistemas de Sistemas de archivo electrónico.

De este modo, si bien más del 87% de las diputaciones ha «implementado al menos un Portal Web/Sede electrónica y sus respectivos Sistemas de Registro y un sistema de Expediente Electrónico», ni siquiera el 20% de dicho porcentaje cumple, en base al método simplificado<sup>1250</sup> a aplicar en España, con las características básicas de accesibilidad<sup>1251</sup>.

---

<sup>1248</sup> Informe IRIA 2018 «Las Tecnologías de...» Op. Cit., pp. 16-8 e IRIA 2021 «Las Tecnologías de...» Op. Cit., pp. 39-40.

<sup>1249</sup> Aunque no se refiere al concepto de archivo electrónico único sino al de archivo electrónico de oficina.

<sup>1250</sup> UNE-EN 301549:2019

<sup>1251</sup> Informe IRIA 2021 «Las Tecnologías de...» Op. Cit., pp. 22-3.

Por otro lado, apenas proporcionan un porcentaje alto de sus trámites a través del canal digital (54%) siendo muy pocas las entidades locales que ofrecen entre otros el apoderamiento electrónico a través de este canal, solo el 21%.y, apenas el 30% de las EE.LL. declaran que el uso de las solicitudes por registro electrónico es alto, con el añadido de que dicho porcentaje lo es solo con respecto a aquellas que ofrecen el trámite por canal digital.

Aparte, el procedimiento habitual de adhesión de las entidades locales a las soluciones básicas de administración electrónica se ha gestado en una doble fase, una primera a través de convenios de colaboración para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (en adelante PMSBAE) firmados por el Estado y las CC.AA<sup>1252</sup> (muchos de ellos celebrados o con anterioridad o en

---

<sup>1252</sup> Resolución de 3 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Resolución de 6 de noviembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Comunidad de Madrid; Resolución de 3 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE entre la Secretaría General de Administración Digital y la Comunidad Autónoma del País Vasco; Resolución de 30 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Comunidad Autónoma de Canarias; Resolución de 14 de junio de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Comunitat Valenciana; Resolución de 14 de junio de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Comunidad Autónoma de La Rioja; Resolución de 24 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE; Resolución de 13 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Comunidad Autónoma de Andalucía; Resolución de 23 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Resolución de 4 de agosto de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; Resolución de 8 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE; Resolución de 1 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con el Consorci Administració Oberta de Catalunya; Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE; Resolución de 8 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con el Principado de Asturias; Resolución de 31 de julio de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (Consejería de Fomento) Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Resolución de 23 de abril de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Comunidad Autónoma de Extremadura; Resolución de 26 de noviembre de 2013, de la Secretaría de

sustitución de los celebrados con anterioridad a las leyes de 2015 y que incluso, en aplicación de las prórrogas en ellos contenidas ya han perdido su vigencia sin que hayan sido sustituidos por otros) que tienen por objeto, en términos expuestos en el Portal de Administración electrónica (PAe), «establecer los términos y condiciones generales para un aprovechamiento común de las soluciones tecnológicas básicas de administración electrónica<sup>1253</sup>» y una segunda, en la que cualquiera de las entidades locales ubicadas en el territorio de cada Comunidad Autónoma puedan, a través de convenio con su respectiva C.A., es decir, en base a dichos convenios corresponde a la C.A y no a las diputaciones «facilitar el acceso de las Entidades Locales [...] interesadas en las soluciones tecnológicas mediante la suscripción del correspondiente Acuerdo, que garantizará, en todo caso, el cumplimiento de las obligaciones establecidas [por] el [...] Convenio»<sup>1254</sup>.

En relación con los convenios de colaboración PMSBAE cabe señalar que su estructura y contenido es básicamente idéntico y todos, salvo el último, fueron acordados al amparo de la Ley 30/1992. Las pocas las diferencias entre ellos se limitan a la inclusión en el convenio asturiano de una cláusula de adhesión automática de las entidades locales para aquellas que suscribieron el anterior convenio PMSBAE, en el madrileño de una cláusula de reciprocidad y que el catalán no es de aplicación a las entidades locales aunque alguna de sus medidas sí que les afecten.

---

Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración PMSBAE con la Xunta de Galicia.

<sup>1253</sup> Estas soluciones tecnológicas básicas consistían en: «sistemas de firma electrónica avanzada» [Cláusula Segunda 1 a) de los Convenios de colaboración PMSBAE]; relaciones *ad intra* de comunicación por medios electrónicos («[i]ntermediación de datos entre Administraciones Públicas [; s]istema de interconexión de registros [e; i]ntercambios de información a través del portal de Comunidades Autónomas») [Cláusula Segunda 1 b) de los Convenios de colaboración PMSBAE]; la «notificación por medios electrónicos: dirección electrónica habilitada y catálogo de procedimientos del servicio de notificaciones electrónicas» [Cláusula Segunda 1 c) de los Convenios de colaboración PMSBAE] y la Red SARA «[c]omo red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas» [Cláusula Segunda 1 c) de los Convenios de colaboración PMSBAE]. Además, en los convenios de Andalucía, Valencia, Murcia, Castilla-La Mancha, Illes Balears se incluyó el «[r]egistro electrónico de apoderamiento» [Cláusula Segunda 1 c) de los Convenios de colaboración PMSBAE].

<sup>1254</sup> Cláusula Primera.2 de los Convenios de colaboración PMSBAE, a excepción del catalán.

Denominación aparte de la empleada por el legislador estatal en la ley 30/1992 para este tipo de acuerdos, «convenio de colaboración»<sup>1255</sup> se puede afirmar que a través de este sistema de adhesión se ha puenteado la competencia propia de las diputaciones provinciales de impulso del desarrollo de la Administración electrónica en los municipios de menos de 20000 habitantes, salvo claro está en las CC.AA. uniprovinciales donde es la comunidad autónoma la que asume y ejerce dicha competencia.

Por otro lado, a la luz de dichos convenios, se puede apreciar que ni las diputaciones forales, ni las islas, presentan especialidad alguna en este sentido, y si bien las diputaciones forales vascas en su momento dictaron normas de Administración Electrónica<sup>1256</sup> en desarrollo de la L.A.E.C.S.P., la realidad actual es que han firmado convenios de adhesión<sup>1257</sup> con el gobierno de Euskadi para la prestación mutua de PMSBAE habilitando en los referidos convenios el procedimiento de adhesión de las entidades locales de sus territorios históricos y de las entidades públicas vinculadas o dependientes de aquellas. En otras palabras, el mandato estatal de adhesión de la D.A. 2ª, también les afecta, de ahí que en el tratamiento de la atribución competencial en materia de administración electrónica también se hayan incluido.

---

<sup>1255</sup> El término «convenio» implica voluntariedad de las partes, mientras que el término «colaboración» implica obligatoriedad y sumisión, por lo que a mi entender no encajaban muy bien juntos, afortunadamente la ley 40/2015 ya solo habla de convenios.

<sup>1256</sup> Decreto Foral 23/2010, de 28 de setiembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la Administración Foral (Guipuzkoa); Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 62/2015, de 5 de mayo, de Administración Electrónica. La Diputación Foral alavesa no dictó ninguna norma específica regulatoria de esta materia.

<sup>1257</sup> Resolución 163/2018, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración suscrito con la Diputación Foral de Gipuzkoa, para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica; Resolución 164/2018, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración suscrito con la Diputación Foral de Álava, para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica y; Resolución 82/2020, de 21 de octubre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración con la Diputación Foral de Bizkaia para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica

## II. ESTUDIO CRÍTICO DE LA D.A. 2ª LEY 39/2015<sup>1258</sup>

El contenido de la D.A. 2ª. Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la A.G.E. recogido en la L.P.A.C.A.P., señala lo siguiente:

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

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

Este precepto que, en palabras del T.C. y, en línea con la argumentación de la Abogacía del Estado, debe « encuadrarse en las competencias estatales sobre la organización y el procedimiento de las administraciones públicas (art. 149.1.18ª

---

<sup>1258</sup> Vid. CARBAJO DOMINGO, M.A., VEGA FELGUEROSO, J. Y LÓPEZ DE LA RIVA, F. A. «El Tribunal Constitucional analiza la administración electrónica: la Ley 39/2015», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 7, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Julio 2018, p. 113. Ed. Wolters Kluwer, y aunque se refiere exclusivamente a los aspectos relacionados con la producción normativa, DÍAZ GONZÁLEZ, G.M., «Las competencias exclusivas...», Op. Cit. Vid. FUERTES LÓPEZ, J. «Inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2018 de 13 de diciembre de 2018», *Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2019.



C.E.)»<sup>1259</sup>, ya que, «n[i] disciplina actividad financiera de las entidades públicas ni sus derechos y obligaciones de contenido económico», se sustenta, en palabras del mismo tribunal, en la idea de «favorece[r] la difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la organización y procedimientos administrativos con la ambición de no multiplicar el número de plataformas electrónicas ni los costes consecuentes»<sup>1260</sup>.

Es más, el T.C., enmarca en dicho título competencial todas «[l]as normas que promuev[an...] la implantación de medios electrónicos en la organización y el procedimiento administrativo, aunque desarrollen fórmulas destinadas a abaratar costes»<sup>1261</sup>.

Como se desprende del párrafo anterior, el estudio de la constitucionalidad de la D.A. 2ª de la LCAPAP ya ha sido objeto de análisis, señalando el alto tribunal, en relación con ella, que el precepto admite varias interpretaciones una de ellas inconstitucional y otra que permite salvar su constitucionalidad.

La primera interpretación que aporta el TC, conforme al tenor literal de la norma, da a entender que la previsión de justificación ante el Ministerio de Hacienda y AA.PP. «habría configurado la exigencia de motivación como una suerte de carga cuyo incumplimiento estatalmente controlado conllevaría la imposibilidad de contar con sistemas electrónicos propios»<sup>1262</sup> lo que en palabras de TC, supondría «una intervención de la administración central sobre decisiones organizativas fundamentales de las Comunidades Autónomas constitucionalmente imprevista que no cabe calificar de medida de coordinación debida, necesaria y proporcionada»<sup>1263</sup>. Dicho con otras palabras, este precepto en su interpretación literal «rebase ampliamente el ámbito competencial del Estado, pues en virtud de su poder de autoorganización, cada Administración Pública debería poder optar por otras

---

<sup>1259</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 3 b)].

<sup>1260</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 e)].

<sup>1261</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 e)].

<sup>1262</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 d)].

<sup>1263</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 e)].



fórmulas de prestación del servicio que fueren igualmente eficientes»<sup>1264</sup>. La competencia del Estado en materia de régimen local<sup>1265</sup> es legislativa y «carecen de cobertura, con carácter general, las tareas estatales de gestión o administración en esas materias»<sup>1266</sup>.

Ante esta circunstancia, el T.C. se ve obligado, en base al principio de conservación de la ley, a buscar una nueva interpretación razonable para poder descartar la anterior, ya que esta primera da lugar a que el precepto incurra en vicio de inconstitucionalidad<sup>1267</sup>.

La interpretación de conformidad que nos ofrece el T.C. que permite salvar la inconstitucionalidad de la norma se puede resumir de la siguiente manera, siguiendo el orden argumentativo en el que aparecen en la sentencia:

- «El Estado puede sin duda promover válidamente al amparo del artículo 149.1.18 C.E. la implantación generalizada, al menor coste posible, de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los procedimientos y servicios administrativos»<sup>1268</sup>.
- «[L]a exigencia de justificar la no adhesión a las plataformas electrónicas estatales en términos de eficiencia [...] es una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 C.E.) que no vulnera la autonomía organizativa de [...] los entes locales (arts. 137, 140 y 141 C.E.)»<sup>1269</sup>.
- «La obligación de argumentar la decisión tomada ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [...] no implic[a] la habilitación [en favor del Estado] para ejercer un control administrativo»<sup>1270</sup>, se trata de

---

<sup>1264</sup> MARTÍN DELGADO, I. (Dir.) *El procedimiento administrativo...* Op. Cit., pp. 78-91.

<sup>1265</sup> Régimen local (art. 149.1.18<sup>a</sup> C.E.) – competencia compartida – y haciendas locales (art. 149.1.14<sup>a</sup> C.E.) – competencia exclusiva –.

<sup>1266</sup> S.T.C. 45/2017 [F.J. 3 d)] con cita de la S.T.C. 111/2016 [F.J. 12 d)].

<sup>1267</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 f)] con cita de la S.T.C. 168/2016 [F.J. 4 b)].

<sup>1268</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 b)].

<sup>1269</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 c)].

<sup>1270</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 f)].

«una obligación de carácter meramente formal que [...] n[i] vulnera [la] autonomía [autonómica y local] constitucionalmente reconocida (arts. 2 y 137 C.E.) ni invade las competencias autonómicas de ejecución. Se trataría de una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 C.E.) que regularía una técnica de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las Autonomías (entre otras muchas, S.T.C. 141/2016, F.J. 7)»<sup>1271</sup>.

Vista la argumentación jurídica del T.C. en relación con el precepto cuestionado, y aún a sabiendas de que se trata de la mayor autoridad interpretativa de la C.E. y con la consiguiente vinculación a su interpretación (art. 5.1 LOPJ)<sup>1272</sup> a la que están sometidos jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria, tras el estudio realizado en la presente tesis, y aunque sin llegar al punto de acusarle de «manipulación interpretativa»<sup>1273</sup> como hace expresamente la Magistrada doña MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN a sus compañeros de Tribunal en su voto particular, creo que se puede inferir que no ha realizado una interpretación adecuada y que sus razonamientos incurren en algunos errores argumentativos como expondré a continuación.

Se procede ahora, a la luz de lo expuesto hasta el momento, al análisis crítico de los argumentos esgrimidos por el Alto Tribunal en el F.J. 11 de su sentencia 55/2018 y así, la afirmación que sostiene de que «[e]l Estado puede sin duda promover válidamente al amparo del artículo 149.1.18 C.E. la implantación generalizada, al menor coste posible, de las nuevas tecnologías de la información y

---

<sup>1271</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 f)].

<sup>1272</sup> «La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos».

<sup>1273</sup> Voto Particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016. Apartado 3.

la comunicación en los procedimientos y servicios administrativos»<sup>1274</sup> presenta, a mi modo de ver, varias debilidades argumentativas.

La primera de ellas, está en la expresión «sin duda». Resulta paradójico su empleo por parte del T.C. porque en el párrafo siguiente del fundamento jurídico indica que ha de determinarse «si los medios [...] emplead[os...] son compatibles con la autonomía constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156 C.E. y Estatutos de Autonomía) y a los entes locales (arts. 137, 140 y 141 C.E.)»<sup>1275</sup>, por lo tanto, si ha de verificarse que la forma de regulación establecida por el legislador estatal no afecta a la autonomía constitucional de las entidades territoriales ya no es «sin duda», y mucho menos si además, como sostiene el T.C., partimos de la base de que «el diseño, creación y mantenimiento de “servicios de administración electrónica” es un aspecto central de la “potestad de autoorganización” inherente a la autonomía (S.T.C. 111/2016, F.J. 11)»<sup>1276</sup> y habiendo afirmado que existen dos interpretaciones, una de ellas, la literal, inconstitucional.

La siguiente debilidad la encontramos en el significado de la palabra «promover» pues determina la competencia que el T.C. reconoce en el Estado en relación con la A.E. vía art. 149.1.18ª C.E.

Promover significa, en su primera acepción de la RAE, «[i]mpulsar el desarrollo o la realización de algo»<sup>1277</sup> y, en el ámbito jurídico, las acciones de promoción pasan por la adopción de medidas de fomento o de contrafomento. Sin embargo, y sin ánimo de ser exhaustivo, lo que aparece recogido en los textos legales es que «las Entidades Locales dispondrán de un registro electrónico general de apoderamientos»<sup>1278</sup> que «deberán ser plenamente interoperables»<sup>1279</sup>; «[c]ada

---

<sup>1274</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 b)].

<sup>1275</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 b)].

<sup>1276</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 b)].

<sup>1277</sup> Diccionario de la Lengua Española (RAE) [Disponible en línea: <https://dle.rae.es/promover>] [Fecha de consulta 16/06/2023].

<sup>1278</sup> L.P.A.C.A.P., art. 6.1

<sup>1279</sup> L.P.A.C.A.P., art. 6.2

Administración dispondrá de un Registro Electrónico General»<sup>1280</sup>; «[c]ada Administración deberá mantener un archivo electrónico único»<sup>1281</sup>..., como se puede observar del tenor literal, y a la luz de la definición del término imponer que la R.A.E. da en su primera acepción, «[p]oner una carga, una obligación u otra cosa», vemos que el contenido de dichos preceptos se configura como un mandato directo, una imposición.

A la vista de la definición de ambas palabras y del contenido legal relacionado con el tema, nuestro Alto Tribunal hace uso de los términos «promover» e «imponer» como sinónimos cuando no lo son. Lo que hace el legislador estatal no es promover la implantación generalizada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los procedimientos y servicios administrativos, sino imponerla, por lo tanto, la afirmación del T.C. de que «[e]l Estado puede [...] promover válidamente al amparo del artículo 149.1.18ª C.E. la implantación generalizada, al menor coste posible, de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los procedimientos y servicios administrativos», no solo no sirve para legitimar la constitucionalidad de la imposición de las T.I.C. en procedimientos y servicios administrativos, sino que además, reconoce, de manera implícita que el legislador estatal carece de competencia regulatoria para imponer su implantación.

Además, ya se ha visto, con motivo del análisis de las definiciones que se han dado de A.E., que esta es equivalente a la implantación de las T.I.C. en las AA.PP. y que es un acto puro de gestión, de ahí que expresamente el T.C. sostenga que es «un aspecto central de la “potestad de autoorganización” inherente a la autonomía»<sup>1282</sup>.

La última cuestión reseñable es el concepto del «menor coste posible», cuyo primer escollo sería determinar el «coste efectivo» de los servicios, máxime cuando el propio T.C.<sup>1283</sup> ya dejó claro, en relación con el art. 116 ter L.R.B.R.L., que tanto los

---

<sup>1280</sup> L.P.A.C.A.P., art. 16.1

<sup>1281</sup> L.P.A.C.A.P., art. 16.1

<sup>1282</sup> S.T.C. 111/2016 (F.J. 11) citada SS.T.C. 55/2018 [F.J. 11 b)]; 132/2018 [F.J. 6 b)] y; 10/2023 [F.J. 6 iii)].

<sup>1283</sup> SS.T.C. 111/2016 [F.J. 12 b)] citada en S.T.C. 180/2016 (F.J. 3).

criterios de cálculo como el propio concepto legal de «coste efectivo» siempre serán discutibles, el segundo escollo es que obliga a adentrarse en los conceptos de eficacia y eficiencia y, aunque ha de reseñarse de partida que, en «una economía de escala»<sup>1284</sup> [...] los precios que ofrezca la Administración del Estado resultarán generalmente menos gravosos que los costes que representará a cada Administración el desarrollo de sus propios sistemas y servicios»<sup>1285</sup>, máxime, si «es la Administración del Estado la que *unilateralmente* define las características de estos desarrollos de administración electrónica»<sup>1286</sup>, tampoco ha de olvidarse que el procedimiento administrativo o la prestación de servicios públicos, no precisan, en todos los casos, de la aplicación de las T.I.C. para que sean eficaces y eficientes.

El principio de eficacia va unido a aspectos objetivos, así, un procedimiento o un servicio eficaz será aquel que resuelva (en sentido amplio) la cuestión por la que se inicia, o preste el servicio ofertado, respetando la legalidad (que ha de incluir la garantía de los derechos de los administrados), en un tiempo «razonable».

El principio de eficiencia por el contrario está vinculado a criterios valorativos, es decir, ha de ponerse en relación la eficacia con el coste para lograrla. Solo se podrá decir objetivamente que hay una mejora en la eficiencia si, a iguales prestaciones, se reducen los costes o, si se mejora alguna de las prestaciones manteniendo el coste. Fuera de estos dos supuestos es más que cuestionable afirmar que hay una mejora en la eficiencia del procedimiento o del servicio prestado. Pues bien, el TC no dedica ni una sola línea de su sentencia a demostrar que realmente la imposición de la implantación de las T.I.C. supone un ahorro en los costes a las EE.LL. en el ejercicio de sus competencias y en la prestación de los servicios públicos que les corresponde.

---

<sup>1284</sup> HERRERO POMBO, C. «La digitalización del...» Op. Cit., señala que de los datos arrojados por los informes IRIA «puede deducirse la oportunidad de dirigir una parte de la inversión en servicios de desarrollo a la adaptación de aplicaciones A.G.E., porque su implantación en el Sector Local permite aprovechar las economías de escala de su traslación homogénea a un gran número de EE.LL., lo que podría aumentar exponencialmente sus niveles de reutilización sin quedar cautivos de aplicaciones propietarias».

<sup>1285</sup> MARTÍN DELGADO, I. (Dir.) *El procedimiento administrativo...* Op. Cit., pp. 78-91.

<sup>1286</sup> IDEM.

Es más, a la vista de los datos mostrados en la situación actual de la A.E. en las EE.LL. nos encontramos ante una situación en la que los gastos en A.E. van creciendo progresivamente, sobre todo en las partidas destinadas al personal T.I.C., suponiendo un porcentaje importante en los presupuestos locales, pero es que también, con carácter general, el número de personal al servicio de la A.P. es el mayor de la historia<sup>1287</sup> aunque en su descargo, ha de indicarse que también lo es la población<sup>1288</sup>, pero por contra, y poniendo como ejemplo el procedimiento administrativo, se da el hecho de que el plazo máximo del que disponen las AA.PP. para la resolución de un procedimiento administrativo se ha mantenido invariable desde 1958, y así, donde la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo establecía en su art. 61.2 que «si la resolución del expediente se dictase transcurridos los seis meses...» la actual L.P.A.C.A.P. establece que:

«2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses...»<sup>1289</sup>,

el mismo tenor literal que el art. 42 L.R.J.P.A.C., en la redacción dada por la ley 4/1999 y casi el mismo dado en su redacción original.

---

<sup>1287</sup> MORALES, E. 12 de febrero 2023, «España tiene ya 2.731.117 funcionarios, la cifra de empleo público más alta de la historia» *The objective*.

Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP) de enero de 2023 con datos actualizados a enero 2022: Las Administraciones Públicas cuentan con 2.717.570 efectivos en su plantilla. «De estos, más de la mitad (59,31%) presta servicio en el sector público de las Comunidades Autónomas, seguido de un 21,79% en el sector público de la Administración Local y el 18,90% en el sector público del Estado»

<sup>1288</sup> 47.615.034 habitantes. Según los últimos datos disponibles en el INE Cifras de Población (CP) a 1 de julio de 2022 Estadística de Migraciones (EM). Primer semestre de 2022

<sup>1289</sup> L.P.A.C.A.P., art. 21. Obligación de resolver.

Es claro por tanto que, la admón., en cuanto al tiempo que dispone para la resolución del procedimiento administrativo no se le presume más eficiente con la aplicación de las T.I.C.<sup>1290</sup> pues de así serlo este plazo se tendría que haber reducido.

Todavía parece válida, aunque con matices, la afirmación que DE JUANA ESPINOSA hacía en 2005 señalando que:

«Sí que se están cambiando algunas normas para que los procesos de gestión pública se puedan adaptar a las nuevas administraciones. [...] Aun así, los cambios teóricos no se han puesto en práctica, principalmente por carencia de instrumentos legales, de falta de voluntad política (que es el primer escollo), y por motivos de dinero y de infraestructuras (aunque esto es más una excusa que un problema, excepto en los pueblos pequeños). A ojos del ciudadano, el proceso administrativo sigue siendo el mismo»<sup>1291</sup>.

Por otro lado, y en cuanto al coste de implantación de cualquiera de los sistemas recogidos en la D.A. 2ª, estos llevan aparejado un gasto similar, independientemente de la dimensión de la admón. Lo que se consigue con la obligatoriedad de la adhesión es tratar de evitar que las más de 8000 EE.LL. tengan que volver a realizar el gasto de implementación de dichos sistemas (aquellas que no lo hubieran hecho ya), aunque inevitablemente habrán de «dirigir una parte [de sus presupuestos] en servicios de desarrollo a la adaptación de aplicaciones A.G.E.»<sup>1292</sup>, es decir, que en definitiva lo que parece que el legislador estatal pretende es rentabilizar el gasto ya realizado por el Estado central.

Aparte de esta cuestión, los sistemas empleados por la A.G.E. no necesariamente han de ser de mayor calidad y más eficientes que cualquiera otro que implante otra admón., por lo tanto, ¿por qué la previsión legal no planteó la posibilidad de la obligatoriedad por parte de la A.G.E. de unirse a alguno de los sistemas ya creados por otra entidad territorial? Eso sería realmente un

---

<sup>1290</sup> Para demostrar sin lugar a dudas esta cuestión tendría que contar con un histórico de procedimientos resueltos por las administraciones públicas y por el número que se han dejado caducar, información que no he encontrado accesible.

<sup>1291</sup> JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización...* Op. Cit., pp. 197.

<sup>1292</sup> HERRERO POMBO, C. «La digitalización del...» Op. Cit.

planteamiento con el objetivo de reducir costes para la admón. en general, una muestra más de que lo que realmente ha perseguido el legislador Estatal es centralizar estos servicios y tener acceso a información de otras entidades territoriales, ya que, por ejemplo, si para acceder a la sede electrónica de una entidad local se ha de acceder a través del P.A.G.E del Estado en vez de por la de la Admón. ante la que ha de actuarse, a la Admón. del Estado se le está suministrando de manera directa información que de otra manera no obtendría.

Se puede deducir, por tanto, que la realidad regulatoria y su verdadero motivo, no es la reducción del coste de las administraciones, sino, en el mejor de los casos, aprovechar la inversión ya realizada por el Estado para su Admón. General.

Pasando al siguiente punto sobre el que fundamenta el TC su sentencia y, en relación con la aserción de que «la exigencia de justificar la no adhesión a las plataformas electrónicas estatales en términos de eficiencia [...] es una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18ª C.E.) que no vulnera la autonomía organizativa de [...] los entes locales (arts. 137, 140 y 141 C.E.)»<sup>1293</sup>, no se observa suficiente motivación.

El T.C.<sup>1294</sup> sostiene que la exigencia de la no adhesión en términos de eficiencia es una base del régimen jurídico de las AA.PP., desarrollando este argumento nuestro Alto Tribunal en el sentido de que «sería solo una obligación de la instancia territorial de justificar en el propio expediente el cumplimiento de los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de comunicar esta justificación al Estado» y que, en definitiva «la decisión autonómica o local de mantener o crear plataformas propias [no depende] de la valoración que haga la administración central de la justificación aportada», por lo que, aparte de no invadir ni «su autonomía constitucionalmente reconocida (arts. 2 y 137 C.E.) ni [...] las competencias autonómicas de ejecución [s]e trataría de una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 C.E.) que regularía una

---

<sup>1293</sup> S.T.C. 55/2018[F.J. 11 c)].

<sup>1294</sup> IDEM.



técnica de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las Autonomías (entre otras muchas, S.T.C. 141/2016, F.J. 7)».

En relación con estas cuestiones y, aparte del ya comentado error argumentativo relacionado con la eficiencia y qué cuestiones tendría que haber tratado nuestro Alto Tribunal para que dicha argumentación no estuviera vacía contenido, ya se ha tratado también cuál es la situación actual de la A.E. en las EE.LL. y que, a pesar de las inversiones hasta el momento realizadas, se está lejos de dar pleno cumplimiento a los mandatos legales.

Además, aspecto este que no se ha tratado todavía, está el derivado de la falta de cumplimiento de los mandatos legales por parte de las AA.PP., y es que las normas jurídicas obligan a todos, no solo a los ciudadanos, sin embargo, su incumplimiento por parte de los poderes públicos en general, y las AA.PP. en particular, en muchos casos se ampara y se justifica, suponiendo una carga adicional para la ciudadanía, en la falta de recursos. Es aquí donde nuestro Alto Tribunal parece olvidar<sup>1295</sup>, que todas las normas de nuestro ordenamiento (las iniciadas a instancia del Gobierno) requieren acompañarse de una memoria de análisis de impacto normativo, que ha de incluir el impacto económico y presupuestario, y que su palmaria insuficiencia determina la nulidad de la norma, es decir, en palabras del T.S.<sup>1296</sup>, aunque en relación con los reglamentos, pero que es igualmente aplicable a las normas superiores de nuestro ordenamiento,

«cabe [...] que las normas [...] sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la

---

<sup>1295</sup> Solo en 4 de sus sentencias se ha tratado en los fundamentos jurídicos el análisis de impacto normativo en relación con el informe de impacto económico y presupuestario, SS.T.C. 140/2016, 61/2018, 134/2021 y 15/2023

<sup>1296</sup> Entre otras muchas S.T.S. [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª)], 2571/2016, de 12 de diciembre (F.J. 7).

propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad)»,  
pues bien, en 2007 empezaron las obligaciones relacionadas con la A.E., implementadas con nuevas obligaciones en la L.P.A.C.A.P. y L.R.J.S.P., más de 14 y 8 años, respectivamente, han pasado desde su entrada en vigor y muchas de sus previsiones no se han cumplido por incapacidad presupuestaria. A mi entender, esto demuestra, la inconstitucionalidad y nulidad de dichas previsiones normativas por ser «palmariamente insuficientes» sus Memorias del Análisis de Impacto Normativo en cuanto al impacto económico y presupuestario del contenido que aquellas disposiciones entrañan.

Además, el T.C. ya ha señalado que «la generalización de todas [las previsiones de la D.A. 2ª] en cada una de las administraciones, con la garantía de su efectiva interoperabilidad, conllevará fuertes desembolsos económicos que, además de inasequibles para algunos (p. ej., pequeños ayuntamientos), pueden desequilibrar las balanzas públicas y amenazar la sostenibilidad financiera»<sup>1297</sup>, pues bien, la práctica ha demostrado que dar cumplimiento efectivo de las normas reguladoras de la A.E., salvo que fueran implementadas por la A.G.E., supondría realmente un atentado contra la autonomía financiera de muchas de las EE.LL., aunque el T.C., sin arrojar datos en su argumentación, señale en su fundamentación, para mantener la constitucionalidad del precepto en discusión, que no.

Aparte de estos errores argumentales, otro más que se aprecia en la fundamentación anterior es el siguiente: como ya se ha expuesto, la colaboración consiste en «[e]l deber de asistencia y auxilio, [de una Admón. a otra], para el mejor ejercicio de [las] competencias [de la solicitante], en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial»<sup>1298</sup>, es decir, el deber de colaboración parte de un presupuesto que aquí no se da, el ejercicio de competencias del solicitante, en este caso el Estado, ya que no solo la L.R.B.R.L. reconoce a las EE.LL. su competencia en materia de A.E. y específicamente atribuye

---

<sup>1297</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 b)].

<sup>1298</sup> L.R.J.S.P., art. 142 e).

a las diputaciones provinciales la competencia de coordinación de dichas materias en cuanto a municipios de menos de 20.000 habitantes se refiere, sino que, el mismo T.C. reconoce que «el diseño, creación y mantenimiento de “servicios de administración electrónica” es un aspecto central de la “potestad de autoorganización” inherente a la autonomía»<sup>1299</sup>.

Por tanto, estando ante una competencia de gestión que corresponde a cada una de las entidades involucradas, es un error indicar que nos encontramos en el ámbito del deber de colaboración entre administraciones, puesto que en todo caso la relaciones en este ámbito deberían ser relaciones de cooperación o coordinación, siendo el único legitimado para solicitar la colaboración a otras administraciones las EE.LL., pues a ellas les compete el ejercicio de sus servicios de A.E., no a la A.G.E.

Por último y en cuanto a la afirmación del T.C de que «[l]a obligación de argumentar la decisión tomada ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [...] no implic[a] la habilitación [en favor del Estado] para ejercer un control administrativo»<sup>1300</sup>, sino que se trata de

«una obligación de carácter meramente formal que [...] n[i] vulnera [la] autonomía [autonómica y local] constitucionalmente reconocida (arts. 2 y 137 CE) ni invade las competencias autonómicas de ejecución. Se trataría de una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 C.E.) que regularía una técnica de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las Autonomías (entre otras muchas, S.T.C. 141/2016, F.J. 7)»<sup>1301</sup>,

ya se acaban de comentar varias cuestiones relacionadas con los errores jurídicos que estimo que contienen las afirmaciones de que no existe una vulneración de la autonomía y que nos encontramos ante una técnica de colaboración interadministrativa, por lo que el comentario relacionado con la cuestión que ahora nos ocupa analizar se va a centrar en el concepto de control administrativo, ya que

---

<sup>1299</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 b)], con cita de la S.T.C. 111/2016 (F.J. 11) y reiterada en SS.T.C. 132/2018 (F.J. 6) y; 10/2023 (F.J. 6)

<sup>1300</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 f)].

<sup>1301</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 f)].

el T.C. en su fundamentación señala que no se da con la obligación de argumentar la decisión ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

Para empezar, hay que señalar que, en relación con los controles administrativos, «[s]olo en supuestos “limitados y excepcionales”<sup>1302</sup> cabe admitir que el Estado haga valer competencias de carácter normativo para atribuirse controles administrativos sobre la actividad local»<sup>1303</sup>.

Argumenta el T.C. que realmente no existe control administrativo, sino que se está ante «un deber de carácter meramente informativo»<sup>1304</sup>, no obstante, la sentencia en la que se fundamenta para dar esta interpretación [S.T.C. 237/1992 (F.J. 9)], toma como base un supuesto de hecho que no tiene nada que ver con el que ahora se nos presenta, en él se partía de una atribución subvencional por parte del Estado y, la imposición del deber de colaboración a las entidades subvencionadas

---

<sup>1302</sup> Aunque no son los únicos. Se incluyen dentro de estos supuestos muy excepcionales «cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias Comunidades Autónomas o comporte márgenes amplios de discrecionalidad que sólo puedan ser encomendados a instancias generales – SS.T.C. 1/1982 y 44/1982 –; se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada básica y por vía de conexión – S.T.C. 75/1983 –, pronunciándose en el mismo sentido las SS.T.C. 48/1988 y 49/1988 [...]. “[D]eberá, en cada caso concreto, examinarse si” “el acto de ejecución realizado por instancias centrales goza de cobertura justificativa suficiente por responder a la necesidad de asegurar los fines de unidad normativa mínima que legitima la competencia básica estatal”» {S.T.C. 45/2017 [F.J. 3 d)] reiterando lo señalado en S.T.C. 147/1991 [F.J. 4 C)]} y así de manera concreta el T.C. ha admitido los siguientes controles estatales a pesar de la titularidad autonómica de la competencia de gestión «relacionados con la deuda local (FF.JJ. 6 a 8 S.T.C. 120/2012, citando las SS.T.C. 56/1983 y 57/1983) y el ejercido por el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas locales (S.T.C. 214/1989 F.J. 28, citando la S.T.C. 187/1988 FF.JJ. 8 y 9). También los controles de legalidad de la actividad local que la Ley de bases del régimen local atribuye a la A.G.E. [por todas, S.T.C. 154/2015, de 9 de julio, F.J. 6 b)]: la suspensión acordada por el Delegado del Gobierno, previo requerimiento infructuoso al ente local, de actos que atenten gravemente contra el interés general de España, seguida de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 67 L.R.B.R.L.); la sustitución del ente local por parte de la Administración estatal por incumplimiento que afecte gravemente a las competencias estatales de las obligaciones legalmente impuestas que cuenten con cobertura económica garantizada (art. 60 LBRL); y la disolución de los órganos de la corporación local, acordada por el Consejo de Ministros a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, en el supuesto de que la gestión de dichos órganos sea gravemente dañosa para los intereses generales y suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 L.R.B.R.L.)» {S.T.C. 45/2017 [F.J. 3 d)]}.

<sup>1303</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 d)] con remisión a la S.T.C. 14/2018 [F.J. 10 c)] donde se sintetizan «los límites constitucionales a la configuración legislativa de controles administrativos sobre la actividad local y autonómica».

<sup>1304</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 f)].

tenía su fundamento en «el cumplimiento por la administración general de su propio control presupuestario interno y para que a la vez pueda efectuar el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados»<sup>1305</sup>, nada de esto ocurre en el supuesto de hecho que recoge la D.A. 2ª L.P.A.C.A.P., aquí no se presenta una «“relación jurídica subvencional” entre aquellas y el Estado, [ámbito sí, donde] “las respectivas competencias entran en un marco necesario de cooperación y colaboración”»<sup>1306</sup>.

Tampoco me parece que tenga mucho sentido traer a colación, en defensa de la constitucionalidad de la D.A. 2ª, que

«[e]l único control posible sería el que hicieran, en su caso, los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en torno a si la decisión de aquellas se ajusta a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el de los órganos encargados de la fiscalización (externa o interna) de las cuentas públicas»<sup>1307</sup>,

porque independientemente de la consideración sobre si un acto expreso de comunicación a un órgano determinado ha de considerarse un acto de control o no, dicha comunicación es completamente independiente del resto de posibles controles ya establecidos en relación con la actuación de la admón. local.

Además, la argumentación del T.C. también descansa sobre el fundamento de que nos encontramos ante «restricciones a la capacidad de autoorganización de [...] los entes locales derivadas de la propia Constitución [(art. 31.2 y 135 C.E.)] o de previsiones legales perfectamente legítimas [(Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera)]»<sup>1308</sup>, no obstante, como ya se ha indicado, si bien es cierto que la autonomía de las EE.LL. no es absoluta y la determinación de su alcance ha de estar necesariamente vinculada al resto de mandatos constitucionales, el hecho de que los criterios de eficiencia y de

---

<sup>1305</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 f)].

<sup>1306</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 f)].

<sup>1307</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 f)].

<sup>1308</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 c)].

estabilidad presupuestaria puedan constituir un límite a la capacidad de autoorganización de las EE.LL., y por tanto, un límite a la autonomía local constitucionalmente reconocida, no los convierte en una competencia estatal, ni los incardina dentro de las bases del régimen local, por lo que no se puede establecer la exigencia de justificar la no adhesión en términos de eficiencia como una competencia estatal ni incluirla dentro de las bases del régimen local.

El cumplimiento de la Constitución vincula de manera directa e individual a todas las AA.PP. y es cada una de ellas la que ha de encargarse de cumplir con los mandatos constitucionales. La mera regulación de las formas de cumplimiento de dicho mandato supone *per se* una forma de control y dado que la libertad consiste en actuar sin sujeción a reglas, la mera imposición de estas es ya una forma de control, lo mismo que, articular mecanismos para la verificación del cumplimiento de las reglas establecidas es otra forma de control.

En el mismo sentido, aunque con otra argumentación se pronuncia la Magistrada doña MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN en su voto particular, al considerar, por un lado, que el término «adhesión voluntaria» que prevé la norma, debido a los condicionantes que seguidamente impone,

«relativizan ese carácter voluntario de la adhesión y tienden a desincentivar el mantenimiento por parte de Comunidades Autónomas y entidades locales de sus propios registros o plataformas, al imponer una serie de trabas que [...] constituyen una verdadera técnica de control de la administración del Estado sobre las demás administraciones públicas»<sup>1309</sup>.

En concreto, considera que la justificación de la no adhesión en términos de eficiencia ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es «una auténtica técnica de control de la administración estatal sobre las administraciones autonómica y local, que no es respetuosa ni con la autonomía ni con las

---

<sup>1309</sup> Voto Particular que formula la MAGISTRADA DOÑA MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016. Apartado 3.

[respectivas]<sup>1310</sup> competencias»<sup>1311</sup>, y señala que se está, no ante una técnica de colaboración interadministrativa, sino ante un auténtico «control estatal [...in]tolerable en cuanto coloca a las instancias políticas autonómicas y locales en una situación de dependencia jerárquica respecto del Estado, cercenando con esas trabas sus potestades de autoorganización y las competencias de ejecución»<sup>1312</sup>.

Una vez contraargumentado este último punto de la fundamentación del T.C. para justificar la constitucionalidad del precepto, se puede apreciar que la argumentación jurídica de la S.T.C. 55/2018 en relación con la D.A. 2ª solo entra a valorar su constitucionalidad desde el punto de vista de «los límites constitucionales a la configuración legislativa de controles administrativos sobre la actividad local y autonómica»<sup>1313</sup>, sin embargo, como se ha ido desgranando a lo largo de esta tesis, el contenido del precepto no solo es reconducible a una técnica de control proscrita como invasora de la autonomía de las entidades territoriales, sino que hay una verdadera invasión competencial de las EE.LL que choca con su autonomía constitucionalmente reconocida.

La L.R.B.R.L. y algunas previsiones recogidas en la normativa autonómica reconocen a las EE.LL. su competencia en materia de A.E. y específicamente, en la primera, se atribuye a las diputaciones provinciales la competencia de coordinación de dichas materias en cuanto a municipios de menos de 20.000 habitantes se refiere y así, el propio T.C. reconoce, como ya se ha señalado en más de una ocasión, que «el diseño, creación y mantenimiento de “servicios de administración electrónica” es un aspecto central de la “potestad de autoorganización” inherente a la autonomía»<sup>1314</sup>.

---

<sup>1310</sup> La magistrada solo hace alusión a las competencias autonómicas, entiendo que es porque solo se está refiriendo a las competencias de gestión autonómicas o porque es una CC.AA. la que interpone el recurso de inconstitucionalidad.

<sup>1311</sup> Voto Particular que formula la MAGISTRADA DOÑA MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016. Apartado 3.

<sup>1312</sup> Voto Particular que formula la MAGISTRADA DOÑA MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016. Apartado 3.

<sup>1313</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 d)].

<sup>1314</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 b)], con cita de la S.T.C. 111/2016 (F.J. 11) y reiterada en SS.T.C. 132/2018 (F.J. 6) y; 10/2023 (F.J. 6).

Desgraciadamente tras los datos arrojados por el informe IRIA 2021 se puede observar cierta inoperancia en el ejercicio de esta competencia ya que como señala MARTÍN DELGADO<sup>1315</sup> «en la práctica se están articulando estas relaciones interadministrativas en muy pocos casos, y en su mayoría mediante un previo convenio de colaboración, que normalmente lleva aparejado el pago del coste por el Municipio».

Señalado todo lo anterior, y con respetuosa crítica al esfuerzo interpretativo que ha realizado el T.C. para salvar la constitucionalidad del precepto, ha de indicarse que el principio de conservación de la ley no es absoluto y, si bien el T.C. ha de buscar una interpretación conforme con la C.E., en su intento de hacerlo ni puede «reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional»<sup>1316</sup>, como tampoco puede «ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos»<sup>1317</sup>»<sup>1318</sup>.

En otro orden de cosas, la L.R.J.S.P.<sup>1319</sup> obliga a todas las AA.PP. a compartir sus sistemas y aplicaciones y a reutilizar las de las demás, salvo que justifiquen en términos de eficiencia la decisión de no reutilizarla, en una redacción muy similar a la de la D.A. 2ª L.P.A.C.A.P., que traslada al ámbito de la A.E. la obligatoriedad constitucional<sup>1320</sup> de que cada una de las AA.PP. programe y ejecute el gasto público en atención a criterios de eficiencia, y si bien el T.C.<sup>1321</sup>, confirma la constitucionalidad del precepto en base a los mismos criterios que emplea en relación con la D.A. 2ª, con la salvedad del análisis sobre el control administrativo

---

<sup>1315</sup> MARTÍN DELGADO, I. (Dir.) *El procedimiento administrativo...* Op. Cit., pp. 78-91.

<sup>1316</sup> Señalado en S.T.C. 11/1981 (F.J. 4) citada y reiterada en SS.T.C. 202/2003 (F.J. 6); 138/2005 (F.J. 5); 273/2005 (F.J. 8) y; 228/2016 (F.J. 9).

<sup>1317</sup> Señalado en S.T.C. 22/1985 (F.J. 5) citada y reiterada en S.T.C. 222/2006 (F.J. 8) y expresado en sentido análogo S.T.C. 222/1992 (F.J. 2) al señalar que: «la interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales tiene también sus límites, entre los que se cuenta el respeto al propio tenor literal de aquéllos».

<sup>1318</sup> S.T.C. 341/1993 (F.J. 2).

<sup>1319</sup> L.R.J.S.P. arts. 157 y 158

<sup>1320</sup> C.E. art. 31.2

<sup>1321</sup> S.T.C. 132/2018 (F.J. 4, 5 y 6).



pues estos preceptos «no dispon[en] que la justificación en términos de eficiencia haya de realizarse “ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas”»<sup>1322</sup>, realmente creo que no son dichas razones sino el carácter multidireccional del precepto el que salva la intromisión en la autonomía de las EE.LL.

Una redacción diferente de la D.A. 2ª, en el mismo sentido o en uno que implicase una promoción del empleo de las herramientas que el Estado pone a disposición de las entidades territoriales a través de la adhesión a ellos con una motivación por parte de las entidades implicadas, por un lado en términos de insuficiencia económica y, por otro, por el hecho de que supone una actuación contraria al ejercicio de sus competencias y al principio de descentralización de la actuación administrativa, creo que hubiera sido más acorde con las previsiones constitucionales sobre los principios que han de regir en la actuación administrativa, con el principio de autonomía local constitucionalmente reconocido y, en definitiva, respetuosa con la autonomía digital de las EE.LL.

### III. LA AUTONOMÍA DIGITAL DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Ya se ha visto a lo largo del capítulo anterior y de este, al hablar de los diferentes aspectos de la autonomía de las EE.LL. y con motivo del análisis de la D.A. 2ª L.P.A.C.A.P., que se puede afirmar que estas disponen de autonomía digital.

La A.E., como ya se ha visto, consiste en el uso intensivo de las T.I.C.. en la actuación *ad intra* y *ad extra* de las AA.PP., es decir, es el uso de dicha tecnología para la gestión de los asuntos de las distintas administraciones y como se ha ido argumentado, la forma de gestión de los asuntos propios, entran dentro de la autonomía local constitucionalmente reconocida.

Además, se ha tratado que la A.E. / transformación digital no es un título competencial en sí mismo, y que no se trata de una materia de las expresamente contempladas en el art. 149.1 C.E., lo que permite, vía art. 149.3 C.E., la entrada en

---

<sup>1322</sup> S.T.C. 132/2018 [F.J. 6 c)].

juego de la asunción competencial a los Estatutos de Autonomía, hecho que en la práctica han realizado algunas CC.AA., lo que limita aún más el alcance del art. 149.1.18ª C.E., precepto al que el legislador estatal pretende asociar su regulación. El legislador en base a dicho título competencial y a su facultad para establecer las competencias de las EE.LL. parece olvidar que ha atribuido por ley expresamente dicha competencia a las EE.LL. [art. 36.1 g) L.R.B.R.L.], por tanto, es a ellas a las que les corresponde determinar el alcance de su digitalización.

También ha de añadirse que «para confirmar la dimensión política de las EE.LL., el Gobierno y Administración local tienen que asumir, bajo su responsabilidad, la dirección y la gestión de ciertos servicios públicos que servirán de pauta para la evaluación a la que tendrán que ser sometidos por sus ciudadanos en las elecciones democráticas que se celebren periódicamente»<sup>1323</sup>.

Por otro lado, los principios de descentralización y desconcentración (art. 103.1 C.E.) bajo los que han de actuar las AA.PP. implican un mandato al legislador a no acaparar para sí aquellas actuaciones que pueden ser desempeñadas por la admón. más cercana al ciudadano, representada en las EE.LL.

Además, el mandato de eficiencia (31.2 C.E.), recae específicamente en cada una de las diferentes administraciones, sin que ninguna de ellas pueda irrogarse, en base a dicho principio, de competencias que no le corresponden, ni imponer a las demás una agenda para lograrla.

Por lo tanto, no solo en base al principio de autonomía local constitucionalmente recogido, que «lleva implícito un grado de separación e independencia funcional de la entidad local frente a los demás sujetos del ordenamiento de los que también forma parte»<sup>1324</sup>, sino también en base a los principios constitucionales de democracia, descentralización, desconcentración y al criterio constitucional de eficiencia se puede afirmar que las EE.LL. han de tener autonomía digital.

---

<sup>1323</sup> SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial...* Op. Cit., p. 53-4.

<sup>1324</sup> IBIDEM, p. 58.

Y ello es porque, para que pueda entenderse que estas, realizan un ejercicio efectivo de sus competencias, han de poder «gestionar [los] asuntos públicos que le son propios con la dotación de medios materiales y humanos necesarios para poder ejercerlos [del mismo modo que] no pueden estar sometidas a autoridades superiores, de ahí la necesidad de que la gestión de los asuntos locales deba realizarse “bajo la propia responsabilidad”»<sup>1325</sup>.

Además, existiendo «variadas fórmulas<sup>1326</sup> mucho menos restrictivas para compaginar la generalización de los medios electrónicos con la eficiencia y la estabilidad presupuestaria»<sup>1327</sup> no solo la imposición, sino que incluso una supervisión estatal estrecha de las decisiones sobre los servicios de A.E. constituye una injerencia ilegítima por indebida, innecesaria y desproporcionada.

Esto no significa que el Estado o las CC.AA. no puedan realizar ningún tipo de regulación relacionada con la materia, sin embargo, existirá invasión competencial y por tanto vulneración de la autonomía local cuando una norma, decisión o acto despoje de manera efectiva y real de las atribuciones del ente territorial que debería haberlas adoptado<sup>1328</sup>, es decir, que incluso «“sin recabar para sí la competencia ejercida por otro, [se puede] entender que una determinada disposición o un acto no respeta el orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, siempre y cuando además esa disposición o acto afecten a su propio ámbito de autonomía”<sup>1329</sup>»<sup>1330</sup>.

---

<sup>1325</sup> IBIDEM, p. 52, con cita de CLOTET I MIRÓ, M. A., La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa, Madrid, Civitas, 1993, pp. 231 y ss.

<sup>1326</sup> «Por ejemplo, el diseño e implantación de plataformas electrónicas compartidas bajo la dirección de una comisión mixta, compuesta por representantes de los tres niveles territoriales y, en general, los mecanismos de “cooperación reforzada” a los que hace referencia la OCDE y a los que ha acudido efectivamente el Estado para elaborar los esquemas nacionales de seguridad e interoperabilidad» {S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 e)]}.

<sup>1327</sup> S.T.C. 55/2018 [F.J. 11 e)].

<sup>1328</sup> En el mismo sentido, aunque con otras palabras se expresa el S.T.S. [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª)] 638/2022, de 30 de mayo [F.J. 2 C)] con cita de las SS.T.C. 67/1983; 95/1984; 166/1987 (F.J. 2) y, 55/2018.

<sup>1329</sup> (S.T.C. 235/1991, de 12 de diciembre, que asume el criterio de la S.T.C. 11/1984, de 2 de febrero; también la S.T.C. 1/1986, de 10 de enero).

<sup>1330</sup> S.T.C. 44/2007 (F.J. 3).

La intervención del Estado en lo que afecta a esta cuestión, no puede hacerse en atención a la competencia para dictar las bases sobre régimen local, si no en atención a la competencia que ostenta, no ya con el procedimiento administrativo común, sino en base al «ejercicio de la competencia del Estado en orden a garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con las distintas administraciones públicas»<sup>1331</sup>, la elección de las herramientas que se han de emplear para la tramitación de un procedimiento, no son procedimiento, son cuestiones relacionadas con la gestión y, en su caso, ejecución de procedimiento.

El Estado, en contra de lo que sostiene el T.S.<sup>1332</sup> al indicar que «el entronque normativo (Reglamento UE) [...] habilita [al Estado a]l desarrollo reglamentario en el derecho interno», tampoco puede hacerse valer de una regulación europea para usurpar las competencias locales, pues sus previsiones, como bien es sabido, están sujetas al principio de subsidiariedad y no afectan en ninguna medida al sistema de distribución de competencias en nuestro ordenamiento, o dicho con palabras del T.C. «[e]l Derecho de la Unión no predetermina el reparto de competencias dentro de nuestro ordenamiento interno»<sup>1333</sup>.

Para concluir este epígrafe y esta tesis doctoral antes de adentrarme en las conclusiones, solo añadir que, no solo se puede afirmar la autonomía digital de las EE.LL., sino que el legislador autonómico va más allá, habla de soberanía digital<sup>1334</sup> para referirse «a la capacidad de tener el control sobre el propio destino digital», término que se encarga de definir pero que ya había tenido reflejo a nivel europeo

---

<sup>1331</sup> S.T.S. [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª)] 638/2022, de 30 de mayo [F.J. 14 C)].

<sup>1332</sup> S.T.S. [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª)] 638/2022, de 30 de mayo [F.J. 18 C)].

<sup>1333</sup> S.T.C. 100/2019 (F.J. 5) con cita del S.T.C. 54/2018 (F.J. 6). En el mismo sentido otras SS.T.C. han sostenido que «la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» {SS.T.C. 236/1991 (F.J. 9); 79/1992 (F.J. 1); 141/1993 (F.J. 2); 146/1996 (F.J. 2); 148/1998 (F.J. 4); 128/1999 [F.J. 7 C)]; 98/2001 (F.J. 6); 95/2002 (F.J. 18); 230/2003 [F.J. 4 g)]; 158/2004 [F.J. 5 g)]; 134/2011 (F.J. 6); 22/2012 (5); 54/2018 (F.J. 6) y 74/2021 (F.J. 3)}.

<sup>1334</sup> Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud), art. 3 ñ).

tras la publicación, en el DOUE<sup>1335</sup>, de las Conclusiones del Consejo sobre la configuración del futuro digital de Europa, refiriéndose a «la soberanía digital de la UE»<sup>1336</sup> y, en nuestro ordenamiento interno, haciendo referencia a dicha soberanía digital de la UE en multitud de reglamentos del gobierno central (Reales decretos<sup>1337</sup> y órdenes ministeriales<sup>1338</sup>) en su mayoría destinados a la concesión de ayudas y subvenciones con cargo a fondos europeos.

---

<sup>1335</sup> D.O.U.E., núm. 202, de 16 de junio de 2020.

<sup>1336</sup> Conclusión 5 y posteriormente mencionada en el Considerando 28 de la Recomendación (UE) 2020/1307 de la Comisión de 18 de septiembre de 2020 relativa a un conjunto de instrumentos comunes de la Unión para reducir el coste del despliegue de redes de muy alta capacidad y garantizar un acceso al espectro radioeléctrico 5G oportuno y favorable a la inversión, a fin de fomentar la conectividad y ponerla al servicio de la recuperación económica en la Unión tras la crisis de la COVID-19; en el Considerando 19 del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1463 de la Comisión de 5 de agosto de 2022 por el que se establecen las especificaciones operativas y técnicas del sistema técnico para el intercambio automatizado transfronterizo de pruebas y la aplicación del principio de «solo una vez», de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo y; en los Considerandos 1, 5, 27 y art. 3 c) de la Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030.

<sup>1337</sup> Preámbulo II Real Decreto 936/2021, de 26 de octubre; art. 6.2 e) Real Decreto 948/2021, de 2 de noviembre; art. 5.7 Real Decreto 991/2021, de 16 de noviembre; art. 11.2 p) Real Decreto 1101/2021, de 10 de diciembre; art. 5.7 Real Decreto 287/2022, de 19 de abril; art. 6 i) Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo; art. 5.10 Real Decreto 633/2022, de 26 de julio; art. 11.2 h) Real Decreto 670/2022, de 1 de agosto; art. 17.12 Real Decreto 902/2022, de 25 de octubre; art. 8.3 Real Decreto 958/2022, de 15 de noviembre; Preámbulo Real Decreto 959/2022, de 15 de noviembre, y; art. 8.3 Real Decreto 336/2023, de 3 de mayo.

<sup>1338</sup> art. 18.2 q) Orden DSA/1199/2021, de 4 de noviembre; art. 6.12 de la Orden CIN/1412/2021, de 10 de diciembre; art. 6.3 i) de la Orden TED/1427/2021, de 17 de diciembre; art. 4.13 Orden TMA/178/2022, de 28 de febrero; art. 5 d) Orden EFP/217/2022, de 17 de marzo; art. 10.9 Orden ETD/507/2022, de 2 de junio; art. 9.1 d) Orden EFP/717/2022, de 22 de julio; art. 8.5 Orden ETD/806/2022, de 26 de julio; art. 10.9 Orden ETD/1054/2022, de 21 de octubre, y; art. 10.12 Orden ETD/1107/2022, de 14 de noviembre.

## CONCLUSIONES

Como se indicó en la introducción de la tesis, el objetivo de esta era demostrar la falta de competencia del Estado central en relación con la A.E y la transformación digital de todas AA.PP. para la regulación pormenorizada y con el alcance con el que lo ha realizado en la actualidad, con especial referencia a su impacto en las EE.LL., lo que conllevaría la inconstitucionalidad o ilegalidad, dependiendo del tipo de norma, de los aspectos en detalle que contiene la regulación. También se pretendía, en concreto, demostrar la inconstitucionalidad de la D.A. 2ª L.P.A.C.A.P.

Para poder demostrar estas cuestiones, era necesario:

- definir qué se entiende por A.E. o con una terminología más actual, qué se entiende por digitalización de la administración y cuál es la naturaleza jurídica de las herramientas previstas en la D.A. 2ª de la L.P.A.C.A.P., que como ya se ha especificado son, el R.E., el A.E.U., el R.E.A., la P.I.D. y el P.A.G.E.
- cuál es el alcance de la competencia del Estado en relación con el art. 149.1.18ª C.E., ya que es el título competencial en el que este se ha amparado para la regulación de la A.E. y,
- cuál es el alcance de la autonomía local constitucionalmente reconocida, para ver si se puede hablar, o no, de la autonomía digital de las EE.LL.

Desarrollado los citados pilares en los cuatro primeros capítulos y dedicado un quinto capítulo al estudio crítico de la D.A. 2ª L.P.A.C.A.P. y a la S.T.C. que lo estudia y salva su constitucionalidad, las conclusiones a las que he llegado en relación con cada una de dichas cuestiones es la siguiente:

Por lo que se refiere a la definición de A.E.:

**Primera.-** Se suele tratar el concepto de A.E. como algo más que el empleo de las T.I.C. dentro de las AA.PP., pero por mucho que se quiera magnificar su significado, y es algo en lo que coinciden todas las definiciones, la A.E. consiste en el uso intensivo de las T.I.C. en la actuación *ad intra* y *ad extra* de las AA.PP.

**Segunda.-** La definición de A.E. también parece acomodarse bastante bien al concepto de servicio público y, en la práctica, bien puede considerarse como parte integrante de los servicios públicos o como un servicio público en sí mismo.

**Tercera.-** El concepto de A.E. implica no solo una obligación de medios para las administraciones en sus relaciones tanto *ad intra* como *ad extra* sino también para los administrados.

**Cuarta.-** No entiendo comprendido dentro del concepto de A.E. la idea de un nuevo modelo organizativo de las AA.PP., sino que la transformación organizativa de las AA.PP. es una consecuencia necesaria del uso intensivo de las T.I.C., aunque, en la práctica, ese no está siendo el proceso.

**Quinta.-** El empleo de las T.I.C. dentro del procedimiento administrativo no debería suponer un cambio de sus elementos sustanciales.

**Sexta.-** Se puede concluir que la A.E. no es más que gestión de la admón. pública a través de las T.I.C. o un servicio público de gestión.

**Séptima.-** El R.E., el A.E.U., el R.E.A., la P.I.D. y el P.A.G.E. son todas ellas herramientas de gestión de las AA.PP. en sus relaciones *ad intra* y *ad extra*.

**Octava.-** Considero pues, que la A.E. o la digitalización de la admón., si bien pasa por la aplicación de las nuevas tecnologías, su implantación, aunque necesaria, es netamente una opción política que implica una reorganización interna de las administraciones, y por ello, debería corresponder a cada A.P. realizar dicha adaptación. La gestión de los servicios propios de cualquier entidad le corresponden a esta y es ella la que ha de determinar la fórmula más eficiente de prestación.

En cuanto al mandato europeo de transformación digital y la competencia del Estado en materia de A.E. en base al art. 149.1.18ª C.E.

**Novena.-** La U.E. aunque establece el mandato de la transformación digital de las administraciones y lo promueve, siempre lo ha hecho bajo el prisma de los principios de coordinación y subsidiariedad, respetando, como no puede ser de otra forma, la distribución competencial interna de cada Estado miembro para llevarla a cabo.

**Décima.-** Aunque pudieran haberse invocado como títulos transversales competenciales para regular la materia, los apartados 1, 13 y 14 del art. 149.1 C.E., la competencia que esgrime el Estado central y que comparten las CC.AA. para la regulación de la A.E. se fundamente en el art. 149.1.18ª C.E.

**Undécima.-** La competencia estatal vía art. 148.1.18ª C.E. por la que se regulan las bases de régimen local, no obstante, tiene un alcance limitado, y así, en relación con la organización, «el orden constitucional de distribución de competencias [reconoce] tres ámbitos normativos»<sup>1339</sup>: la legislación básica del Estado, la legislación de desarrollo de las CC.AA. en el marco de sus estatutos de autonomía y «la potestad reglamentaria de los municipios»<sup>1340</sup> y, si bien el Estado puede establecer los principios y reglas básicas que no alcanzan de ninguna manera a la regulación de la organización interna de los órganos, salvo en sus aspectos más esenciales con afectación directa a la actividad *ad extra* de la admón. y a los administrados, la potestad de autoorganización, aunque limitada, es una competencia de las entidades territoriales inherente a su autonomía.

---

<sup>1339</sup> STC 214/1989 (FJ 6).

<sup>1340</sup> STC 214/1989 (FJ 6).



**Duodécima.-** El Estado central, en base al art. 149.1.18ª C.E. puede introducir «normas “generales” destinadas a racionalizar la Administración instrumental de las corporaciones locales»<sup>1341</sup>, sin embargo, en base a esta competencia constitucionalmente atribuida, no puede afectar a las diferentes opciones políticas, y es cada Administración la que, en el marco de sus [respectivas] competencias, ha de encargarse de ajustar sus estructuras administrativas, sus recursos materiales y personales para dar cumplimiento a «los principios de eficiencia (art. 31.2 C.E.) y eficacia (art. 103.1 C.E.) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135)»<sup>1342</sup>.

**Decimotercera.-** La competencia estatal en base al art. 149.1.18 C.E. en su vertiente funcional no alcanza a cubrir, con carácter general, las tareas de gestión o administración, ni puede ofrecer cobertura a la centralización de funciones de ejecución o gestión y solo para supuestos limitados y excepcionales, situación en la que no nos encontramos, las competencias estatales de carácter normativo pueden llegar a dar cobertura a tareas de simple ejecución.

**Decimocuarta.-** El art. 149.1.18ª C.E. en relación con el ámbito competencial local, permite al Estado atribuir competencias a las EE.LL. de manera directa<sup>1343</sup>, lo que incluye, entre otras cuestiones, el establecimiento de su obligación de prestar servicios mínimos obligatorios y, una de las atribuciones competenciales expresamente asignada a las EE.LL. por el legislador estatal, recogida en la L.R.B.R.L., y en algunos casos también por el autonómico, es la prestación de servicios de A.E., pasando a constituirse por tanto esta materia,

---

<sup>1341</sup> STC 44/2017 (FJ 3) en el ámbito de la impugnación por vulneración de la autonomía local y STC 54/2017 [FJ 6 a)] en el ámbito de la impugnación por invasión de competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local.

<sup>1342</sup> STC 41/2016 [FJ 3 a)].

<sup>1343</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 C.E.(Prontuario), mayo 2022, p. 368.

«en virtud de la propia garantía institucional de que gozan»<sup>1344</sup> las EE.LL. en un reflejo del mínimo competencial que ha de corresponderles.

**Decimoquinta.-** La competencia del Estado en base al art. 149.1.18ª C.E., en cuanto a las relaciones interadministrativas, solo le permite establecer normas básicas que aseguren la comunicación e información inmediata entre las administraciones, es decir, estas han de ceñirse a establecer garantías mínimas.

**Decimosexta.-** Igualmente, la regulación de la financiación de las EE.LL. se engloba dentro del genérico concepto de haciendas locales cuyo título habilitante ha entendido el T.C. que descansa sobre el art. 149.1.18ª C.E. pero esta competencia no le permite establecer la obligación a las EE.LL. a destinar obligatoriamente sus recursos a competencias que no les corresponden. Por lo que, incluso si se sostuviera que la competencia para la imposición de la A.E. es Estatal, su financiación debería recaer sobre ella y no sobre las EE.LL., cuestión que no está ocurriendo.

**Decimoséptima.-** En cuanto a la vertiente competencial del art. 149.1.18ª C.E. relacionada con el procedimiento, ya se ha señalado de inicio que, la A.E. consiste en el uso intensivo de las T.I.C. por la admón., lo que conlleva su empleo dentro del procedimiento administrativo común, pero, una cosa es la aplicación de las T.I.C. al procedimiento administrativo y otra distinta el procedimiento en sí, por lo que, aunque el Estado disponga de competencia exclusiva en esta materia, el uso de las T.I.C. dentro del procedimiento administrativo no debería afectar a sus elementos sustanciales, pues la competencia que este ostenta se limita, en palabras del T.C.<sup>1345</sup> a

«la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los

---

<sup>1344</sup> STC 214/1989 [FJ 13 c)].

<sup>1345</sup> STC 227/1988 (FJ 32) citado en STC 166/2014 (FJ 4) y STC 104/2018 (FJ 4).

modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento».

Está claro pues, que dentro de su competencia se enmarca el establecimiento de las garantías relacionadas con el empleo de las T.I.C., pero la determinación de las herramientas concretas a emplear en la actuación de la admón. va más allá de lo que es el procedimiento común.

**Decimoctava.-** Todo lo anterior permite afirmar que el alcance del art. 149.1.18ª C.E. no permite al legislador estatal imponer para todas las entidades territoriales, sin discriminación, un modelo de gestión basado en las T.I.C. a través de herramientas concretas.

Por lo que se refiere a la autonomía constitucional de las EE.LL.

**Decimonovena.-** Sus principales elementos, que se pueden clasificar en: subjetivo, objetivo, institucional y de financiación, y todos ellos, sin excepción, pueden verse afectados por la regulación de la A.E. En concreto, esta afectación recae sobre todo en los aspectos de organización interna (subjetivo), competencial (objetivo), las relaciones interadministrativas de las EE.LL. (institucional) y financiero, cuestiones todas ellas inherentes a la autonomía constitucionalmente garantizada a las EE.LL.

**Vigésima.-** En relación con los aspectos de organización interna, independientemente de las ventajas que pueda aportar, la transformación en A.E. y el grado de digitalización de la administración, como ya se ha comentado, es sin lugar a dudas una decisión netamente política y como tal debería entrar dentro de la capacidad de autogobierno local.

**Vigésimo primera.-** Dentro de este ámbito subjetivo de la autonomía local, al ser la gestión la actividad esencial de las EE.LL., el establecimiento por parte del Estado de la obligatoriedad de realizar, a través del uso de las T.I.C., la gestión de todos los servicios públicos que le corresponden prestar, supone una injerencia en su ámbito competencial. No solo eso, sino que la imposición del uso de herramientas concretas de A.E. y la obligatoriedad fáctica de

adhesión a las estatales vacía de contenido el principio constitucional de su autonomía de gestión (art. 137 C.E.).

**Vigésimo segunda.-** En cuanto al ámbito competencial, dimensión objetiva de la autonomía local, hay que señalar, para empezar, que la materia A.E. / transformación digital, no es una de las expresamente contempladas en el art. 149.1 C.E., lo que permite, vía art. 149.3 C.E., la entrada en juego de la asunción competencial por parte de las CC.AA. en sus Estatutos de Autonomía, hecho que, en la práctica, han realizado algunas de ellas. Esta cuestión limita aún más el alcance del art. 149.1.18ª C.E., precepto al que el legislador estatal asocia su regulación.

**Vigésimo tercera.-** Obviando la asunción competencial de la materia por parte de determinadas CC.AA., el legislador estatal, desde 2013, reconoció expresamente en la L.R.B.R.L. la competencia local (municipal y provincial) para la prestación de servicios de A.E., por tanto, determinar cómo deben prestarse los servicios concretos de A.E. vulnera directamente dicha atribución competencial.

**Vigésimo cuarta.-** El establecimiento de la obligatoriedad de la prestación de servicios digitales por parte de los municipios de menos de 20.000 habitantes vulnera de manera directa las competencias propias de las diputaciones provinciales [art. 36.1 g) L.R.B.R.L.] ya que «[l]a prestación de los servicios de A.E. y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes» es una competencia de estas, siempre bajo el respeto de la autonomía municipal.

**Vigésimo quinta.-** Igualmente, la obligatoriedad de la prestación de servicios digitales por parte de los EE.LL. cuando estos tengan carácter supramunicipal, vulnera las competencias propias de las diputaciones provinciales [art. 36.1 c) L.R.B.R.L.] ya que «[l]a prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial» es una competencia de estas.

**Vigésimo sexta.-** Por otro lado, en base a los artículos señalados, la competencia provincial, y por lo tanto su autonomía, también se ve vulnerada por la imposición de la prestación subsidiaria de los servicios digitales por el Estado.

**Vigésimo séptima.-** En el mismo sentido, los criterios establecidos por el Estado para la determinación de la subsidiariedad de la prestación de los servicios electrónicos por él vulnera las competencias propias de las diputaciones provinciales [art. 36.1 h) L.R.B.R.L.] ya que «[e]l seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia» es una competencia de estas y «[c]uando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes».

**Vigésimo octava.-** También se puede afirmar en relación con la imposición de la prestación subsidiaria de los servicios digitales por el Estado, pero esta vez en relación con las relaciones *ad intra* de las administraciones pública, que se vulnera el principio de lealtad institucional y se obvia el empleo de las técnicas relacionales *inter* administrativa de cooperación y de coordinación.

**Vigésimo novena.-** También la obligatoriedad de la prestación de servicios electrónicos por parte de las EE.LL. condiciona la autonomía financiera de las EE.LL. (art. 142 C.E.). Si la justificación de la imposición de la implantación de la A.E. obedece a criterios de eficacia y eficiencia, el T.C es claro al señalar que es cada administración, en el marco de sus competencias, la que ha de encargarse de ajustar sus estructuras administrativas, sus recursos materiales y personales para dar cumplimiento a dichos principios de actuación y, en todo caso, esta autonomía de las EE.LL. «debe traducirse [...] en espacios para que ellas puedan establecer instrumentos con que dar cumplimiento a [dichas] exigencias»<sup>1346</sup>.

---

<sup>1346</sup> STC 41/2016 (FJ 3 a).

**Trigésima.-** Incluso si pudiera afirmarse que la competencia para establecer una A.E. obligatoria es Estatal, el peso de su financiación no puede de ninguna manera recaer en las administraciones locales y mucho menos achacar su falta de adecuación a los mandatos estatales a las EE.LL., sino al Estado por la falta de provisión de medios para su logro.

**Trigésimo primera.-** La capacidad de defensa de la autonomía local de manera «directa» por parte de las propias EE.LL. es muy limitada cuando esa vulneración se produce por una norma superior del ordenamiento ya que la legitimación para su impugnación recae sobre terceros. Solo con respecto a las normas inferiores del ordenamiento las EE.LL. disponen de una vía de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual, moviéndonos en el ámbito del art. 149.1.18ª C.E., donde el uso del reglamento para regular las bases debería ser excepcional, hace igualmente excepcional la capacidad de defensa de su propia autonomía.

Del epígrafe dedicado a la situación actual de la A.E.:

**Trigésimo segunda.-** La principal conclusión que se extrae es que el legislador estatal, en el momento de la elaboración de la L.P.A.C.A.P. y L.R.J.S.P., ya contaba con datos más o menos precisos de la inversión local en materia de A.E. para hacer un análisis realista en la memoria de impacto normativo en su vertiente económica. La comparativa entre lo recogido en dicho análisis y los datos arrojados por los informes IRIA, permite afirmar que estamos ante un supuesto de palmaria insuficiencia de la memoria de impacto normativo en su vertiente económica, lo que conforme a derecho debería determinar la nulidad de dichas normas, al menos aquellos preceptos referidos a la obligatoriedad de implantación de A.E. en las EE.LL.

Por lo que respecta al estudio de la D.A. 2ª L.P.A.C.A.P. y de la S.T.C. 55/2018 que salva su constitucionalidad:

**Trigésimo tercera.-** La argumentación que emplea el T.C. para defender la constitucionalidad de la D.A. 2ª presenta, a mi entender, bastantes incongruencias y carencias argumentativas.

**Trigésimo cuarta.-** El alcance de dicha disposición va más allá del debate sobre si se está o no ante una técnica de control, aspecto sobre el que el T.C. centra el análisis constitucional del precepto.

**Trigésimo quinta.-** Es claro que la obligatoriedad de las EE.LL. de argumentar la decisión tomada ante el Ministerio de Hacienda y AA.PP. es una forma de control, posiblemente no sea, ni de lejos, el tipo de control más intensivo o restrictivo al que se pueda someter a una entidad local, pero indudablemente es una forma de control.

**Trigésimo sexta.-** El legislador estatal se ha extralimitado en el ejercicio de su competencia regulatoria sobre esta materia pues su alcance se limita, en palabras del propio T.C. a la promoción y, sin embargo, se aprecia claramente la naturaleza impositiva de su regulación.

**Trigésimo séptima.-** El discurso del T.C. para salvar la constitucionalidad de la D.A. 2ª entra en clara contradicción con la afirmación que contiene su jurisprudencia, que sigue manteniendo que «el diseño, creación y mantenimiento de “servicios de A.E.” es un aspecto central de la “potestad de autoorganización” inherente a la autonomía»<sup>1347</sup>.

**Trigésimo octava.-** También creo que el T.C., para salvar la constitucionalidad de la D.A. 2ª, entra en contradicción con su doctrina sobre el principio de conservación de la ley, pues uno de sus límites es el respeto del tenor literal de los preceptos legales [S.T.C. 222/1992 (F.J. 2)] y como viene a indicar en la sentencia, la interpretación conforme al tenor literal del precepto, es inconstitucional.

**Trigésimo novena.-** Dejando aparte lo que considero una técnica de control incluida en la D.A. 2ª y que debería haber sido tachada de inconstitucional, una vía de interpretación a la que podía haber acudido el T.C. para salvar el criterio de adhesión a las plataformas estatales, lo que para mí, a todas luces, tal y como

---

<sup>1347</sup> STC 55/2018 [FJ 11 b)], con cita del STC 111/2016 (FJ 11) y reiterada en SSTC 132/2018 (FJ 6) y; 10/2023 (FJ 6).

aparece recogido supone una vulneración de la autonomía local, sería aquella que, para el ámbito local, pusiera simplemente a su disposición los medios electrónicos estatales para el caso de que la diputación provincial no pudiera prestar estos servicios a los municipios que la conforman y que lo necesitasen, puesto que, el salto directo de la prestación de los servicios digitales municipales por parte del Estado, sin permitir su asunción previa por parte de las diputaciones provinciales, vulnera las competencias propias de éstas.

Las conclusiones alcanzadas en cada uno de los pilares en los que se asienta esta tesis, me llevan a afirmar, a pesar de la posición tomada por el T.C. y, en contra de esta, que el legislador estatal no tiene competencia para imponer, en la forma en la que lo está haciendo, la A.E. o la digitalización de la admón. en todas y cada una de las administraciones territoriales y, menos todavía en la admón. institucional dependiente de ellas.

Es innegable el efecto positivo que se puede conseguir a través de la aplicación de las T.I.C. en la gestión de los servicios que prestan las AA.PP. y en el cumplimiento de sus obligaciones, y que, en la mayoría de los escenarios, las ventajas de la digitalización superan a las desventajas, sobre todo si el administrado dispone de capacidad de elección de medios, pero para ello cada A.P. ha de elaborar su propia estrategia en base al análisis de sus necesidades, lo que no quita para que, de manera convencional, se acuerde entre todas las partes implicadas la mejor manera de armonizar la digitalización pretendida minimizando el elevado coste inherente a su implantación.

El legislador estatal, por supuesto, tiene competencia para imponer la A.E. en la A.G.E. y en su admón. institucional, pero su competencia para trasladar la A.E. o llevar a la digitalización a todas la AA.PP. es de promoción, por lo que, salvo para las cuestiones básicas, es necesario el consenso, inalcanzable a golpe de normativa estatal y que precisa, primero, de un análisis individual de las necesidades internas de cada una de las administraciones y, en base a las conclusiones obtenidas, la puesta en marcha de la digitalización mediante un proceso de negociación, a través del empleo de técnicas de cooperación o, en su caso, de coordinación.



Con la A.E. y la accesibilidad que esta puede procurar al administrado, equivalente a la cercanía que se predica de la admón. local, quizá interese un adelgazamiento de esta, pues muchas de las ventajas que se le presuponen como admón. cercana podría ser suplida a través de la digitalización de otras AA.PP., pero incluso así, la autonomía digital de las EE.LL. es y será una parte esencial de la garantía constitucional integrada dentro de la capacidad de autoorganización que la C.E. reconoce a las entidades territoriales.

## BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA EN EL TEXTO

Agenda de Capacidades Europea y Plan de Acción de Educación Digital.

[Disponible en línea: <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>] [Fecha de consulta: 31/10/2023].

ALAMILLO DOMINGO, I. y URIOS APARISI, F. X., *La actuación administrativa automatizada en el ámbito de las administraciones públicas. Análisis jurídico y metodológico para la construcción y la explotación de trámites automáticos*. Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2011. ISBN: 978-84-694-3266-2.

ALMONACID LAMELAS, V. y MORENO BONILLA, V., *Manifiesto de Administración electrónica*, 2015.

[Disponible en línea: <http://femp.femp.es/files/566-1804-archivo/Manifiesto%20AE.pdf>] [Fecha de consulta: 23/08/2023].

ALONSO MAS, M<sup>a</sup>.J., «La prevalencia del derecho estatal y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: El caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano», *R.A.P.*, núm. 161 (mayo-agosto 2003). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 307-32. ISSN: 0034-7639.

ANTONIO EUSAMIO, J. y GONZÁLEZ ALONSO, B., «Plataforma de intermediación de datos», *Boletín* núm. 77, julio 2016, d. Fundación Astic, pp. 42-47.

Disponible en línea: [https://www.astic.es/wp-content/uploads/2016/07/boletic77\\_1.pdf](https://www.astic.es/wp-content/uploads/2016/07/boletic77_1.pdf) [Fecha de consulta 28/11/2023].

AJA FERNÁNDEZ, E., «La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en España. Balance y perspectivas», *R.A.P.*, núm 4 (sept.-dic. 1989). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 233-254. ISSN: 0034-7639.

«Configuración constitucional de la autonomía local», en *Informe sobre el gobierno local*, FONT I LLOVET, T. (Dir.). Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals e INAP, Madrid, 1992, pp. 41-66, ISBN: 84-7088-628-2.

BALAGUER CALLEJÓN, F. «La cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE y los Estatutos de autonomía», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 4, 1986, pp. 117-40. ISSN 0213-2206.

BALLESTEROS MOFFA, L.A., «La “tierra prometida” de la administración electrónica en la prestación de servicios públicos y desarrollo de la economía digital» en PAREJO ALFONSO, L. Y VIDA FERNÁNDEZ, J. (Coord.) *Los retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1685-1716. ISBN 978-84-9143-953-0.

BAÑO LEÓN, J.L., «Artículo 149.1.18ª» en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., CASAS BAAMONDE, M. E (DIRS.) *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1376-1384. ISBN: 978-84-340-2503-5.

«Autonomía y competencias locales» *Documentación Administrativa*, núm. 6, Madrid: INAP, 2019, pp. 8-15. ISSN: 1989-8983.

BARATA I MIR, J., *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*. Ed. Tecnos, Madrid, 1999, ISBN: 84-309-3300-X.

BARBERÁ TUDELA, J., «La Plataforma de Intermediación de Datos (PID)», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 4, sept. 2019. Ed. Wolters Kluwer, pp. 887-104.

[Disponible en línea:

[https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAB3ISwqAIBAA0Nu4NivMhas8gh1g0hEE0Rg18PZ93vJF77WxCWU3JaZ3Ug1lqwFnxSXYv0ihmGKs-NCHSBVZC4hkIGGOyTMHkhhb6sjgrCX1hgFPx6BPnfBXQAAAA==WKE\]](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAB3ISwqAIBAA0Nu4NivMhas8gh1g0hEE0Rg18PZ93vJF77WxCWU3JaZ3Ug1lqwFnxSXYv0ihmGKs-NCHSBVZC4hkIGGOyTMHkhhb6sjgrCX1hgFPx6BPnfBXQAAAA==WKE)

[Fecha de consulta: 24/08/2023].

BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. DE, «Nuevas perspectivas políticas ante las disfunciones de la organización autonómica después de cuarenta años de Constitución», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 30, 2018, pp. 145-202.

- BARRÓN DE BENITO, J.L., *Derecho informático*. Ed. CEF, Madrid, 2017. ISBN: 978-84-45423-11-0.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J., «Identificación, autenticación y actuación automatizada de las Administraciones públicas», en GAMERO CASADO, E. (DIR.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, vol. 1. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 769-794. ISBN 978-84-9143-635-5.
- BENJAMIN B. BLANCHARD, *Systems Engineering Management*. Ed. Wiley-Interscience Publication, Nueva York, 1991.
- BERNING PRIETO, A. D., «El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas *ad futurum* para un uso responsable». *R.E.A.L.A.*, núm. 20. Ed. INAP, Madrid, 2023, pp. 165-185. ISSN: 1134-6035.
- BOCANEGRA REQUENA, J. M. Y BOCANEGRA GIL, B., *La Administración Electrónica en España. Implantación y régimen jurídico*. Ed. Altier, Barcelona, 2011. ISBN: 978-84-92788-56-9.
- BORRAJO INIESTA, I., «El orden constitucional de competencias y de ordenamientos» en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., CASAS BAAMONDE, M. E. (DIRS.), *Comentarios a la Constitución Española*. Tomo. II. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1508-1539. ISBN: 978-84-340-2503-5.
- BUSTOS PRETEL, G., «La Administración ante los nuevos usos de libros y documentos» en *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*, Ministerio de economía y hacienda, 2009.
- [Disponible en línea:  
<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/sgt/e-administracion.pdf>] [Fecha de consulta: 29/10/2018].
- «El archivo electrónico único requiere gestión centralizada», *Revista TRIA* núm. 21 (2017), pp. 33-56. ISSN 1134-1602.

«“Archive” y punto final», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 5, (2017), pp. 684-691. ISSN: 0210-2161.

*Archivo electrónico único: ¿colmena o tela de araña?*

[Disponible en línea: <http://www.legaltoday.com/blogs/transversal/blog-administracion-publica/archivo-electronico-unico-colmena-o-tela-de-arana>]

[Fecha de consulta 29/10/2019].

Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (B.E.P.S.A.P.)

[Disponible en línea:

<https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/Ultimas-Novedades/NoticiaBEPSAPJulio2022.pdf.pdf>]

[Fecha de consulta: 18/07/2023].

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., «Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato» *R.E.D.C.*, núm.70, enero-abril, 2004, pp. 161-188. ISSN 0211-5743.

*Autonomía Local y principio de subsidiariedad*, 2009.

[Disponible en línea:

<http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>]

[Fecha de consulta 24/05/2023].

CANTERO RODRÍGUEZ, J., «Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia», *R.E.A.L.A.*, núm. 269. Ed. INAP, Madrid, 1996, pp. 115-152. ISSN 0213-4675.

CARBAJO DOMINGO, M.A., VEGA FELGUEROSO, J. Y LÓPEZ DE LA RIVA, F. A. «El Tribunal Constitucional analiza la administración electrónica: la Ley 39/2015», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 7, Sección Procedimiento, responsabilidad y patrimonio, Julio 2018, p. 113. Ed. Wolters Kluwer.

[Disponible en línea:

<https://elconsultor.laley.es/content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAABEAMtMSbF1CTEAAiNzMwMjE7Wy1KLizPw8WyMDQwsDMwNTkEBmWqV>

[LfnJIUZGqbVpiTnGqWmJScX5OaUlqaFGmbUhRaSoAl-AxCkYAAAA=WKE#I10](#)] [Fecha de consulta 20/01/2023].

CARBONELL PORRAS, E., «Las competencias locales diez años después de la LRSAL» *R.E.A.L.A.*, núm. 19, abril 2023. Ed. INAP, Madrid, pp. 8-28. ISSN: 1989-8975.

CARDONA, D., «El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios» en ACTES DEL I CONGRÉS CATALÀ DE GESTIÓ PÚBLICA, ESADE (Barcelona, 26 y 27 de septiembre 2002), *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003. pp. 391-423. ISBN: 84-393-6121-1.

CARLONI, E., «IA, algoritmos y Administración pública en Italia» *IDP*, núm. 30, marzo 2020.

[Disponible en línea:

<https://raco.cat/index.php/IDP/article/view/373607/467220>] [Fecha de consulta 28/04/2024].

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., «El debate sobre la autonomía municipal» *R.A.P.*, núm. 147 (sept.-dic. 1998). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 59-95. ISSN: 0034-7639.

CASADO OLLERO, G., *El sistema impositivo de las comunidades autónomas (Una aproximación a las funciones del tributo regional)*. Ed. Universidad de Granada, Granada, 1981. ISBN: 84-338-0180-5.

«La hacienda local en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español» en CASADO OLLERO, G., (COORD.), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*. Ed. Dykinson S.L., Madrid, 2005, pp. 433-488, ISBN: 84-9772-770-3.

CASTELLS ARTECHE, J. M., «La limitación informática», en MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.) *Libro homenaje al profesor Dr. D. Eduardo García de Enterría: Estudios sobre la Constitución Española*, vol II, p. 907-8. Ed. Civitas, Madrid, 1991. ISBN: 84-7398-865-5.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. «Automatización e inteligencia artificial», en MARTÍN DELGADO, I. (COORD.), *El procedimiento administrativo desde la perspectiva de la innovación tecnológica*. Ed. Iustel, Madrid, 2020, pp. 389-416. ISBN 978-84-9890-394-2.

«Robots, asistentes virtuales y automatización de las administraciones públicas», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 61, 2021, pp. 271-310. ISSN: 1132-8371.

(Dir), *La administración digital*. Ed. Dykinson, Madrid, 2022. ISBN: 978-84-1122-159-7.

«Actividad administrativa automatizada y utilización de algoritmos», en en CASTILLO BLANCO, F.A., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ J.M. (DIRS.), *Las políticas de buen Gobierno en Andalucía (I): Digitalización y transparencia*, Vol. I. Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2022, pp. 259-287. ISBN 978-84-8333-729-5.

«Actuación automatizada, robotizada e inteligente», en *Manual de Derecho administrativo* (2ª edición), VELASCO CABALLERO, F. y DARNACULLETA GARDELLA, M.M. (DIRS.). Ed. Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 531-47. ISBN: 978-84-1381-742-2.

CIDONCHA MARTÍN, A., «La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, octubre 2017 pp. 12-100. ISSN: 1696-0955.

Comisión Europea, *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y amplia*, Boletín oficial de la U.E., Suplemento 5/1997. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. ISBN: 92-828-1030-5.

[Disponible en línea:

<https://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/55829/Suplemento+5-97.pdf;jsessionid=6F23AFFE6C8D103B34719F3C8CBFF3CA?sequence=1>]

[Fecha de consulta: 26/08/2023].

Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. *Reforma de las administraciones públicas*, Madrid, 2013.

[Disponible en línea:

<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>] [Fecha de consulta: 27/11/2023].

Comunicación de la Comisión, de 13 de marzo de 2001. Comunicación preparada para el Consejo Europeo de Estocolmo el 23 y 24 de marzo de 2001 [COM (2001) 140 final - sin publicar en el Diario Oficial].

[Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/eeurope-2002.html>] [Fecha de consulta: 09/09/2023].

Comunicación de la Comisión, de 28 mayo 2002, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [Comunicación COM (2002) 263 final - no publicada en el Diario Oficial].

[Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/eeurope-2005.html>] [Fecha de consulta: 09/09/2023].

Comunicación de la Comisión, de 25 de abril de 2006 [COM (2006) 173 final - no publicada en el Diario Oficial].

[Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/i2010-egovernment-action-plan.html>] [Fecha de consulta: 09/09/2023].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. *Plan de Acción de Administración sobre Electrónica para Europa 2011-2015. Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora*, Bruselas 2010.

[Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:ES:PDF>]

[Fecha de consulta: 20/10/2023].



Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. *Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública*, Bruselas, 26-06-2013, COM (2013) 453 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración*. Bruselas 2016.

[Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52016DC0179>] [Fecha de consulta: 23/10/2023].

Comunicación de la Comisión Europea. *2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, 2010.

[Disponible en línea: [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dam/jcr:ff451a5b-7353-467d-83fb-99a8d247c0e9/Administracion Electronica Europa 2020 Comunicacion Un a Agenda Digital para Europa.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:ff451a5b-7353-467d-83fb-99a8d247c0e9/Administracion_Electronica_Europa_2020_Comunicacion_Una_Agenda_Digital_para_Europa.pdf)] [Fecha de consulta: 27/08/2023].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. *Una Estrategia Europea de Datos*, Bruselas 2020.

[Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0066>] [Fecha de consulta: 28/10/2023].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital*, Bruselas 2021.

[Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>] [Fecha de consulta: 28/10/2023].

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA 23 Y 24 DE MARZO 2000, CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA.

[Disponible en línea:

[https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm#top](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm#top)]. [Fecha de consulta: 24/08/2023].

COSCULLUELA MONTANER, L. «La determinación constitucional de las competencias de las comunidades autónomas», *R.A.P.*, núm. 89 (mayo-agosto 1979). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. pp. 7-60. ISSN 0034-7639.

CRUZ GIL, A. DE LA, «La garantía de la autonomía local» en ÁLVAREZ CONDE, E. (COORD.) *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Ed. INAP, 1998, pp. 831-844. ISBN 84-7088-684-3.

CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M. DE LA, *Fundamentos de Derecho Público*. Ed. CEF.- 2011, ISBN: 978-84-454-1766-9.

Declaración de Berlín sobre la sociedad digital y el Gobierno digital basado en valores, diciembre de 2020.

[Disponible en línea:

<https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:9945b886-9a0b-41f3-9b32-d0e61cf6c61c/DeclaracionBerlin2020.pdf>] [Fecha de consulta: 31/10/2023].

DÍAZ GONZÁLEZ, G.M., «Las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución y la disciplina de la producción normativa. Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo)», *R.E.A.L.A.*, núm. 10, oct. 2018. Ed. INAP, Madrid, pp.80-95. ISSN: 1989-8975.

Dictamen del Consejo de Estado 275/2015 en relación con el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- ESPARDUCER MATEU, J.M., «Reutilización por parte de las entidades locales de sistemas y aplicaciones de propiedad de las administraciones públicas a la luz del Real Decreto 203/2021, de 39 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos» *Revista Digital CEMCI*, julio a septiembre 2022, pp. 1-22. ISSN: 1989-2470.
- ESTEVE PARDO, J. «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local» *R.E.D.C.*, núm. 31, 1991, pp. 125-150. ISSN 0211-5743.
- FANLO LORAS, A. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990. ISBN: 978-84-2590-854-5.
- FERNÁNDEZ GARCÍA M<sup>a</sup>.Y. *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-Ciudad Argentina, Madrid-Buenos Aires, 2003. ISBN: 84-95823-19-5.
- FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M. «Pleno. Sentencia 170/2014, de 23 de octubre (BOE núm. 282 de 21 de noviembre de 2014) Recurso de inconstitucionalidad 866-2007 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Competencias sobre educación y profesiones tituladas: inconstitucionalidad del precepto legal que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para expedir los títulos acreditativos de la aptitud profesional. Voto particular», *Revista de Derecho de la seguridad social*, núm. 3, especial 2023, pp. 127-139. ISSN: 2387-0370.
- FERRET I JACAS, J., «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local», *Anuario del Gobierno Local 2006. La reforma de los estatutos y la legislación local*. Ed. Fundación Democracia y Gobierno local Institut de Dret Públic. ISBN: 978-84-611-7006-7.

- FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Estado de Derecho o el *imperium* de la deslealtad institucional. Breves consideraciones sobre la imposición por el Estado a las comunidades autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales» *Actualidad administrativa*, Nº 9, 2016. Ed. Wolters Kluwer. ISSN 1130-9946.
- FONT I LLOVET, T. «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», *Anuario de gobierno local*, núm. 1, 2001, pp. 13-37. ISSN 2013-4924.
- «Autonomía local y Estatutos: Crónica de un compromiso» *Anuario del Gobierno Local 2006. La reforma de los estatutos y la legislación local*. Ed. Fundación Democracia y Gobierno local Institut de Dret Públic, pp. 13-35. ISBN: 978-84-611-7006-7.
- FUERTES LÓPEZ, J. «Inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2018 de 13 de diciembre de 2018», *Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2019. ISSN 1889-4380.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local, opinión pública)*. Ed. Civitas, Madrid, 1994, ISBN: 84-470-0327-2.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., «Contratación pública e innovación tecnológica» *Revista española de derecho administrativo*, núm. 187, 2017. Ed. Civitas, pp. 193-219. ISSN: 0210-8461.
- GALLEGO, F. «La evolución de las TIC en las AAPP» *Blog Sergio Jiménez Analítica Pública*  
[Disponible en línea: <https://sergiojimenez.net/la-evolucion-de-las-tic-en-las-aapp/>] [Fecha de consulta: 17/08/2023].
- GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y administración electrónica: Conéctense, por favor» *R.A.P.*, núm. 179, mayo-agosto (2009), Madrid, pp. 291-332. ISSN 0034-7639.

«Sistemas automatizados de toma de decisiones en el Derecho Administrativo Español» *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63, 2023. ISSN-e 1696-9650.

GARCÍA COSTA, F.M., *Cuestiones actuales de la provincia en España*.

[Disponible en línea:

<https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/12678/1/CUESTIONES%20ACTUALES%20DE%20LA%20PROVINCIA%20EN%20ESPA%C3%91A.doc>

[Fecha de consulta: 18/01/2022].

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La significación de las competencias exclusivas en el sistema autonómico» *R.E.D.C.*, Año 2, núm. 5, mayo-agosto 1982, pp. 63-94. ISSN: 0211-5743.

«El ordenamiento estatal y ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», *R.A.P.*, núms. 100-102 (enero-dic. 1983). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 289-291. ISSN 0034-7639.

«La provincia en la Constitución», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (Dir.) *La provincia en el sistema constitucional*. Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 5-20. ISBN: 84-7398-866-3.

*Revolución Francesa y Administración contemporánea*, 4ª edición. Ed. Civitas, Madrid, 1994. ISBN: 978-84-470-0440-9.

*La Administración Española – Estudios de ciencia administrativa*, 7ª edición. Ed. Civitas, Madrid, 2007. ISBN: 978-84-470-2747-7.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, 17ª edición. Ed. Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2022. ISBN 978-84-112-5556-1.

GARCÍA DíEZ, C. «Perfil constitucional de la fiscalidad local», en CÁMARA BARROSO, M.C. y Aguado Manzanares, S. (Dir.) *La financiación local en España. Especial referencia a la plusvalía municipal*. Ed. CEF, Madrid, 2017, pp. 27-74. ISBN: 978-84-454-3886-2.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional*. Madrid: IEAL, 1983. ISBN: 84-7088-344-5.

«Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de Fuentes y Autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho Local» *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 6, Toledo: Cortes de Castilla-La Mancha, Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, págs. 205-240. ISSN: 1139-0026.

GARCÍA GONZÁLEZ, M., *Administración electrónica: de la evidencia de la gestión de documentos a la documentación de la gestión de procesos institucionales locales*, Tesis doctoral, Alicante, 2015.

GARCÍA MACHO, R. «La autonomía municipal y su protección en la ley de bases de régimen local» *R.A.P.*, núm. 109 (enero-abril 1986). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 413-424. ISSN: 0034-7639.

GARCÍA MORILLO, J. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, ISBN: 84-7248-540-4.

GARCÍA ROCA, J. «La garantía de la autonomía local de las Corporaciones locales frente a la ley: el conflicto local», en ÁLVAREZ CONDE, E. *Administraciones públicas y constitución reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Ed. INAP, Madrid, 1998, pp. 801-30. ISBN 84-7088-684-3.

«El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *R.E.A.L.A.*, núm. 282. Ed. INAP, Madrid, 2000, pp. 23-70. ISSN 0213-4675.

GARCÍA TORRES, J., «La cláusula de prevalencia y el poder judicial», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 569-577. ISBN 84-7398-865-5.

GARRIDO FALLA, F., «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las comunidades autónomas» *R.A.P.*, núm. 94 (enero-abril 1981). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 13-32. ISSN: 0034-7639.

«El concepto de servicio público en el derecho español». *R.A.P.*, núm. 135, (Sept.-dic. 1994). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 7-36. ISSN: 0034-7639.

GARRIDO MAYOL, VICENTE, *Art. 148 CE: Sinopsis Constitución Española*, (2003).

[Disponible en línea:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>] [Fecha de consulta: 15/03/2024]

*Art. 149 CE: Sinopsis Constitución Española*, (2003).

[Disponible en línea:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>] [Fecha de consulta: 15/03/2024].

GASCÓ, M. «Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico», *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública, ESADE. Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003. ISBN: 84-393-6121-1.

GIMÉNEZ ASENSIO, R., *Fondos europeos y digitalización municipal: segundo turno*.

[Disponible en línea: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/fondos-europeos-y-digitalizacion-municipal-segundo-turno/>] [Fecha de consulta: 23/05/2023].

GÓMEZ PADILLA, R. «Comentario al art. 41 LRJSP», en RECUERDA GIRELA, M.A. (DIR.), *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*. Ed. Thomson-Reuters Aranzadi, 2016, pp. 1218-1224. ISBN 978-84-9135-522-9.

GÓMEZ VILLOTA, L., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. UDIMA, Madrid, 2017, p. 3.12.

HENRION DE PANSEY, P.P, *Del poder municipal y de la política interior de los municipios*, Madrid: INAP, 1990. ISBN: 84-7088-511-1.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M., «Punto de acceso y sede electrónica. ¿Desde ya?» *El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 20, pp. 2270-2273, Editorial Wolters Kluwer. ISSN: 0210-2161.

HERNANDO ALONSO, G. «Competencias locales y su relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: Un análisis desde la autonomía local» *Revista digital CEMCI*, número 51, julio a septiembre 2021, pp. 1-21. ISSN: 1989-2470.

HERRERO POMBO, C. «La digitalización del sector local: una partitura sin orquesta» *Documentación Administrativa*, número 8, diciembre de 2021, pp. 43-65.

[Disponible en línea:

<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/11024/12105>]

[Fecha de consulta: 23/05/2023].

IGLESIAS MARTÍN, A., *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*. Ed. Ariel, Barcelona, 2002, ISBN: 84-344-3223-4.

INE Cifras de Población (CP) a 1 de julio de 2022 Estadística de Migraciones (EM). Primer semestre de 2022.

[Disponible en línea: [https://www.ine.es/prensa/cp\\_j2022\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/cp_j2022_p.pdf)] [Fecha de consulta: 18/07/2023].

INFORME IRIA 1998 «Las Tecnologías de la Información en las Administraciones Públicas».

[Disponible en línea: <https://administracionelectronica.gob.es/>] [Fecha de consulta: 29/12/2023].

2000 «Las Tecnologías de la Información en las Administraciones Públicas».

2002 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».



2004 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».

2006 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».

2008 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».

2010 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».

2012 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».

2014 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».

2016 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».

2018 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».

2021 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas».

INFORME sobre «Europa y la sociedad global de la información - Recomendaciones al Consejo Europeo» - una comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre «Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de acción» (COM(94)0347 - C4-0093/94).

JIMÉNEZ, S., *Transformación digital para Administraciones Públicas: Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*. Madrid: INAP, 2019. ISBN: 978-84-7351-693-8.

JIMÉNEZ-CASTELLANOS BALLESTEROS, I. «Decisiones automatizadas y transparencia administrativa: nuevos retos para los derechos fundamentales», *Revista Española de Transparencia*, núm. 16, enero-jun. 2023, pp. 191-215.

- JORDANA DE POZAS, L., «Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1949, pp. 41 a 54. ISSN 0048-7694.
- JUANA ESPINOSA, S.A. DE, *Tecnología y modernización estratégica en la administración pública local: Análisis de las estrategias de administración electrónica en los municipios españoles*, Tesis doctoral, Alicante, 2005.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*. Ed. Civitas, Madrid, 1991. ISBN: 84-7398-979-1.
- LEGUINA VILLA, J. «La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local» *R.E.A.L.A.*, núm. 227. Ed. INAP, Madrid, 1985, pp. 431-439. ISSN: 1989-8975.
- «Notas sobre los principios de competencia y prevalencia en la legislación compartida», *R.E.A.L.A.*, número 258 (abril-junio 1993). Ed. INAP, Madrid, ISSN: 1989-8975.
- LÓPEZ GARCÍA, C. «Problemas de aplicación de la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado», *R.E.A.L.A.*, núm.304. Ed. INAP, Madrid, 2007, pp. 181-201. ISSN: 1134-6035.
- LÓPEZ MENUDO, F., «Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo», *R.A.P.*, núm. 129 (Sept.-dic. 1992). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 19-76. ISSN: 0034-7639.
- LÓPEZ RAMÓN, M., «Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas», *R.A.P.*, núm. 130. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 97-130. ISSN: 0034-7639.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Dir.) *Manual de Derecho Local*. Ed. Iustel, Madrid 2020. ISBN: 978-84-9890-386-7.

MAGALLÓN-SALEGUI, J. «La situación de la Administración electrónica en el ámbito local a la luz de varios informes. Atención particular al caso de Aragón» *R.E.A.L.A.*, núm. 21, abril 2024. Ed. INAP, Madrid, pp. 237-257. ISSN: 1134-6035.

MARIANO SÁNCHEZ-JÁUREGUI, M<sup>a</sup>.J., «La administración para los ciudadanos a través de internet: Los retos de la inclusión y de la calidad» en *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*, Ministerio de economía y hacienda, 2009, p. 254.

[Disponible en línea:

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/sgt/e-administracion.pdf>] [Fecha de consulta: 29/10/2018].

MARTÍN DELGADO, I. «Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada», *R.A.P.*, núm. 180 (sept.-dic. 2009). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 353-86. ISSN 0034-7639.

(Dir.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*. Ed. Iustel, Madrid 2020. ISBN: 978-84-9890-394-2.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «La reutilización y transferencia de tecnología para su utilización conjunta entre AA.PP., organismos y entidades del sector público tras la S.T.J.U.E. ISE/Colonia. Propuestas para completar una regulación insuficiente» *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 56 (Mayo – Agosto), 2021, pp. . ISSN : 1696-0351.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., «La *publicatio* de recursos y servicios», en COSCULLUELA MONTANER, L. (COORD.), *Estudios de Derecho público económico. Libro homenaje al Prof. Dr. S. Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 687-718. ISBN: 84-470-1924-1.

MARTÍN MARTÍN, R., *Deontología y legislación informática*, s.a., p. 1.

[Disponible en línea:

[https://www.academia.edu/23712416/DEONTOLOG%C3%8DA\\_Y\\_LEGISLACI%C3%93N\\_INFORM%C3%81TICA](https://www.academia.edu/23712416/DEONTOLOG%C3%8DA_Y_LEGISLACI%C3%93N_INFORM%C3%81TICA)] [Fecha de consulta: 23/08/2023].

- MARTÍN MATEO, R. «La garantía constitucional de las autonomías locales» *REVL*, núm. 208, 1980, pp. 609-626. ISSN: 0034-8163.
- MARTÍN MATEO R. y SOSA WAGNER, F. «Cincuenta años en la Administración local», *R.A.P.*, núm. 150 (sept.-dic. 1999). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 285-316. ISSN 0034-7639.
- MARTÍNEZ PUÓN, R., «¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública?» *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, UAEMex, núm. 49, enero-abril 2009, pp. 309-329. ISSN: 1405-1435.
- MEILÁN GIL, J.L., «El servicio público como categoría jurídica». *Cuadernos de derecho público*, núm. 2 (septiembre-diciembre 1997), pp. 75-94. ISSN 1138-2848.
- Categorías jurídicas en el Derecho Administrativo*. Ed. Iustel, Madrid, 2011. ISBN: 978-84-9890-152-8.
- «El servicio público en el contexto constitucional y comunitario». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 9. Ed. UDC, A Coruña, 2005, pp. 527-541. ISSN 1138-039X.
- [Disponible en línea: <http://hdl.handle.net/2183/2353>] [Fecha de consulta: 29/12/2021].
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M<sup>a</sup>. «La implementación de la administración electrónica en las nuevas leyes». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 63 (octubre 2016). Ed. Iustel, Madrid, 2016. pp. 28-37. ISSN: 1889-0016.
- [Disponible en línea: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506735>] [Fecha de consulta: 27/11/2023].
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, *Libro blanco para la reforma del Gobierno Local*, Madrid, 2005.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Diseño del Sistema de Información. Metodología Métrica V3*.

[Disponible en línea:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:7f366cd1-6759-42d9-9e0b-31edce0256d9/METRICA\\_V3\\_Disen%C3%B3\\_del\\_Sistema\\_de\\_Informacion.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:7f366cd1-6759-42d9-9e0b-31edce0256d9/METRICA_V3_Disen%C3%B3_del_Sistema_de_Informacion.pdf)]

[Fecha de consulta: 24/08/2023].

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*, 2009.

[Disponible en línea:

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/sgt/e-administracion.pdf>] [Fecha de consulta: 29/10/2018].

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Los servicios públicos europeos de administración electrónica. Programa ISA y estado de situación de la integración de la Administración*, abril, 2012.

[Disponible en línea:

[https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO\\_SEF/P/077\\_SERVICIOS\\_PUBLICOS\\_EUROPEOS\\_ISA.pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEF/P/077_SERVICIOS_PUBLICOS_EUROPEOS_ISA.pdf)] [Fecha de consulta:

25/08/2023].

MIR SOLER, N., *Modelo Catalán de Administración Electrónica*, Comunicación Tecnimap 2006.

[Disponible en línea:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:f88eb3e2-1889-4117-ab3c-](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:f88eb3e2-1889-4117-ab3c-73a4459d881b/modelo_catalan_de_administracion_electronica.pdf)

[73a4459d881b/modelo\\_catalan\\_de\\_administracion\\_electronica.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:f88eb3e2-1889-4117-ab3c-73a4459d881b/modelo_catalan_de_administracion_electronica.pdf)] [Fecha de consulta: 13/08/2023].

MONTOLIO DURÁN, E. «La administración somos todos, pero ¿nos habla a todos?» en PASTOR VILLALBA, C. (DIR.) *El español en el mundo; Anuario del Instituto Cervantes 2023*, Ed. Instituto Cervantes, pp. 247-268. ISBN 978-84-18210-44-0.

MORALES, E., 12 de febrero 2023, «España tiene ya 2.731.117 funcionarios, la cifra de empleo público más alta de la historia» *The objective*.

[Disponible en línea: <https://theobjective.com/economia/2023-02-12/record-funcionarios-crisis-oposiciones/>] [Consultado el 18/07/2023].

MORELL OCAÑA, L. «La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: su concepción como ámbito de articulación de centro político y la sociedad periférica», *R.A.P.*, núm. 114 (sept.-dic. 1987). Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 39-92. ISSN 0034-7639.

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M., MORET, V. y RASTROLLO, A. *Art. 128 CE: Sinopsis Constitución Española*, (2016).

[Disponible en línea: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>] [Fecha de consulta: 15/03/2024].

MUÑOZ MACHADO, S., *Servicio público y mercado*, Vol. I. Los fundamentos. Civitas, Madrid, 1998, ISBN: 84-470-0983-1.

*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, 2ª edición. Ed. Iustel, Madrid, 2007. ISBN: 978-84-96717-59-6.

(Coord.), *Tratado de derecho municipal*. Vol. I. 3ª ed., Madrid: Iustel, 2011. ISBN 978-84-9890-140-5.

*Tratado de derecho administrativo y derecho público General*. Tomo XIV. 15ª ed., Madrid: BOE, 2015. ISBN: 978-84-340-2229-4.

NARANJO DE LA CRUZ, R. *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en Alemania y España*. Ed. INAP, Madrid, 2003, ISBN: 84-7088-735-1.

NOLAN, R.L. «Managing the crises in data processing», *HBR*, March-April 1979, Modelo de Nolan año 1979 [Disponible en línea: <https://ecomputernotes.com/management-information-system-mis/information-and-system-concepts/nolanssixstagemodel/>] [Fecha de consulta: 17/08/2023].

NÚÑEZ RIVERO, C. Y GARCÍA ARANDA, S., «La autonomía de los entes locales» *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31. Ed. UNED. Facultad de Derecho, Madrid, 2013, pp. 407-438.

OCDE, *Resumen. Estudios de la OCDE sobre administración electrónica. La administración electrónica: un imperativo*, 2003.

[Disponible en línea: [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)] [Fecha de consulta: 03/12/2020].

ORTEGA ÁLVAREZ, L.I., «La potestad normativa local», pp. 39-54, ambos del, *Anuario de gobierno local*, núm. 1, 2001, ISSN 2013-4924.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. Y ARROYO JIMÉNEZ, L., «Artículo 128» en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., CASAS BAAMONDE, M. E (DIRS.) *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 832-841. ISBN: 978-84-340-2503-5.

OTTO Y PARDO, I. DE, «La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional» *R.E.D.C.*, Vol. 1, núm. 2, mayo-agosto 1981, pp. 57-92. ISSN: 0211-5743.

*Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ed. Ariel, Barcelona, 1987. ISBN: 84-3441-530-5.

PALOMAR OLMEDA, A., «Procesos de implementación de la administración electrónica y el procedimiento administrativo» en QUESADA LUMBRERAS, J.E. (coord.), *Remodelando el empleo público y la organización administrativa para garantizar el Estado de Bienestar*. Ed. Iustel, Madrid, 2017, pp. 113-130. ISBN: 978-84-989-0335-5.

PAREJO ALONSO, L., *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional. (El artículo 149.3 de la Constitución)*. Ed. Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1981. ISBN: 978-84-259-0644-2.

*Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid: IEAL, 1981. ISBN: 84-7088-276-7.

*Derecho básico de la Administración local*, Barcelona: Ariel, 1988.  
ISBN: 978-84-344-1536-2.

«El régimen jurídico de la Administración local hoy», en ALBA, C. y VANACLOCHA, F. *El sistema político local: nuevo escenario de gobierno*. Ed. B.O.E. y Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1997; ISBN: 8434009218.

«La autonomía local en la Constitución», en Muñoz Machado, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 1, 2ª edición. Ed. Civitas, Madrid, 2003, pp. 25-156, ISBN 84-470-1967-5.

«La condición de “aplicación plena”, “básica” y “no básica” de las normas estatales y la eficacia de estas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas», en GÓMEZ-FERRER, R. (COORD.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, 2.ª ed., Madrid, 2004, pp. 1713-1752. ISBN 84-470-2194-7.

«Breves reflexiones sobre la garantía institucional y su papel en la afirmación, determinación y defensa de la autonomía Local». *Revista democracia y gobierno local*, núm. 38/39, 2017, pp. 11-19.

PAREJO ALFONSO, L. Y VIDA FERNÁNDEZ, J. (Coord.) *Los retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI*, Vol. 2. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017. ISBN: 978-84-9143-953-0.

PERES W. Y HILBERT M. *La sociedad de la Información en América Latina y Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. Ed. CEPAL, Santiago de Chile, 2009. ISBN: 978-92-1-323177-7.

[Disponible en línea: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2537>]

[Fecha de consulta: 23/08/2023].

PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Ed. Lex nova, Valladolid, 2001. ISBN: 84-8406-248-1.



- QUESADA LUMBRERAS, J.E., *Remodelando el empleo público y la organización administrativa para garantizar el Estado de Bienestar*. Ed. Iustel, 2017. ISBN: 978-84-9890-335-5.
- RAMS RAMOS, L., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Colección de derecho administrativo. Ed. Reus Madrid (2008) p. 296. ISBN: 978-84-290-1538-6.
- REBOLLO PUIG, M. «Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable», *Documentación Administrativa*, núm. 6, enero-dic. 2019, pp. 43-80. ISSN: 0012-4494.
- REQUEJO PAGÉS, J.L., «Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía», *Anuario del Gobierno Local 2006. La reforma de los estatutos y la legislación local*. Ed. Fundación Democracia y Gobierno local Institut de Dret Públic, pp. 51-56. ISBN: 978-84-611-7006-7.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «El nuevo diseño de las competencias locales», *Cuadernos Derecho Local*, núm. 13, Fundación Democracia y Gobierno Local, Febrero 2007, pp. 20-46. ISSN 1696-0955.
- RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO, J.L. Y FERNÁNDEZ LLERA, R. (COORD.) *Crisis de los ayuntamientos, crisis de la democracia. Ideas para una reforma del Régimen Local en Asturias*, Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos, 2013. ISBN: 978-84-940373-7-5.
- RUIZ CUADRADO, B., «La autonomía local y su defensa», *Anales de derecho*, núm. 16, 1998. Ed. Universidad de Murcia, pp. 207-235. ISSN e: 1989-5992.
- SALAZAR BENÍTEZ, O. «La disolución de las Corporaciones Locales como medio de defensa del Estado: un grave *atentado* contra la autonomía local» *REAL*, núm. 290, 2002, pp. 29-59. ISSN: 1578-4568.
- SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Ed. INAP: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007. ISBN: 978-84-7351-263-3.

SÁNCHEZ GOYANES, E. *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2000, ISBN: 978-84-7052-285-7.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Ed. Civitas, Madrid, 1990. ISBN: 84-7398-717-9.

«La distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de régimen local», en MUÑOZ MACHADO, S. (COORD.), *Tratado de Derecho municipal*, 3ª ed., Vol. 1. Ed. Iustel, Madrid, 2011, pp. 337-389. ISBN: 978-84-9890-140-5.

SANJURJO RIVO, V. A., «Nuevas instituciones estatutarias ante una eventual reforma del estatuto de autonomía de Galicia» *Dereito* vol. 17 núm. 2, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2008. pp. 171-185. ISSN: 1132-9947.

SANTOLAYA MACHETTI, P. Y GARCÍA ROCA, F.J., *Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución Española*, 1982.

SANZ LARRUGA, F.J., «Los archivos electrónicos en el ecosistema jurídico-administrativo», *El archivo electrónico en la administración digital*, 23ª Jornadas de Archivos Universitarios. Ed. Universidade da Coruña, Servizo de Publicacións, A Coruña, 2018, pp. 9-26. ISBN: 978-84-9749-680-3.

SECRETARÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL, *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. Informe IRIA 2018*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

[Disponible en línea <https://administracionelectronica.gob.es/>] [Fecha de consulta: 09/04/2019].

SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 C.E.(Prontuario)*, mayo 2022, pp. 347-384.

*Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 C.E.(Prontuario)*, mayo 2024, pp. 371-410.

SOLANO GADEA, M., *Diccionario de conceptos y términos de la Administración Electrónica* (8ª edición). Ed. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Ministerio de Hacienda y Función Pública. Secretarías Generales Técnicas. Mayo 2022.

[Disponible en línea:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae Home/pae Estrategias/pae Leyes-39-y-40-2015/materiales-ayuda/diccionario-terminos-y-conceptos-administracion-electronica.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/pae_Leyes-39-y-40-2015/materiales-ayuda/diccionario-terminos-y-conceptos-administracion-electronica.html)]. [Fecha de consulta: 12/08/2023].

SOLER ARREBOLA, J.A. *Reversión de servicios públicos y subrogación empresarial. Aspectos jurídico laborales*. Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2019. ISBN 978-84-1313-665-3.

SORIANO ARNANZ, A. «Decisiones automatizadas y discriminación: aproximación y propuestas generales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56, 2021. ISSN-e 1696-9650.

«Decisiones automatizadas: problemas y soluciones jurídicas. Más allá de la protección de datos», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 3, 2021, pp. 85-127. ISSN: 2695-7191.

«El uso de sistemas automatizados por los poderes públicos. El caso del sistema empleado por el servicio público de empleo austriaco» en COTINO HUESO, L. Y TODOLI SIGNES, A. (COORDS.) *Explotación y regulación del uso del big data e inteligencia artificial para los servicios públicos y la ciudad inteligente*. Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2022, pp. 193-212. ISBN 978-84-1113-316-6.

SOSA WAGNER, F., «La autonomía local», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. *Estudios sobre la Constitución española. Libro Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. 4. Del poder judicial, organización territorial del Estado. Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 3185-3226. ISBN 84-7398-863-9.

*Manual de Derecho Local*, 9ª edición. Ed. Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2005, ISBN: 97-8849-76-747-13.

- SUÑÉ CANO, J.E., *E-Government o Administración electrónica: Su implantación en la Administración del Estado*, Tesis doctoral, Madrid, 2013.
- TEJEDOR BIELSA, J.C., *La garantía constitucional de la unidad del Ordenamiento en el Estado autonómico, competencia, prevalencia y supletoriedad*. Ed. Civitas, Madrid, 2000. ISBN: 84-470-1391-X.
- TORNOS MAS, J. «La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA», *REDA*, núm. 37, 1983, pp. 185-194. ISSN 0210-8461.
- TORRES CARBONELL, J.J., «Los servicios comunes como soporte de la administración electrónica» en *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, 2009.
- [Disponible en línea:  
<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/e-Administracion.pdf>] [Fecha de consulta:29/10/2018].
- VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y administración electrónica*. Ed. Derecho Global, Sevilla, 2013, ISBN: 978-84-941-4260-4.
- VANDELLI, L., *El poder local: Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. 2ª ed., Bogotá: Editorial Temis, 2020. ISBN: 978-95-835-1255-1.
- VÁZQUEZ PEDROUZO, M.C. «Posición jurídica del particular frente a la Administración». *Revista de la Facultad de Derecho*, 2011, núm. 30, pp. 309-342. ISSN: 0797-8316.
- VELASCO CABALLERO, F. «Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local», *Anuario del Gobierno Local 2005*. Ed. Fundación Democracia y Gobierno local Institut de Dret Públic, pp. 121-152. ISBN: 84-611-1455-8.
- «Autonomía Municipal» en *La autonomía municipal, administración y regulación económica*. Ed. Aranzadi Thomson Reuters, Navarra, 2007, pp. 41-78. ISBN: 978-84-8355-456-2.

*Autonomía Municipal* II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2 de febrero de 2007.

*Derecho local. Sistema de fuentes*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009. ISBN: 978-8497686501.

«La planta local de España: criterios para la toma de decisiones» *Anuario de Derecho Municipal* 2010, Núm. 4, Madrid, 2011, pp. 25-54. ISSN: 1888-7392.

VIDA FERNÁNDEZ, J., *La Administración electrónica en la Unión Europea*. Serie Claves del Gobierno Local, núm. 12. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2010.

[Disponible en línea:

<http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/962>]. [Fecha de consulta: 24/08/2023]. ISBN: 978-84-614-0970-9.

VILALTA REIXACH, M. «Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público. ¿Convenio o contrato?» *Anuario de Derecho Municipal* 2018, núm. 12, Madrid, 2019, pp. 53-86. ISSN: 1888-7392.

IV CONFERENCIA DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES DE ESPAÑA, ITALIA Y PORTUGAL. PONENCIA ESPAÑOLA, *La Garantía Constitucional de la autonomía local*, Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España, Madrid, noviembre 2002, p. 19.

[Disponible en línea:

<https://www.tribunalconstitucional.es/es/trilateral/Paginas/detalle-trilateral.aspx?ListItemId=25>] [Fecha de consulta 30/11/2023].

## WEBGRAFÍA

- <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/rea#.XZYNeGbtaUk>  
[Consultada el 03/10/2019]
- <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/sedipualba> [Fecha de consulta: 03/11/2024]
- [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/Quienes-somos.html](https://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/Quienes-somos.html) [Fecha de consulta 04/05/2020].
- [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/espanaAdmon/boletinesYLegislacion/legislacion/RepertoriosMaterias/AdministracionElectronica.html](https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/boletinesYLegislacion/legislacion/RepertoriosMaterias/AdministracionElectronica.html)  
[Consulta realizada el 20/03/2023]
- [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/Racionaliza y Comparte/elementos comunes/Registros administrativos.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y Comparte/elementos comunes/Registros administrativos.html)  
[Fecha de consulta: 25/04/2022]
- [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_SolucionesCTT/pae\\_CTT - Que es](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_SolucionesCTT/pae_CTT_-_Que_es) [Fecha de consulta: 03/11/2024]
- <https://www.caib.es/seucaib/es/fichainformativa/1445664> [Fecha de consulta 04/05/2022]
- <https://www.ehu.eus/es/web/sima/administrazio-elektronikoaren-etekinak>. [Fecha de consulta: 12/08/2023]
- <https://www.odilo.es/el-archivo-electronico-unico-en-10-claves/> [Fecha de consulta 03/12/2019]
- <http://www.tesoro.es/eu/8-que-es-el-registro-electronico-de-apoderamientos-rea> [Fecha de consulta 03/10/2019]
- [https://www.xunta.gal/administracion-electronica-definicion-antecedentes-vantaxes?langId=es\\_ES](https://www.xunta.gal/administracion-electronica-definicion-antecedentes-vantaxes?langId=es_ES). [Fecha de consulta: 18/07/2018]

- IBM Corp. (2006), [Disponible online: [https://cgrw01.cgr.go.cr/rup/RUP.es/SmallProjects/core.base\\_rup/guidances/concepts/software\\_architecture\\_4269A354.html#](https://cgrw01.cgr.go.cr/rup/RUP.es/SmallProjects/core.base_rup/guidances/concepts/software_architecture_4269A354.html#) [Fecha de consulta:05/12/2019]
- Registro Electrónico General de la AGE [Disponible on-line: [https://sede.administracion.gob.es/PAG\\_Sede/ServiciosElectronicos/RegistroElectronicoGeneral.html](https://sede.administracion.gob.es/PAG_Sede/ServiciosElectronicos/RegistroElectronicoGeneral.html)] [Fecha de consulta:19/04/2022]

## MARCO NORMATIVO

- Constitución Española (CE).
- DIRECTIVA 2002/19/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.
- DIRECTIVA 2002/20/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización).
- DIRECTIVA 2002/21/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco)..
- DIRECTIVA 2002/58/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas).
- DIRECTIVA 2006/24/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de marzo de 2006 sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE.
- DIRECTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.
- DIRECTIVA 2007/2/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de marzo de 2007 por la que se establece una infraestructura de información espacial de la Comunidad Europea (Inspire).
- DIRECTIVA 2014/23/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.
- DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.



- DIRECTIVA 2014/55/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de abril de 2014 relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.
- DIRECTIVA (UE) 2016/1148 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.
- DIRECTIVA 2016/2102 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de octubre de 2016 sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.
- DIRECTIVA (UE) 2018/1972 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.
- DIRECTIVA 2019/882 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de abril de 2019 sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios.
- DIRECTIVA 2019/1024 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público.
- REGLAMENTO (CE) N° 1059/2003 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas(NUTS).
- REGLAMENTO (UE) 1025/2012 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2012 sobre la normalización europea, por el que se modifican las Directivas 89/686/CEE y 93/15/CEE del consejo y las Directivas 94/9/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE y 2009/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se deroga la Decisión 87/95/CEE del consejo y la Decisión n° 1673/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- REGLAMENTO (UE) N° 283/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de marzo de 2014 relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas en el sector de las infraestructuras de telecomunicaciones y por el que se deroga la Decisión n° 1336/97/CE.

- REGLAMENTO (UE) 910/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.
- REGLAMENTO (UE) Nº 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).
- REGLAMENTO (UE) Nº 2017/1953 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2017 por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº. 1316/2013 y (UE) nº 283/2014 en lo que atañe al fomento de la conectividad a internet de las comunidades locales.
- REGLAMENTO (UE) 2018/1724 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 2 de octubre de 2018 relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012.
- REGLAMENTO (UE) 2019/881 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de abril de 2019 relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 526/2013 («Reglamento sobre la Ciberseguridad»).
- REGLAMENTO (UE) 2021/887 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de mayo de 2021 por el que se establece el Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad y la Red de Centros Nacionales de Coordinación.
- REGLAMENTO (UE) 2021/1153 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa» y se derogan los Reglamentos (UE) nº 1316/2013 y (UE) nº 283/2014.

- REGLAMENTO (UE) 2021/2021 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Programa Europa Digital y por el que se deroga la Decisión (UE) 2015/2240.
- REGLAMENTO (UE) 2022/868 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).
- REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2022/1463 DE LA COMISIÓN de 5 de agosto DE 2022 por el que se establecen las especificaciones operativas y técnicas del sistema técnico para el intercambio automatizado transfronterizo de pruebas y la aplicación del principio de «solo una vez», de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- REGLAMENTO (UE) 2022/2065 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales).
- REGLAMENTO (UE) 2024/1689 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de junio de 2024 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).
- DECISIÓN 1719/1999/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 12 de julio, sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a redes transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA).
- DECISIÓN 1720/1999/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 12 de julio, por la que se aprueba un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA).

- DECISIÓN 2004/387/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC).
- DECISIÓN 922/2009/CE DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, de 16 de septiembre de 2009 relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA).
- DECISIÓN (UE) 2015/2240 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de noviembre de 2015 por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA2) como medio de modernización del sector público.
- DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) DE LA COMISIÓN de 11 de octubre de 2018 por la que se establece un modelo de declaración de accesibilidad de conformidad con la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.
- DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2021/1339 DE LA COMISIÓN de 11 de agosto por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2018/2048, en lo que atañe a la norma armonizada aplicable a los sitios web y a las aplicaciones para dispositivos móviles.
- DECISIÓN (UE) 2022/2481 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030.
- Recomendación (UE) 2020/1307 de la Comisión de 18 de septiembre de 2020 relativa a un conjunto de instrumentos comunes de la Unión para reducir el coste del despliegue de redes de muy alta capacidad y garantizar un acceso al espectro radioeléctrico 5G oportuno y favorable a la inversión, a fin de fomentar la conectividad y ponerla al servicio de la recuperación económica en la Unión tras la crisis de la COVID-19.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2024, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas

- armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)).
- Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, ratificada el 20 de enero de 1988.
  - E-Government Act of 2002.
  - Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago «Carta Iberoamericana del Gobierno electrónico», 2007.
  - Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
  - Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
  - Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.
  - Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias.
  - Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de titularidad estatal.
  - Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
  - Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
  - Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.
  - Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.
  - Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.
  - Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.
  - Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
  - Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
  - Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
  - Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.
- Ley 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la «conurbación» de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.
- Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.
- Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.

- Ley 2/1990, de 18 de mayo, de Integración de Auxiliares en los Cuerpos de Policía Local (Castilla-La Mancha).
- Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
- Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.
- Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de Policías Locales (Cantabria).
- Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.
- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.
- Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears.
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos (Cataluña).
- Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja.
- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos.
- Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.
- Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña.
- Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.
- Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico (Cataluña).
- Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

- Ley 8/2008, de 5 de junio, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
- Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.
- Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
- Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña.
- Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.
- Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.
- Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.
- Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña.
- Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.
- Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón.
- Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno.
- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.



- Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.
- Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.
- Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.
- Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (Cataluña).
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (Canarias).
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Cataluña).
- Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local.
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Mérida.
- Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración.
- Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.
- Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, Ley de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.
- Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: arts. D.A. 2ª.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno (Galicia).
- Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
- Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
- Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana.
- Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.
- Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.
- Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés (Asturias).
- Ley Foral 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.
- Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra.
- Ley 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonès.
- Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana.
- Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.
- Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra.
- Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.
- Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias.

- Ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia.
- Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.
- Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica (Cataluña).
- Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, de aplicación a las entidades locales.
- Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante.
- Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.
- Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.
- Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado “Next Generation EU”, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana.
- Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas (Andalucía).
- Ley 1/2022, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.
- Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud (País Vasco).
- Ley 4/2022, de 28 de junio, de Consejos Insulares.
- Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.
- Ley 9/2022, de 27 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria.
- Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud).
- Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental (Asturias).
- Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid.

- Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana.
- Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.
- Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña.
- Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información.
- Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones.
- Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.
- Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.
- Resolución de 10 de septiembre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.
- Reglamento general del procedimiento en las reclamaciones económico administrativas, dictado en cumplimiento de la Ley de 19 de octubre de 1889.
- Reglamento provisional para la ejecución de la Ley de 19 de Octubre de 1889, relativa al procedimiento administrativo que ha de regir en

todas las oficinas centrales, provinciales y locales, dependientes del Ministerio de Gobernación y del Reglamento general que ha de observarse en el procedimiento administrativo del Ministerio de Estado.

- Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local.
- Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la ley 11/2007.
- Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.
- Real Decreto 936/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a varios centros de la Red Española de

Supercomputación, para el desarrollo del proyecto Quantum ENIA, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- Real Decreto 948/2021, de 2 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas estatales destinadas a la ejecución de proyectos de inversión dentro del Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería (III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 991/2021, de 16 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas para financiar la realización de cuatro programas para la implementación de los Planes Complementarios de I+D+I con las comunidades autónomas, que forman parte del componente 17 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 1101/2021, de 10 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a entidades del Tercer Sector para proyectos de innovación e investigación orientados a la modernización de los servicios sociales y de los modelos de atención y cuidado a personas mayores, a la

infancia y a personas sin hogar, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- Real Decreto 287/2022, de 19 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para financiar la realización de cuatro programas del segundo marco para la implementación de los Planes Complementarios de I+D+I con las comunidades autónomas, que forman parte del componente 17 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, denominado "Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación".
- Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 102.036.066 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 633/2022, de 26 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para financiar su incorporación a programas de los Planes Complementarios de I+D+I, que

forman parte del componente 17 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, denominado "Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación".

- Real Decreto 670/2022, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a diversas entidades para la realización de proyectos de innovación tecnológica, investigación y divulgación científica en materia de accesibilidad universal, así como para la creación de un centro español de accesibilidad cognitiva y un centro piloto sobre trastorno del espectro del autismo, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 902/2022, de 25 de octubre, por el que se aprueba la concesión directa, a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, de ayudas para la modernización de empresas privadas de transporte de viajeros prestadoras de servicios de transporte por carretera y de empresas privadas que intervienen en el transporte de mercancías por carretera, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea- Next

Generation EU.

- Real Decreto 958/2022, de 15 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a varios centros de carácter científico para impulsar las tecnologías del lenguaje, en el marco del PERTE Nueva Economía de la Lengua, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 959/2022, de 15 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a centros y fundaciones públicos de investigación y universidades públicas españolas para la realización de proyectos innovadores en el área de computación en la nube del Programa UNICO I+D Cloud, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -Financiado por la Unión Europea- Next Generation EU.
- Real Decreto 336/2023, de 3 de mayo, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Universidad de Salamanca, a través del Centro Internacional del Español, para impulsar la enseñanza y aprendizaje del español, en el marco del PERTE Nueva Economía de la Lengua y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Decreto Foral 23/2010, de 28 de setiembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la Administración Foral (Guipuzkoa).
- Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 62/2015, de 5 de mayo, de Administración Electrónica.
- Orden PRE/3523/2009, de 29 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico Común.
- Orden TAP/953/2011, de 12 de abril, por la que se aprueba la nueva imagen promocional de las actividades de administración electrónica y se establecen criterios para su utilización.
- Orden ESS/486/2013, de 26 de marzo, por la que se crea y regula el Registro electrónico de apoderamientos de la Seguridad Social para la realización de trámites y actuaciones por medios electrónicos.
- Orden HAP/566/2013, de 8 de abril, por la que se regula el Registro Electrónico Común.
- Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado.
- Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, por la que se aprueban los modelos de poderes inscribibles en el Registro

Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado y en el registro electrónico de apoderamientos de las Entidades Locales y se establecen los sistemas de firma válidos para realizar los apoderamientos apud acta a través de medios electrónicos.

- Orden TFP/303/2019, de 12 de marzo, por la que se crean las Subsedes Electrónicas del Portal Funciona y del Portal de la Transparencia, como sedes electrónicas derivadas de la Sede Electrónica del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado.
- Orden TER/1204/2021, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2021, de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las Entidades Locales, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden DSA/1199/2021, de 4 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones para la realización de proyectos de innovación en materia de prevención de la institucionalización, desinstitucionalización y desarrollo de

servicios de apoyo comunitarios en el ámbito de los cuidados de larga duración, vinculados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- Orden PCM/1382/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico General en el ámbito de la Administración General del Estado.
- Orden PCM/1384/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado.
- Orden CIN/1412/2021, de 10 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en el marco de la Acción Estratégica en Salud del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación para el período 2021-2023, y en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden TED/1427/2021, de 17 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras del programa de incentivos a proyectos de electrificación de flotas de vehículos ligeros (Programa MOVES FLOTAS), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



- ORDEN CUS/184/2022, de 21 de febrero, por la que se da publicidad al Acuerdo de 26 de enero de 2022, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Servicios Digitales de Aragón 2022-2025.
- Orden TMA/178/2022, de 28 de febrero, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la rehabilitación de edificios de titularidad pública y la convocatoria para la presentación de solicitudes por el procedimiento de concurrencia competitiva en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden EFP/217/2022, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para la formación de cualificación y recualificación de la población activa, vinculada prioritariamente a cualificaciones profesionales en sectores estratégicos y mejora de las capacidades para la transición ecológica, destinada a empresas, asociaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro, y se procede a su convocatoria en el año 2022, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden ETD/507/2022, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la provisión del conjunto de la infraestructura pasiva necesaria para la provisión de servicios de comunicaciones móviles en zonas donde no existe cobertura móvil 4g con servicio mínimo de 10 mbps y se procede a una primera convocatoria, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -. Programa "único-5g redes".
- Orden EFP/717/2022, de 22 de julio, por la que se crea la red estatal de centros de excelencia de formación profesional, se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para su implantación y desarrollo, y se procede a su convocatoria en el año 2022, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden ETD/806/2022, de 26 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para proyectos tractores 5G de digitalización sectorial, y se convoca la concesión de ayudas para la financiación de proyectos del Programa Único Sectorial 2022, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- Orden TER/836/2022, de 29 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2022.
- Orden ETD/1054/2022, de 21 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la provisión de conexión de backhaul mediante fibra óptica a emplazamientos de las redes públicas de telefonía móvil y se procede a una primera convocatoria, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-NextGenerationEU. Programa "Único 5G Redes-Backhaul Fibra Óptica".
- Orden ETD/1107/2022, de 14 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de ayudas para la prestación al usuario final de un servicio asequible de conexión de banda ancha a una velocidad mínima de transmisión de 100 mbps, principalmente en zonas rurales remotas y la instalación del equipamiento necesario para ello a partir de la configuración de un servicio de capacidad de transmisión (Programa único demanda rural), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Resolución de 26 de noviembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Xunta de Galicia para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 09/12/2013).
- Resolución de 23 de abril de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Extremadura para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 30/04/2014).
- Resolución de 31 de julio de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (Consejería de Fomento) para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 11/09/2014).

- Resolución de 8 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Principado de Asturias para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 29/09/2014).
- Resolución de 6 de noviembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad de Madrid para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 9/12/2014).
- Resolución de 14 de junio de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de La Rioja para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 24/06/2016).
- Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Gobierno de Cantabria para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 23/03/2015).
- Resolución de 1 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Consorci Administració Oberta de Catalunya para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 09/07/2015).
- Resolución de 8 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Aragón para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 20/08/2015).
- Resolución de 4 de agosto de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 30/10/2015).
- Resolución de 23 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 10/12/2015).

- Resolución de 13 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 10/06/2016).
- Resolución de 24 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad de Castilla y León, para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 15/06/2016).
- Resolución de 14 de junio de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunitat Valenciana para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica. (BOE 30/06/2016).
- Resolución de 30 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 8/09/2016).
- Resolución de 3 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 17/10/2016).
- Resolución de 3 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Convenio de colaboración entre la Secretaría General de Administración Digital y la Comunidad Autónoma del País Vasco, para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (BOE 24/07/2017).



## JURISPRUDENCIA

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- S.T.C. 4/1981
- S.T.C. 5/1981
- S.T.C. 11/1981
- S.T.C. 18/1981
- S.T.C. 32/1981
- S.T.C. 37/1981
- S.T.C. 1/1982
- S.T.C. 6/1982
- S.T.C. 18/1982
- S.T.C. 35/1982
- S.T.C. 44/1982
- S.T.C. 25/1983
- S.T.C. 32/1983
- S.T.C. 38/1983
- S.T.C. 42/1983
- S.T.C. 56/1983
- S.T.C. 57/1983
- S.T.C. 67/1983
- S.T.C. 75/1983
- S.T.C. 76/1983
- S.T.C. 85/1983
- S.T.C. 87/1983
- S.T.C. 88/1983
- S.T.C. 11/1984
- S.T.C. 76/1984
- S.T.C. 77/1984
- S.T.C. 95/1984
- S.T.C. 100/1984
- S.T.C. 110/1984
- S.T.C. 123/1984
- S.T.C. 125/1984
- S.T.C. 22/1985
- S.T.C. 179/1985
- S.T.C. 1/1986
- S.T.C. 11/1986
- S.T.C. 29/1986
- S.T.C. 56/1986
- S.T.C. 63/1986
- S.T.C. 94/1986
- S.T.C. 165/1986
- S.T.C. 27/1987
- S.T.C. 87/1987
- S.T.C. 99/1987
- S.T.C. 166/1987
- S.T.C. 193/1987
- S.T.C. 13/1988
- S.T.C. 20/1988
- S.T.C. 48/1988
- S.T.C. 49/1988
- S.T.C. 52/1988
- S.T.C. 69/1988
- S.T.C. 76/1988
- S.T.C. 80/1988
- S.T.C. 187/1988
- S.T.C. 201/1988
- S.T.C. 227/1988
- S.T.C. 13/1989
- S.T.C. 15/1989
- S.T.C. 87/1989
- S.T.C. 132/1989
- S.T.C. 170/1989
- S.T.C. 210/1989
- S.T.C. 214/1989
- S.T.C. 241/1989
- S.T.C. 17/1990
- S.T.C. 96/1990

- S.T.C. 140/1990
- S.T.C. 150/1990
- S.T.C. 147/1991
- S.T.C. 149/1991
- S.T.C. 235/1991
- S.T.C. 236/1991
- S.T.C. 13/1992
- S.T.C. 79/1992
- S.T.C. 135/1992
- S.T.C. 204/1992
- S.T.C. 222/1992
- S.T.C. 237/1992
- S.T.C. 23/1993
- S.T.C. 33/1993
- S.T.C. 141/1993
- S.T.C. 203/1993
- S.T.C. 225/1993
- S.T.C. 331/1993
- S.T.C. 341/1993
- S.T.C. 385/1993
- S.T.C. 36/1994
- S.T.C. 163/1994
- S.T.C. 213/1994
- S.T.C. 330/1994
- S.T.C. 102/1995
- S.T.C. 147/1995
- S.T.C. 156/1995
- S.T.C. 68/1996
- S.T.C. 96/1996
- S.T.C. 118/1996
- S.T.C. 127/1996
- S.T.C. 146/1996
- S.T.C. 171/1996
- S.T.C. 196/1996
- S.T.C. 197/1996
- S.T.C. 61/1997
- S.T.C. 70/1997
- S.T.C. 133/1997
- S.T.C. 168/1997
- S.T.C. 206/1997
- S.T.C. 13/1998
- S.T.C. 40/1998
- S.T.C. 65/1998
- S.T.C. 66/1998
- S.T.C. 109/1998
- S.T.C. 118/1998
- S.T.C. 148/1998
- S.T.C. 166/1998
- S.T.C. 171/1998
- S.T.C. 173/1998
- S.T.C. 227/1998
- S.T.C. 20/1999
- S.T.C. 50/1999
- S.T.C. 128/1999
- S.T.C. 129/1999
- S.T.C. 186/1999
- S.T.C. 208/1999
- S.T.C. 233/1999
- S.T.C. 242/1999
- S.T.C. 104/2000
- S.T.C. 190/2000
- S.T.C. 192/2000
- S.T.C. 289/2000
- S.T.C. 98/2001
- S.T.C. 159/2001
- S.T.C. 175/2001
- S.T.C. 235/2001
- S.T.C. 37/2002
- S.T.C. 53/2002
- S.T.C. 95/2002
- S.T.C. 96/2002
- S.T.C. 126/2002
- S.T.C. 204/2002
- S.T.C. 239/2002
- S.T.C. 16/2003

- S.T.C. 72/2003
- S.T.C. 124/2003
- S.T.C. 175/2003
- S.T.C. 202/2003
- S.T.C. 230/2003
- S.T.C. 48/2004
- S.T.C. 51/2004
- S.T.C. 109/2004
- S.T.C. 158/2004
- S.T.C. 168/2004
- S.T.C. 194/2004
- S.T.C. 33/2005
- S.T.C. 101/2005
- S.T.C. 138/2005
- S.T.C. 252/2005
- S.T.C. 273/2005
- S.T.C. 51/2006
- S.T.C. 101/2006
- S.T.C. 179/2006
- S.T.C. 222/2006
- S.T.C. 240/2006
- S.T.C. 247/2007
- S.T.C. 47/2008
- S.T.C. 162/2009
- S.T.C. 31/2010
- S.T.C. 137/2010
- S.T.C. 109/2011
- S.T.C. 134/2011
- S.T.C. 139/2011
- S.T.C. 148/2011
- S.T.C. 184/2011
- S.T.C. 22/2012
- S.T.C. 36/2012
- S.T.C. 81/2012
- S.T.C. 111/2012
- S.T.C. 120/2012
- S.T.C. 121/2012
- S.T.C. 132/2012
- S.T.C. 148/2012
- S.T.C. 150/2012
- S.T.C. 162/2012
- S.T.C. 184/2012
- S.T.C. 194/2012
- S.T.C. 195/2012
- S.T.C. 198/2012
- S.T.C. 212/2012
- S.T.C. 227/2012
- S.T.C. 3/2013
- S.T.C. 20/2013
- S.T.C. 23/2013
- S.T.C. 34/2013
- S.T.C. 36/2013
- S.T.C. 69/2013
- S.T.C. 85/2013
- S.T.C. 89/2013
- S.T.C. 94/2013
- S.T.C. 103/2013
- S.T.C. 104/2013
- S.T.C. 129/2013
- S.T.C. 130/2013
- S.T.C. 132/2013
- S.T.C. 135/2013
- S.T.C. 138/2013
- S.T.C. 142/2013
- S.T.C. 143/2013
- S.T.C. 201/2013
- S.T.C. 130/2013
- S.T.C. 135/2013
- S.T.C. 142/2013
- S.T.C. 143/2013
- S.T.C. 144/2013
- S.T.C. 161/2013
- S.T.C. 179/2013
- S.T.C. 37/2014
- S.T.C. 84/2014



- S.T.C. 86/2014
- S.T.C. 95/2014
- S.T.C. 132/2014
- S.T.C. 141/2014
- S.T.C. 151/2014
- S.T.C. 166/2014
- S.T.C. 170/2014
- S.T.C. 210/2014
- S.T.C. 215/2014
- S.T.C. 45/2015
- S.T.C. 57/2015
- S.T.C. 92/2015
- S.T.C. 95/2015
- S.T.C. 103/2015
- S.T.C. 107/2015
- S.T.C. 154/2015
- S.T.C. 156/2015
- S.T.C. 237/2015
- S.T.C. 6/2016
- S.T.C. 11/2016
- S.T.C. 27/2016
- S.T.C. 41/2016
- S.T.C. 87/2016
- S.T.C. 101/2016
- S.T.C. 111/2016
- S.T.C. 104/2016
- S.T.C. 141/2016
- S.T.C. 142/2016
- S.T.C. 152/2016
- S.T.C. 156/2016
- S.T.C. 168/2016
- S.T.C. 180/2016
- S.T.C. 184/2016
- S.T.C. 217/2016
- S.T.C. 228/2016
- S.T.C. 251/2016
- S.T.C. 11/2017
- S.T.C. 44/2017
- S.T.C. 45/2017
- S.T.C. 53/2017
- S.T.C. 54/2017
- S.T.C. 58/2017
- S.T.C. 65/2017
- S.T.C. 79/2017
- S.T.C. 91/2017
- S.T.C. 93/2017
- S.T.C. 99/2017
- S.T.C. 101/2017
- S.T.C. 107/2017
- S.T.C. 108/2017
- S.T.C. 109/2017
- S.T.C. 140/2017
- S.T.C. 143/2017
- S.T.C. 14/2018
- S.T.C. 33/2018
- S.T.C. 54/2018
- S.T.C. 55/2018
- S.T.C. 61/2018
- S.T.C. 70/2018
- S.T.C. 78/2018
- S.T.C. 79/2018
- S.T.C. 98/2018
- S.T.C. 104/2018
- S.T.C. 110/2018
- S.T.C. 132/2018
- S.T.C. 137/2018
- S.T.C. 33/2019
- S.T.C. 86/2019
- S.T.C. 100/2019
- S.T.C. 105/2019
- S.T.C. 109/2019
- S.T.C. 157/2019
- S.T.C. 161/2019
- S.T.C. 65/2020
- S.T.C. 82/2020

- S.T.C. 135/2020
- S.T.C. 134/2021
- S.T.C. 133/2022
- S.T.C. 36/2021
- S.T.C. 159/2021
- S.T.C. 10/2023
- S.T.C. 68/2021
- S.T.C. 182/2021
- S.T.C. 15/2023
- S.T.C. 74/2021
- S.T.C. 19/2022
- S.T.C. 65/2024
- S.T.C. 125/2021
- S.T.C. 76/2022

## TRIBUNAL SUPREMO Y OTRAS

- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª)] de 2 de marzo de 1979 [Rec. Apelación 41043/1979] Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ponce de León y Belloso [ROJ: STS 1278/1979 - ECLI:ES:TS:1979:1278].
- Sentencia Tribunal Supremo 59/1986 [Sala de lo Contencioso-Administrativo], de 28 de enero [Rec. Apelación]. Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro [ROJ: STS 15106/1986 - ECLI:ES:TS:1986:15106].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª)] 1348/1989, de 24 de octubre [Rec. Apelación]. Ponente: Excmo. Sr. don Carmelo Madrigal García [ROJ: STS 14352/1989 - ECLI:ES:TS:1989:14352].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª)] 234/1990, de 12 de febrero [Rec. Apelación]. Ponente: Excmo. Sr. D. Carmelo Madrigal García [ROJ: STS 15854/1990 - ECLI:ES:TS:1990:15854].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª)] 1257/1990, de 29 de junio [Rec. Apelación]. Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro [ROJ: STS 13037/1990 - ECLI:ES:TS:1990:13037].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª)] 1261/1990, de 30 de junio [Rec. Apelación]. Ponente: Excmo. Sr. D. José María Reyes Monterreal [ROJ: STS 12786/1990 - ECLI:ES:TS:1990:12786].

- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª)] de 5 de abril de 1997 [Rec. Apelación 8456/1991]. Ponente: Excmo. Sr. D. José Mateo Díaz [RO]: STS 2398/1997 - ECLI:ES:TS:1997:2398].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª)] de 17 de abril de 1997 [Rec. Casación: 6683/1992]. Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Rouanet Moscardó [RO]: STS 4727/1997 - ECLI:ES:TS:1997:4727].
- Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) 664/1997, de 5 de julio [Cuestión de competencia por inhibitoria 1940/1996]. Ponente: Excmo. Sr. D. Xavier O'Callaghan Muñoz [RO]: STS 4793/1997 - ECLI:ES:TS:1997:4793].
- Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) 1125/1997, de 28 de noviembre [Cuestión de competencia por inhibitoria 1829/1997]. Ponente: Excmo. Sr. D. Xavier O'Callaghan Muñoz [RO]: STS 7222/1997 - ECLI:ES:TS:1997:7222].
- Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) 1084/1998, de 13 de noviembre [Cuestión de competencia por inhibitoria 2884/1997]. Ponente: Excmo. Sr. D. Xavier O'Callaghan Muñoz [RO]: STS 6721/1998 - ECLI:ES:TS:1998:6721].
- Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) 1162/1998, de 16 de diciembre [Rec. Casación 1975/1994]. Ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Marina Martínez-Pardo [RO]: STS 7687/1998 - ECLI:ES:TS:1998:7687].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 7ª)] de 6 de mayo de 1999 [Rec. 2298/1993]. Ponente: Excmo. Sr. Don Gustavo Lescure Martín. [RO]: STS 3103/1999 - ECLI:ES:TS:1999:3103].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª)] de 27 de enero de 2000 [Rec. Casación: 5707/1993]. Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil [RO]: STS 476/2000 - ECLI:ES:TS:2000:476].
- Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª), de 23 de septiembre de 2000 [Rec. Casación 3019/1996]. Ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate [RO]: STS 6654/2000 - ECLI:ES:TS:2000:6654].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª)] de 20 de febrero de 2003 [Rec. Casación: 7775/1999]. Ponente:

- Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil  
[ROJ: STS 1151/2003 -  
ECLI:ES:TS:2003:1151].
- Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) 274/2003, de 21 de marzo [Rec. Casación 2282/1997]. Ponente: Excmo. Sr. D<sup>o</sup>. Jesús Corbal Fernández [STS 1967/2003 - ECLI:ES:TS:2003:1967].
  - Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4<sup>a</sup>)] de 22 de abril de 2005 [Rec. 7931/2002]. Ponente: Excma. Sra. Magistrada Dña. Celsa Pico Lorenzo. [ROJ: STS 2489/2005 - ECLI:ES:TS:2005:2489].
  - Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4<sup>a</sup>)] de 11 de mayo de 2005 [Rec. 4835/2000]. Ponente: Excma. Sra. Magistrada Dña. Celsa Pico Lorenzo. [ROJ: STS 2984/2005 - ECLI:ES:TS:2005:2984].
  - Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5<sup>a</sup>)], de 18 de octubre 2006 [Rec. 115/2004]. Ponente: Excmo. Sra. D<sup>a</sup>. Jesús Ernesto Peces Morate [ROJ: STS 6899/2006 - ECLI:ES:TS:2006:6899].
  - Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Social), de 4 de diciembre 2007 [Rec. Casación 507/2007]. Ponente: Excmo. Sra. D<sup>a</sup>. Rosa María Viroles Piñol [ROJ: STS 9004/2007 - ECLI:ES:TS:2007:9004].
  - Sentencia Tribunal Supremo 2571/2016 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4<sup>a</sup>)], de 12 de diciembre [Rec. Contencioso]. Ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Cudero Blas [ROJ: STS 5484/2016 - ECLI:ES:TS:2016:5484].
  - Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4<sup>a</sup>)] 64/2021, de 25 de enero [Rec. Casación: 2793/2019]. Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibañez [ROJ: STS 54/2021 - ECLI:ES:TS:2021:54].
  - Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2<sup>a</sup>)] 1097/2022, de 26 de julio [Rec. Casación: 6732/2020]. Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara [ROJ: STS 3250/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3250].
  - Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2<sup>a</sup>)] 512/2022, de 3 de mayo [Rec. Casación: 8026/2019]. Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda [ROJ: STS 1697/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1697].

- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª)] 1097/2022, de 26 de julio [Rec. Casación 6732/2020]. Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara [RO]: STS 3250/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3250].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª)] 482/2023, de 17 de abril [Rec. Casación: 4024/2021]. Ponente: Excmo. Sra. Dª. Mª de la Esperanza Córdoba Castroverde [RO]: STS 1627/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1627].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª)] 487/2023, de 17 de abril [Rec. Casación: 5708/2021]. Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero [RO]: STS 1619/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1619].
- Sentencia Tribunal Supremo [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª)] 512/2022, de 3 de mayo [Rec. Casación 8026/2019]. Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda [RO]: STS 1697/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1697].
- Sentencia Tribunal Supremo 638/2022 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª)], de 30 de mayo [Rec. Ordinario 165/2021]. Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas [RO]: STS 2187/2022 - ECLI:ES:TS:2022:2187].
- STJUE (Sala Cuarta) C-796/18, de 28 de mayo de 2020 [ECLI:EU:C:2020:395].
- STSJ Valencia 592/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª)], de 13 de julio [Rec. Apelación 411/2019]. Ponente: Ilma. Sr. D. Edilberto Narbón Lainez [RO]: STSJ CV 3759/2021 - ECLI:ES:TSJCV:2021:3759].
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid 15/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 15 de enero [Rec. Ordinario 78/2019]. Ponente: Ilma. Sra. Dª. Mª Dolores Galindo Gil [RO]: STSJ M 761/2021 - ECLI:ES:TSJM:2021:761].
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid 934/2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª)], de 20 de julio [Rec. Ordinario 525/2019]. Ponente: Ilma. Sra. Dª. Amparo Guilló Sánchez-Galiano [RO]: STSJ M 8920/2021 - ECLI:ES:TSJM:2021:8920].
- Sentencia Audiencia Territorial de Palma de Mallorca de 3 de julio de 197

## ANEXO 1

### DEFINICIONES DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA<sup>1</sup>

1. «el grupo Gartner en 2006 y que especifica que el gobierno electrónico se refiere a «the continuous optimisation of government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media»<sup>2</sup>
2. La administración electrónica o digital se refiere a los «programas relacionados con la aplicación de las TIC a la organización y los procedimientos internos al Gobierno y la Administración en red e, incluso, a las relaciones entre ambos» - *back office adjustments* -<sup>3</sup>.
3. El gobierno electrónico o digital se refiere a la «aplica[ción] de las TIC con otros actores (ciudadanos y organizaciones civiles y empresas) para los cuales adquieren un papel de suministradores de servicios» - *front office adjustments*<sup>4</sup>
  - Acceso del ciudadano a diferentes tipos de información.
  - Transacciones con el gobierno.
  - Prestación de servicios públicos.
  - Proceso democrático y participación ciudadana.
4. Por e-Administración o e-Gobierno entendemos «la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar

---

<sup>1</sup> GASCÓ, M. «Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico», RAMÍO, C. «e-Administración y nuevos modelos de gestión pública» y en CARDONA, D. «El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios» todos en *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*, ESADE, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003, pp. 358, 410-5.

<sup>2</sup> GRUPO GARTNER (2006) en GASCÓ, M. «Impacto organizacional...», Op. Cit., p. 358.

<sup>3</sup> GASCÓ, M. «Impacto organizacional...», Op. Cit., p. 358.

<sup>4</sup> IDEM.

más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas»<sup>5</sup>.

5. «el gobierno electrónico es la continua optimización en la prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las TIC»<sup>6</sup>.
6. «Es el uso de las TIC por el Gobierno. Su adopción altera las relaciones fundamentales entre el Gobierno y el ciudadano o empresas de dos formas:
  - Reinventando la función del Gobierno mediante nuevas formas de integración de información y haciéndola más accesible a través de la web apoyando la proveeduría y la distribución de servicios
  - También está transformando la naturaleza de la gobernanza, afectando las relaciones y las responsabilidades entre el Estado y el ciudadano»<sup>7</sup>.
7. «Desde una perspectiva semi-técnica es el uso de las TIC para distribuir servicios gubernamentales y construir relaciones más cercanas con el ciudadano.

Para el común de la gente, es mejor definirlo como la distribución de los servicios y la información gubernamentales vía Internet.

Ambas definiciones enfatizan que el gobierno electrónico es un medio para proveer servicios y comunicación, no un fin en sí mismo»<sup>8</sup>.

8. «Es la continua optimización en la prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las TIC»<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Gobierno de Nueva Zelanda (2001) en RAMÍO, C. «e-Administración y nuevos modelos de gestión pública», Repensar el paper del gestor público en el siglo XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública, ESADE, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003, p. 380

<sup>6</sup> BAUM y DI MARIO (2001) en CARDONA, D. «El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios», Repensar el paper del gestor público en el siglo XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública, ESADE, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003, p. 393.

<sup>7</sup> ATALLAH (2001)

<sup>8</sup> BALLARD (2001)

<sup>9</sup> BAUM & DI MARIO (2001)

9. «Es el uso de las TIC para suplir las necesidades del ciudadano y las empresas sin quedarse atrás en los desarrollos tecnológicos, mediante el establecimiento de coordinaciones interagenciales, permitiendo el acceso a los servicios 24 horas al día, 7 días a la semana y haciendo la vida más fácil»<sup>10</sup>.
10. «Significa diferentes cosas para diferentes personas. Algunos observadores lo definen en términos de acciones específicas:
  - Usar kioscos para recibir información laboral
  - Aplicar beneficios a través de la web o
  - Crear bases de datos compartidas entre agencias.

Otros observadores lo definen más genéricamente como la automatización de la prestación de servicios gubernamentales. Aunque existe una amplia variedad de percepciones, se pueden identificar algunos temas en común para describir su naturaleza a evolucionar:

- Incluye el uso de las TIC, especialmente Internet, para la distribución de información y la prestación de servicios al ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales
- Permite al ciudadano interactuar y recibir servicios del gobierno 24 horas al día, 7 días a la semana
- Algunos observadores de estas iniciativas sugieren que la prestación de servicios será más conveniente y efectiva
- En sí mismo es un proceso, o un medio para obtener un fin, más que un fin en sí mismo
- Se encuentra en sus estados iniciales de desarrollo y promete evolucionar con las TIC e incrementar su aceptación y confianza.

Las iniciativas básicas se han centrado en proveer un acceso ilimitado a información y servicios básicos. Sin embargo, su capacidad transformadora permanece

---

<sup>10</sup> BLAIR (1999).



sin desarrollar, aunque el rápido incremento del interés y los recursos asignados al desarrollo de estas iniciativas contribuirán a la obtención de este cambio»<sup>11</sup>.

11. «Desde una perspectiva más tecnológica, es el uso de la tecnología para ampliar el acceso y la distribución de los servicios gubernamentales para el beneficio del ciudadano, las empresas y los empleados»<sup>12</sup>.
12. «Es el uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, las cuales tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales»<sup>13</sup>.
13. «Es hacer accesible el gobierno al ciudadano cuando lo deseen»<sup>14</sup>.
14. «Son tres estados no necesariamente consecutivos:
  - Colocar información y servicios en línea, haciéndolos fácilmente accesibles y usables. Este es el «front-end» básico
  - Lo complicado es el «back-end», la interoperabilidad entre agencias para proveer una estructura única al ciudadano, las empresas, otros gobiernos y los mismos empleados.
  - La última componente es la gobernanza y la participación ciudadana, que va más allá de la información y los servicios. Tiene que ver con el uso del gobierno electrónico para incorporar al ciudadano en el proceso de toma de decisiones»<sup>15</sup>.
15. «Son aplicaciones avanzadas de las TIC en el gobierno gracias a combinaciones bien integra das de políticas, objetivos, procesos organizacionales, contenidos en información y tecnología para alcanzar los objetivos públicos. Aunque existan muchas definiciones de gobierno electrónico, los objetivos actuales del gobierno son indiscutibles:
  - Mantener la seguridad colectiva

---

<sup>11</sup> BONHAM, SEIFERT, & THORSON (2001).

<sup>12</sup> BREEN (2000).

<sup>13</sup> CAMILLERI (2001).

<sup>14</sup> CANALES (2001).

<sup>15</sup> CHENOK (2001).

- Administrar justicia
  - Proveer la infraestructura institucional para la economía
  - Asegurar el capital social vital mediante mejoras en la salud y la educación, reforzando las familias y las comunidades»<sup>16</sup>.
16. «Desde una perspectiva estrecha, son los servicios al ciudadano, a los que se les aplica reingeniería con tecnología o simplemente proveeduría a través de Internet. Otros lo perciben como una transformación fundamental del gobierno y la gobernanza a un nivel equivalente al vivido en la revolución industrial»<sup>17</sup>.
17. «Es más que los servicios al ciudadano, a los que se les aplica reingeniería con tecnología o simplemente proveeduría a través de Internet. El camino del gobierno electrónico está hasta ahora iniciando a la par que los gobiernos y el ciudadano alrededor del mundo experimentan y aprenden a explotar las TIC. Incluye nuevos estilos de liderazgo, nuevas formas de debatir y decidir políticas e inversiones, nuevas formas de acceder a la educación, nuevas formas de oír al ciudadano y nuevas formas de organizar y proveer información y servicios»<sup>18</sup>.
18. «La visión del presidente para la reforma del gobierno enfatiza que el gobierno necesita reformar sus operaciones, la forma como realiza sus funciones y la forma como se relaciona con las personas a las que sirve. Esta visión se guía por tres principios:
- Centrado en el ciudadano, no centrado en la burocracia
  - Centrado en resultados y
  - Basado en el mercado, o promocionando activamente la innovación.

El gobierno electrónico es una de las cinco claves definidas para alcanzar esta visión en la agenda de gestión del presidente y su plan de acción (agosto 2001). El gobierno electrónico es crítico para alcanzar las expectativas actuales del ciudadano y las empresas en la interacción con el gobierno. Permite a las agencias alinear esfuerzos para mejorar significativamente los servicios y disminuir los costos de operación.

---

<sup>16</sup> DAWES, BLONIAZ, & KELLY (1999).

<sup>17</sup> EzGov FLEX FOUNDATION, (2000).

<sup>18</sup> FERGUSON & RAINE (2000).

Cuando las iniciativas en esta área se desplieguen efectivamente, relacionarse con el gobierno será más fácil, se respetará la privacidad y se proveerá seguridad. El ciudadano y las empresas podrán visitar una ventanilla única en línea o telefónicamente que refleje al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica»<sup>19</sup>.

19. «Es la distribución de servicios gubernamentales en línea, que incrementa la oportunidad del ciudadano para acceder al gobierno, reduce la burocracia, incrementa la participación del ciudadano en la democracia y amplía la responsabilidad de las agencias con las necesidades ciudadanas. Los sitios web se presentan como una prioridad para las agencias gubernamentales en el desarrollo de las iniciativas de gobierno electrónico, porque crean relaciones electrónicas entre el gobierno, el ciudadano, las empresas, los empleados y otras agencias»<sup>20</sup>.
20. «Iniciativas de diferentes niveles, desde los consejos locales hasta el activismo global, de muestran que las TIC tienen un papel que jugar en las nuevas formas de gobierno. Las TIC proveen formas baratas de transparencia y facilitan la discusión de los problemas y sus soluciones. Pero la tecnología por sí misma no es una respuesta a las preguntas fundamentales sobre participación. Al lado de los problemas tradicionales de la brecha digital que limita quién puede unirse a estas discusiones, se observa que la tecnología es moldeada por los usuarios, apuntando a que se seguirá un patrón de exclusión.

Sin embargo, asumiendo que los sistemas computarizados tendrán cada vez más importancia, es necesario identificar sus beneficios. El más simple y claro de los objetivos de los gobiernos es mejorar la efectividad en costos. Mejor documentación y servicios personalizados con mejor administración de recursos y cuentas»<sup>21</sup>.

21. «Es el e-business en el gobierno. Esto se justifica porque ambos usan la misma infraestructura de hardware y en algunos casos de software. Sin embargo, existen

---

<sup>19</sup> FORMAN (2002).

<sup>20</sup> GANT & BURLEY (2002).

<sup>21</sup> GEISELHART (2001).

claras diferencias entre los modelos de mercado del sector privado y del público para asumirlos de manera diferenciada»<sup>22</sup>.

22. «Es el uso de las TIC para promocionar un gobierno más eficiente y efectivo, facilitando servicios más accesibles, permitiendo mayor acceso a la información pública y haciendo al gobierno más responsable con el ciudadano. El gobierno electrónico incluye la distribución de servicios vía Internet, teléfono, centros comunitarios (por autoservicio o soportados por otros), dispositivos sin cables y otros sistemas de comunicaciones. Pero el gobierno electrónico no es un atajo hacia el desarrollo económico, los ahorros de presupuesto o un gobierno eficiente. El gobierno electrónico no es el BIG-BANG un evento independiente que inmediatamente y por siempre alterará el universo del gobierno. El gobierno electrónico es un proceso – llamémoslo evolución- y una herramienta que tiene unos costos y riesgos financieros y políticos»<sup>23</sup>.
23. «El gobierno electrónico es el uso de las TIC para alcanzar el buen gobierno, integrando el ciudadano, los procesos, la información y la tecnología para el logro de los objetivos de gobierno. El gobierno electrónico ofrece una nueva forma de soportar el mejoramiento del gobierno, conectando al ciudadano, construyendo interacciones con y entre la sociedad civil»<sup>24</sup>.
24. «Son las actividades de gobierno usando tecnologías computacionales para proveer información y servicios al ciudadano»<sup>25</sup>.
25. «El gobierno electrónico tiene que ver con compartir información. Pero compartir de una manera diferente, utilizando tecnología para asegurar que el ciudadano tenga acceso y pueda usarla. Además centrada como un servicio para el ciudadano. No es algo nuevo, es una manera diferente de permitir al ciudadano que indique cuáles son sus preocupaciones»<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> GISLER, GÜNTER, & SPAHNI (2001).

<sup>23</sup> HACHIGIAN, (2002).

<sup>24</sup> HEEKS (2001).

<sup>25</sup> HINNAT & MOON (2001).

<sup>26</sup> HOBBS (2001).

26. «La distribución de servicios en línea nunca ha tenido tanta importancia en la agenda política como ahora. Desde el Reino Unido hasta los Estados Unidos de Norteamérica, de Bélgica a Brasil y de Malasia a Méjico, los gobiernos están hablando de los beneficios que pueden obtenerse al migrar los servicios basados en papel y de interacción cara a cara hacia Internet. Los gobiernos también entienden que estos servicios deben centrarse en el ciudadano, deben ser efectivos en costo, fáciles de usar y de valor agregado para el ciudadano, las empresas y el mismo gobierno. Las agencias como silos aún dominan el ámbito gubernamental y como resultado, aún los países líderes, se encuentran a medio camino de alcanzar el potencial completo de servicio en línea»<sup>27</sup>.
27. «El gobierno electrónico tiene que ver con la transformación del gobierno. Una gran cantidad de personas lo identifican con proveer información, ya que es lo más fácil de hacer. De hecho es una de las cosas más importantes y no necesariamente la más fácil, porque no sólo es disponer la información en la WEB, es ponerla de manera que sea fácil de encontrar y de usar. De otro lado, proveer servicios electrónicamente también es importante. Finalmente, y tal vez lo más importante, es un estándar para hacer más accesible y responsable al gobierno frente al ciudadano»<sup>28</sup>.
28. «Se refiere al uso de la tecnología por parte del gobierno, particularmente el uso de Internet para ampliar el acceso y distribución de los servicios e información al ciudadano, las empresas, los empleados y otras agencias gubernamentales. Tiene la capacidad de construir mejores relaciones entre el gobierno y el público, haciendo más suave, más fácil y más eficiente su interacción»<sup>29</sup>.
29. «La definición puede variar levemente entre organizaciones, debido a sus valores, objetivos y cultura, pero es importante entender que el gobierno electrónico es más que un sitio web, correo electrónico o procesamiento de transacciones vía Internet. Muchos proveedores de tecnología focalizan sus ofrecimientos en estas áreas, pero las organizaciones que no revisen todas las implicaciones del gobierno electrónico no

---

<sup>27</sup> HUNTER & JUPP (2001).

<sup>28</sup> LANDY (2001).

<sup>29</sup> LAYNE & LEE (2001).

obtendrán sus verdaderos beneficios y no estarán preparadas para servir al ciudadano digital que está naciendo.

Existen tres áreas que deben tenerse en cuenta por parte del gobierno electrónico:

- Prestación de servicios
- Democracia digital
- Desarrollo económico»<sup>30</sup>.

30. «Es una forma de distribuir los servicios del gobierno al público en general usando Internet sin que el público tenga que ir a una oficina o tenga contacto directo con una persona o contacto telefónico con un empleado gubernamental»<sup>31</sup>.
31. «El gobierno electrónico es el uso de la tecnología, principalmente Internet, para permitir al ciudadano, empresas, empleados y otros gobiernos, el acceso a la información y los servicios. Inicialmente con focalización en el acceso y distribución y posteriormente aplicada en actividades transaccionales»<sup>32</sup>.
32. «Es la información correcta en el momento correcto para la persona correcta en el formato correcto. La tecnología es la herramienta y no el fin»<sup>33</sup>.
33. «El término gobierno electrónico se centra en el uso de las TIC por parte de los gobiernos en todas las funciones gubernamentales. En particular, el potencial de comunicación en red que provee Internet y las tecnologías relacionadas, ofrecen la capacidad de transformar la estructura y operación del gobierno. El gobierno electrónico tiene la característica de ser el mayor elemento potenciador para permitir asumir buenas prácticas de gobierno»<sup>34</sup>.
34. «El gobierno electrónico es disponer todos los servicios posibles, incluida la democracia, al ciudadano, las empresas y a la comunidad en el momento y lugar de su

---

<sup>30</sup> LOWERY (2001).

<sup>31</sup> MATTHEW (2001).

<sup>32</sup> MCCLURE (2001).

<sup>33</sup> MYERS (2001).

<sup>34</sup> OECD (2001).

conveniencia. Es decir, disponer de una ventanilla única para entregar transacciones e información de alto valor»<sup>35</sup>.

35. «Muy ampliamente definido, es el uso de las TIC en el sector público. Más específicamente, es el uso de Internet y de la web para proveer servicios e información gubernamentales al ciudadano»<sup>36</sup>.
36. «El gobierno electrónico atraviesa muchas áreas de política, incluidas la privacidad, la brecha digital, el acceso a la información gubernamental, la Administración pública, la prestación de servicios y la seguridad de la información. Tiene el potencial de conectar de manera más directa los gobiernos con el ciudadano de tal forma que abre nuevas oportunidades y plantea nuevos retos»<sup>37</sup>.
37. «Son los servicios gubernamentales en línea, lo que significa que cualquier interacción con alguna agencia del gobierno se realiza a través de Internet o la WWW»<sup>38</sup>.
38. «Es la aplicación de las TIC para transformar la eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad de los intercambios de transacciones e información entre agencias gubernamentales y entre el gobierno y el ciudadano o empresas, además del empoderamiento del ciudadano a través del acceso y uso de la información»<sup>39</sup>.
39. «El ciudadano y las empresas europeas tienen interés en poder disponer de un acceso mejor y más fácil a la información del sector público. Una forma de realizar este objetivo es hacer un mejor uso de Internet. Si se mejorase la disponibilidad de la información pública en línea, Internet ganaría en aceptación en la vida cotidiana, lo que impulsaría el número de usuarios, con el consiguiente beneficio colateral de incrementar la participación en la sociedad de la información. Las posibilidades que ofrece Internet podrían explotarse para realizar el objetivo enunciado en el Tratado de Ámsterdam de garantizar la transparencia de la actuación y de la toma de decisiones

---

<sup>35</sup> PECK (2001).

<sup>36</sup> RONAGHAN (2002).

<sup>37</sup> SEIFERT & PETERSEN (2001).

<sup>38</sup> SHUTTER & GRAFFENREID (2000).

<sup>39</sup> TAMBOURIS, GORILAS, & BOUKIS (2001).

de las instituciones comunitarias, además de asegurar que estas decisiones son adoptadas de la forma más abierta posible»<sup>40</sup>.

40. «Desde una perspectiva de empresa, es la aplicación de las TIC para mejorar, transformar o redefinir cualquier forma de intercambio de recursos e información entre compañías, agencias gubernamentales, ciudadanos, proveedores y otros participantes, desarrollando y manteniendo sistemas interorganizacionales, organizaciones virtuales y acuerdos interinstitucionales»<sup>41</sup>.
41. «Es el uso de las TIC para promover un gobierno más eficiente y efectivo en costos, facilitando servicios gubernamentales más convenientes, permitiendo un mayor acceso a la información y haciendo al gobierno más responsable con el ciudadano»<sup>42</sup>.
42. «La información moderna y las tecnologías de la comunicación ofrecen la perspectiva de grandes mejoras en la velocidad y eficacia con que el gobierno se comunica con el ciudadano. Haciendo a los gobiernos más accesibles y responsables, el gobierno electrónico puede ayudar a incrementar la confianza del ciudadano en aquellos que lo gobiernan»<sup>43</sup>.
43. «El gobierno electrónico no es simplemente asumir la tecnología. Es un estado mental que implica comunicar al ciudadano con el gobierno para obtener ciertos objetivos. La transformación es lo más importante, aún por encima de los servicios. El impacto real es la transformación en un gobierno diferente, difícil de alcanzar, que provea servicios modernos y diferentes de los que actualmente se están proveyendo»<sup>44</sup>.
44. «El gobierno electrónico se refiere al uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales. Estas tecnologías pueden servir para una amplia gama de objetivos:
  - Mejorar la distribución de servicios gubernamentales al ciudadano

---

<sup>40</sup> Unión Europea (2000).

<sup>41</sup> WASSENAAR (2000).

<sup>42</sup> WESCOTT, PIZARRO, & SCHIAVO-CAMPO (2001).

<sup>43</sup> WITSA (2001).

<sup>44</sup> WOHLLEBEN (2001).



- Mejorar la interacción con las empresas y la industria
- Empoderar al ciudadano mediante el acceso a la información
- Crear una gestión pública más eficiente.

Los beneficios resultantes pueden ser:

- Menos corrupción
- Incremento de la transparencia
- Mayor conveniencia
- Crecimiento de las utilidades y
- Reducción de costos.

Tradicionalmente la interacción entre el ciudadano o empresas y el gobierno se realizaba en una oficina gubernamental. Con las TIC es posible localizar los centros de servicio más cerca del ciudadano. Estos centros pueden ser kioscos de autoservicio en una agencia gubernamental o más cercana al ciudadano, mediante el uso de los ordenadores en casa o en la oficina»<sup>45</sup>.

«Se puede concluir de la revisión de la mencionada lista que el concepto de gobierno electrónico engloba por lo menos los siguientes elementos:

- Está relacionado con la aplicación de las TIC
- Implica innovación en las relaciones internas y externas del gobierno con:
  - Otras agencias gubernamentales
  - Sus propios empleados
  - Las empresas
  - El ciudadano
- Afecta a la organización y función de gobierno en lo relativo a:
  - Acceso a la información

---

<sup>45</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm> (4 de julio, 2002).

- Prestación de servicios
  - Realización de trámites
  - Participación ciudadana
- Busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales
- Su implementación implica el paso por una serie de estados, no necesariamente consecutivos
- Es un medio, no un fin en sí mismo»<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> CARDONA, D. «El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios», Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública, ESADE, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003, p. 393.



## ANEXO 2

**Tabla 3 – Aplicación de los principios de A.E. en las EE.LL.**

| Año  | ENTIDADES     | Solo una vez | Digital por defecto |
|------|---------------|--------------|---------------------|
| 2016 | D. C. y C.    | 59%          | 72%                 |
|      | Municipios:   |              |                     |
|      | >500000       | 100%         | 60%                 |
|      | 100000-500000 | 77%          | 54%                 |
|      | 30000-100000  | 73%          | 53%                 |
|      | 10000-30000   | 50%          | 30%                 |
|      | 5000-10000    | 40%          | 27%                 |
|      | 2000-5000     | 27%          | 33%                 |
|      | 1000-2000     | 25%          | 50%                 |
|      | 500-1000      | 8%           | 31%                 |
| 2021 | D. C. y C.    | 61%          | 75%                 |
|      | Municipios:   |              |                     |
|      | >500000       | 100%         | 100%                |
|      | 100000-500000 | 75%          | 79%                 |
|      | 30000-100000  | 70%          | 72%                 |
|      | 10000-30000   | 44%          | 44%                 |
|      | 5000-10000    | 60%          | 60%                 |
|      | 2000-5000     | 60%          | 20%                 |
|      | 1000-2000     | 45%          | 64%                 |
|      | 500-1000      | 33%          | 33%                 |

Fuente: Tabla de elaboración propia<sup>47</sup>.

**Tabla 4 – Planes hacia la transformación digital**

| Año  | ENTIDADES     | Sí, en desarrollo | Sí, en funcionamiento | Con estructura responsable o de impulso | No   | NS / NC |
|------|---------------|-------------------|-----------------------|-----------------------------------------|------|---------|
| 2016 | D. C. y C.    | 25%               | 28%                   | 47%                                     | 41%  | 6%      |
|      | Municipios:   |                   |                       |                                         |      |         |
|      | >500000       | 0%                | 40%                   | 40%                                     | 60%  | 0%      |
|      | 100000-500000 | 42%               | 31%                   | 65%                                     | 27%  | 0%      |
|      | 30000-100000  | 27%               | 26%                   | 42%                                     | 39%  | 8%      |
|      | 10000-30000   | 30%               | 0%                    | 20%                                     | 70%  | 0%      |
|      | 5000-10000    | 20%               | 0%                    | 7%                                      | 73%  | 7%      |
|      | 2000-5000     | 17%               | 13%                   | 13%                                     | 63%  | 7%      |
|      | 1000-2000     | 0%                | 0%                    | 0%                                      | 100% | 0%      |
|      | 500-1000      | 8%                | 8%                    | 0%                                      | 77%  | 8%      |
| 2020 | D. C. y C.    |                   | 47%                   | 48%                                     |      |         |
|      | Municipios:   |                   |                       |                                         |      |         |
|      | >500000       |                   | 67%                   | 67%                                     |      |         |
|      | 100000-500000 |                   | 54%                   | 61%                                     |      |         |
|      | 30000-100000  |                   | 38%                   | 42%                                     |      |         |
|      | 10000-30000   |                   | 26%                   | 35%                                     |      |         |
|      | 5000-10000    |                   | 20%                   | 19%                                     |      |         |
|      | 2000-5000     |                   | 6%                    | ---                                     |      |         |
|      | 1000-2000     |                   | 13%                   | 18%                                     |      |         |
|      | 500-1000      |                   | 12%                   | 18%                                     |      |         |

Fuente: Tabla de elaboración propia<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Datos tomados de los informes IRIA

<sup>48</sup> IDEM.

Tabla 5

|      | SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA PRESTADOS |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|------|---------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------|-----------------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| Año  | ENTIDADES                                         | Webs que admiten pago con tarjeta |                  | Cumplimiento de normas de accesibilidad |                      | Servicios íntegros on-line  |
| 2008 | D. C. y C.                                        | 31%                               |                  | 82%                                     |                      | 53%                         |
|      | Municipios:                                       |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | >500000                                           | 50%                               |                  | 100%                                    |                      | 100%                        |
|      | 100000-500000                                     | 51%                               |                  | 83%                                     |                      | 72%                         |
|      | 30000-100000                                      | 23%                               |                  | 69%                                     |                      | 41%                         |
|      | 10000-30000                                       | 7%                                |                  | 70%                                     |                      | 25%                         |
|      | 1000-10000                                        | 0%                                |                  | 61%                                     |                      | 5%                          |
|      | 500-1000                                          | 0%                                |                  | 50%                                     |                      | 0%                          |
| 2010 | No se facilitan estos datos                       |                                   |                  |                                         |                      |                             |
| 2012 | No se facilitan estos datos                       |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | ENTIDADES                                         | Portal web                        | Pago electrónico | Sede electrónica                        | Registro electrónico | Notificaciones electrónicas |
| 2014 | D. C. y C.                                        |                                   | 51%              | 71%                                     | 73%                  | 80%                         |
|      | Municipios:                                       |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | >500000                                           |                                   | 83%              | 100%                                    | 100%                 | 60%                         |
|      | 100000-500000                                     |                                   | 88%              | 80%                                     | 82%                  | 55%                         |
|      | 30000-100000                                      |                                   | 50%              | 64%                                     | 66%                  | 53%                         |
|      | 10000-30000                                       |                                   | 21%              | 37%                                     | 39%                  | 10%                         |
|      | 1000-10000                                        |                                   | 5%               | 43%                                     | 41%                  | 33%                         |
|      | 500-1000                                          |                                   | 5%               | 25%                                     | 31%                  | 7%                          |
| 2016 | D. C. y C.                                        | 100                               | 57%              | 86%                                     | 87%                  | 80%                         |
|      | Municipios:                                       |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | >500000                                           | 100                               | 83%              | 100%                                    | 100%                 | 60%                         |
|      | 100000-500000                                     | 100                               | 80%              | 93%                                     | 85%                  | 55%                         |
|      | 30000-100000                                      | 100                               | 58%              | 80%                                     | 74%                  | 53%                         |
|      | 10000-30000                                       | 95                                | 39%              | 61%                                     | 56%                  | 10%                         |
|      | 1000-10000                                        | 88                                | 8%               | 66%                                     | 64%                  | 33%                         |
|      | 500-1000                                          | 74                                | 0%               | 50%                                     | 60%                  | 7%                          |
| 2018 | D. C. y C.                                        |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | Municipios:                                       |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | >500000                                           |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 100000-500000                                     |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 30000-100000                                      |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 10000-30000                                       |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 1000-10000                                        |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 500-1000                                          |                                   |                  |                                         |                      |                             |
| 2021 | D. C. y C.                                        |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | Municipios:                                       |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | >500000                                           |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 100000-500000                                     |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 30000-100000                                      |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 10000-30000                                       |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 1000-10000                                        |                                   |                  |                                         |                      |                             |
|      | 500-1000                                          |                                   |                  |                                         |                      |                             |

Fuente: Tabla de elaboración propia<sup>49</sup>.<sup>49</sup> IDEM.

Tabla 6

|           |                           | PORCENTAJE PRESUPUESTARIO / GASTO POR HABITANTE |                          |                       |                          |                         |                                       |
|-----------|---------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| Año       | ► IRIA                    | 1998                                            | 2000                     | 2002                  | 2004                     | 2006                    | 2008                                  |
| ENTIDADES | D. C Y C                  | 2,40% / --- <sup>1</sup>                        | 2,36% / --- <sup>1</sup> | 3% / --- <sup>1</sup> | 3,14% / --- <sup>1</sup> | 3,87% / -- <sup>1</sup> | 4,23% / 20,33                         |
|           | Municipios <sup>2</sup> : |                                                 |                          |                       |                          |                         |                                       |
|           | >500                      | 1,68% / 11,14                                   | 1,33% / 11,79            | 2% / 12               | 1,54% / 11,87            | 2,14% / 18,74           | 2,01% / 14,38                         |
|           | 100-500                   | 1,30% / 8,93                                    | 1,39% / 10,73            | 2% / 11               | 1,63% / 10,87            | 1,78% / 13,48           | 1,81% / 14,19                         |
|           | 30-100                    | 0,89% / 6,63                                    | 0,72% / 8,49             | 1% / 9                | 1,38% / 10,56            | 1,40% / 12,31           | 1,57% / 12,87                         |
|           | 10-30                     | 1% / 7,63                                       | 1,14% / 8,43             | 1% / 8                | 1,21% / 9,44             | 1,22% / 11,43           | 1,36% / 15,26                         |
|           | 1-10                      | 1,06% / 8,26                                    | 0,81% / 6,56             | 1% / 6                | 0,94% / 8,63             | 0,99% / 10,96           | 1,29% / 18,46                         |
|           | 0,5-1                     | --- <sup>1</sup>                                | --- <sup>1</sup>         | 1% / 7                | 0,98% / 10,43            | 0,79% / 11,62           | 1,21% / 15,29                         |
| Año       | ► IRIA                    | 2010                                            | 2012                     | 2014                  | 2016                     | 2018                    | 2021                                  |
| ENTIDADES | D. C. y C.                | 3,22% / --- <sup>1</sup>                        | 3,03% / 19,81            | 3,91% / 19,26         | 4,08% / 28,45            | 4,6% / --- <sup>1</sup> | 3.85% / --- <sup>1</sup>              |
|           | Municipios <sup>2</sup> : |                                                 |                          |                       |                          |                         |                                       |
|           | >500                      | 2,2% / 23,61                                    | 1,91% / 14,83            | 2,30% / 13,31         | 3,33% / 11,54            | 2,4% / 27,84            | 2,41% / 27,29                         |
|           | 100-500                   | 1,63% / 15,50                                   | 1,84% / 13,84            | 1,84% / 12,39         | 1,61% / 14,76            | 2,1% / 17,13            | 1,49% / 15,85                         |
|           | 30-100                    | 1,55% / 15,11                                   | 1,74% / 12,51            | 1,69% / 11,89         | 1,81% / 11,59            | 1,5% / 14,96            | 1,55% / 16,58                         |
|           | 10-30                     | 1,64% / 14,87                                   | 1,50% / 13,21            | 1,55% / 11,44         | 1,53% / 10,13            | 1,6% / 14,67            | 1,34% / 14,65                         |
|           | 1-10                      | 1,01% / 12,41                                   | 1,41% / 16,63            | 1,25% / 15,68         | 1,31% / 15,01            | 1,2% / 9,41             | --- <sup>1</sup> / 17,63 <sup>3</sup> |
|           | - 5-10                    |                                                 |                          |                       |                          |                         | 2,05% / --- <sup>1</sup>              |
|           | - 2-5                     |                                                 |                          |                       |                          |                         | 1,29% / --- <sup>1</sup>              |
|           | - 1-2                     |                                                 |                          |                       |                          |                         | 1,48% / --- <sup>1</sup>              |
|           | 0,5-1                     | 1,23% / 19,08                                   | 1,17% / 14,74            | 1,68% / 13,53         | 1,47% / 14,67            | 1,4% / 15,61            | 1,97% / --- <sup>1</sup>              |

Fuente: Tabla de elaboración propia<sup>50</sup>.<sup>1</sup> No se facilita el dato.<sup>2</sup> En miles de habitantes.<sup>3</sup> El gasto por habitante se incluye dentro de los municipios ente mil y diez mil habitantes<sup>50</sup> IDEM.

Tabla 7

|           |                           | Gastos en Telecomunicaciones / Informáticos / Personal TIC / Total |                                  |                                  |
|-----------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Año       | ► IRIA                    | 1998 <sup>1</sup>                                                  | 2000 <sup>1</sup>                | 2002 <sup>2 y 3</sup>            |
| ENTIDADES | D. C. y C.                | X <sup>4</sup> / 11930                                             | x <sup>4</sup> / 13697           | 19467 / 78723 / --- / 98190      |
|           | Municipios <sup>5</sup> : |                                                                    |                                  |                                  |
|           | >500                      | x <sup>4</sup> / 7763                                              | x <sup>4</sup> / 8205            | 19605 / 45755 / --- / 65360      |
|           | 100-500                   | x <sup>4</sup> / 8240                                              | x <sup>4</sup> / 9839            | 23012 / 57159 / --- / 80204      |
|           | 30-100                    | x <sup>4</sup> / 4264                                              | x <sup>4</sup> / 5684            | 17450 / 28995 / --- / 46445      |
|           | 10-30                     | x <sup>4</sup> / 5549                                              | x <sup>4</sup> / 6194            | 17434 / 22227 / --- / 39661      |
|           | 1-10                      | x <sup>4</sup> / 6753                                              | x <sup>4</sup> / 5318            | 19843 / 9809 / --- / 29652       |
|           | 0,5-1                     | ---                                                                | ---                              | 2210 / 1219 / --- / 3429         |
| Año       | ► IRIA                    | 2004 <sup>2 y 3</sup>                                              | 2006 <sup>2 y 3</sup>            | 2008 <sup>2 y 3</sup>            |
| ENTIDADES | D. C. y C.                | 17216 / 130404 / --- / 147620                                      | 21738 / 172214 / --- / 193952    | 30935 / 228841 / --- / 259776    |
|           | Municipios <sup>5</sup> : |                                                                    |                                  |                                  |
|           | >500                      | 16250 / 70862 / --- / 87112                                        | 22161 / 117518 / --- / 139679    | 26231 / 124997 / --- / 151228    |
|           | 100-500                   | 20876 / 87414 / --- / 108290                                       | 26086 / 112560 / --- / 138646    | 28850 / 128612 / --- / 157462    |
|           | 30-100                    | 20377 / 60541 / --- / 80918                                        | 28158 / 74727 / --- / 102885     | 32669 / 93346 / --- / 126015     |
|           | 10-30                     | 20939 / 53867 / --- / 74806                                        | 22725 / 71508 / --- / 94233      | 25797 / 80193 / --- / 105990     |
|           | 1-10                      | 29560 / 40697 / --- / 70257                                        | 32788 / 57531 / --- / 90319      | 50530 / 85459 / --- / 135989     |
|           | 0,5-1                     | 4046 / 4038 / --- / 8084                                           | 5548 / 3287 / --- / 8835         | 6038 / 9419 / --- / 15457        |
| Año       | ► IRIA                    | 2010 <sup>2 y 3</sup>                                              | 2012 <sup>2 y 3</sup>            | 2014 <sup>2 y 3</sup>            |
| ENTIDADES | D. C. y C.                | 30203 / 172590 / --- / 202793                                      | 32551 / 139383 / --- / 171934    | 25833 / 160531 / --- / 186364    |
|           | Municipios <sup>5</sup> : |                                                                    |                                  |                                  |
|           | >500                      | 26195 / 154155 / --- / 180350                                      | 13934 / 137399 / --- / 151333    | 16659 / 130408 / --- / 147067    |
|           | 100-500                   | 32525 / 139155 / --- / 171680                                      | 34147 / 133768 / --- / 167915    | 29228 / 120598 / --- / 149826    |
|           | 30-100                    | 39555 / 104896 / --- / 144451                                      | 37171 / 95973 / --- / 133144     | 32356 / 84216 / --- / 116572     |
|           | 10-30                     | 38619 / 88491 / --- / 127110                                       | 37846 / 71247 / --- / 109093     | 30464 / 74651 / --- / 105115     |
|           | 1-10                      | 40092 / 70033 / --- / 110125                                       | 49321 / 63707 / --- / 113028     | 42800 / 53449 / --- / 96249      |
|           | 0,5-1                     | 7227 / 8055 / --- / 15282                                          | 7490 / 5388 / --- / 12878        | 6299 / 5655 / --- / 11954        |
| Año       | ► IRIA                    | 2016 <sup>2</sup>                                                  | 2018 <sup>2</sup>                | 2021 <sup>2</sup>                |
| ENTIDADES | D. C. y C.                | 33070 / 194948 / 68465 / 281383                                    | 34021 / 211923 / 114984 / 360928 | 33396 / 185076 / 106092 / 324564 |
|           | Municipios <sup>5</sup> : |                                                                    |                                  |                                  |
|           | >500                      | 14178 / 198740 / 93083 / 212918                                    | 15658 / 131599 / 61951 / 209209  | 32022 / 105433 / 70905 / 208360  |
|           | 100-500                   | 26766 / 113362 / 49572 / 189700                                    | 25040 / 100210 / 62894 / 188144  | 32674 / 71889 / 72922 / 177485   |
|           | 30-100                    | 29271 / 131420 / 38886 / 199577                                    | 27566 / 69694 / 50187 / 147447   | 29160 / 78625 / 58555 / 166340   |
|           | 10-30                     | 26148 / 78956 / 30607 / 135711                                     | 19208 / 67781 / 39328 / 126317   | 29641 / 49822 / 46545 / 126008   |
|           | 1-10                      | 35037 / 50904 / 20216 / 106157                                     | 29225 / 27544 / 19831 / 76600    |                                  |
|           | - 5-10                    |                                                                    |                                  | 17211 / 25879 / 44106 / 87196    |
| ENTIDADES | - 2-5                     |                                                                    |                                  | 12235 / 13228 / 7191 / 32654     |
|           | - 1-2                     |                                                                    |                                  | 7124 / 5556 / 5147 / 17827       |
|           | 0,5-1                     | 5352 / 5411 / 1841 / 12604                                         | 6101 / 3539 / 1638 / 11278       | 6858 / 6358 / 5144 / 18360       |

Fuente: Tabla de elaboración propia<sup>51</sup>.<sup>1</sup>En millones de pesetas.<sup>2</sup>En miles de euros.<sup>3</sup>El gasto de personal se encontraba incluido dentro del gasto informático.<sup>4</sup>El gasto total se corresponde con el gasto informático.<sup>5</sup>En miles de habitantes.<sup>6</sup>En el informe IRIA 2008 se hace mención que el porcentaje de gasto de los municipios pequeños en telecomunicaciones es menor que en los municipios grandes porque estos obtienen de las diputaciones parte de las inversiones que les correspondería hacer en gastos informáticos<sup>52</sup> y ese gasto casi todo es en hardware y servicios<sup>53</sup>.<sup>51</sup> IDEM.<sup>52</sup> Informe IRIA 2008 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas», p.101.<sup>53</sup> Informe IRIA 2008 «Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas», p. 105.

Tabla 8

| Año               | ENTIDADES                 | Con mail /<br>Buzones por cada<br>100 empleados<br>públicos | Con internet /<br>Terminales por cada<br>100 empleados<br>públicos | Intranet /<br>Terminales por<br>cada 100<br>empleados<br>públicos | Con<br>sitios<br>web | Intercambio<br>de<br>certificados<br>telemáticos |
|-------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------|
| 2002              | D. C. y C.                | 100% / 52                                                   | 100% / 29                                                          | 60% / 37                                                          | 89%                  | --- <sup>1</sup>                                 |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                                                             |                                                                    |                                                                   |                      |                                                  |
|                   | >500                      | 100% / 23                                                   | 100% / 12                                                          | 67% / 31                                                          | 100%                 | --- <sup>1</sup>                                 |
|                   | 100-500                   | 100% / 20                                                   | 100% / 16                                                          | 67% / 24                                                          | 94%                  |                                                  |
|                   | 30-100                    | 100% / 19                                                   | 100% / 17                                                          | 46% / 18                                                          | 74%                  |                                                  |
|                   | 10-30                     | 100% / 13                                                   | 100% / 15                                                          | 37% / 11                                                          | 58%                  |                                                  |
|                   | 1-10                      | 95% / 12                                                    | 95% / 20                                                           | 15% / 6                                                           | 26%                  |                                                  |
|                   | 0,5-1                     | 95% / 31                                                    | 95% / 43                                                           | 5% / 4                                                            | 27%                  |                                                  |
| 2004 <sup>3</sup> | D. C. y C.                | 83% / --- <sup>1</sup>                                      | 79% / 83%                                                          | 78% / 52%                                                         | 100%                 | 30%                                              |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                                                             |                                                                    |                                                                   |                      |                                                  |
|                   | >500                      | 59% / --- <sup>1</sup>                                      | 30% / 59%                                                          | 94% / 18%                                                         | 100%                 | 33%                                              |
|                   | 100-500                   | 41% / --- <sup>1</sup>                                      | 58% / 41%                                                          | 87% / 34%                                                         | 100%                 | 20%                                              |
|                   | 30-100                    | 36% / --- <sup>1</sup>                                      | 64% / 36%                                                          | 76% / 32%                                                         | 100%                 | 27%                                              |
|                   | 10-30                     | 26% / --- <sup>1</sup>                                      | 74% / 26%                                                          | 71% / 32%                                                         | 81%                  | 28%                                              |
|                   | 1-10                      | 23% / --- <sup>1</sup>                                      | 84% / 23%                                                          | 47% / 35%                                                         | 65%                  | 16%                                              |
|                   | 0,5-1                     | 28% / --- <sup>1</sup>                                      | 76% / 28%                                                          | 23% / 41%                                                         | 28%                  | 8%                                               |
| 2006              | D. C. y C.                | --- <sup>1</sup> / 77%                                      | 83% / 60%                                                          | 84% / 61%                                                         | 100%                 | --- <sup>1</sup>                                 |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                                                             |                                                                    |                                                                   |                      |                                                  |
|                   | >500                      | --- <sup>1</sup> / 92%                                      | 79% / 54%                                                          | 92% / 64%                                                         | 100%                 | --- <sup>1</sup>                                 |
|                   | 100-500                   | --- <sup>1</sup> / 83%                                      | 74% / 43%                                                          | 83% / 48%                                                         | 100%                 |                                                  |
|                   | 30-100                    | --- <sup>1</sup> / 75%                                      | 79% / 48%                                                          | 75% / 46%                                                         | 99%                  |                                                  |
|                   | 10-30                     | --- <sup>1</sup> / 78%                                      | 90% / 47%                                                          | 78% / 41%                                                         | 97%                  |                                                  |
|                   | 1-10                      | --- <sup>1</sup> / 43%                                      | 90% / 40%                                                          | 43% / 19%                                                         | 72% <sup>54</sup>    |                                                  |
|                   | 0,5-1                     | --- <sup>1</sup> / 14%                                      | 84% / 50%                                                          | 14% / 9%                                                          | 48% <sup>55</sup>    |                                                  |
| 2008              | D. C. y C.                | --- <sup>1</sup> / 97%                                      | 85% / 67%                                                          | 88% / 70%                                                         | 100%                 | --- <sup>1</sup>                                 |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                                                             |                                                                    |                                                                   |                      |                                                  |
|                   | >500                      | --- <sup>1</sup> / 87%                                      | 90% / 65%                                                          | 93% / 67%                                                         | 100%                 | --- <sup>1</sup>                                 |
|                   | 100-500                   | --- <sup>1</sup> / 67%                                      | 84% / 58%                                                          | 87% / 61%                                                         | 100%                 |                                                  |
|                   | 30-100                    | --- <sup>1</sup> / 59%                                      | 88% / 58%                                                          | 78% / 52%                                                         | 98%                  |                                                  |
|                   | 10-30                     | --- <sup>1</sup> / 42%                                      | 92% / 48%                                                          | 70% / 36%                                                         | 97%                  |                                                  |
|                   | 1-10                      | --- <sup>1</sup> / 36%                                      | 92% / 48%                                                          | 43% / 23%                                                         | 72%                  |                                                  |
|                   | 0,5-1                     | --- <sup>1</sup> / 33%                                      | 90% / 52%                                                          | 38% / 22%                                                         | 50%                  |                                                  |
| 2010 <sup>4</sup> | D. C. y C.                | --- <sup>1</sup>                                            | 77% / 64%                                                          | 81% / 67%                                                         | 100%                 | 8%                                               |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                                                             |                                                                    |                                                                   |                      |                                                  |
|                   | >500                      | --- <sup>1</sup>                                            | 60% / 40%                                                          | 91% / 60%                                                         | 100%                 | 3%                                               |
|                   | 100-500                   |                                                             | 88% / 59%                                                          | 90% / 60%                                                         | 100%                 | 5%                                               |
|                   | 30-100                    |                                                             | 92% / 56%                                                          | 78% / 47%                                                         | 100%                 | 8%                                               |
|                   | 10-30                     |                                                             | 95% / 50%                                                          | 73% / 38%                                                         | 100%                 | 8%                                               |
|                   | 1-10                      |                                                             | 95% / 52%                                                          | 38% / 21%                                                         | 83%                  | 10%                                              |
|                   | 0,5-1                     |                                                             | 94% / 61%                                                          | 28% / 18%                                                         | 69%                  | 21%                                              |
| 2012              | D. C. y C.                | --- <sup>1</sup>                                            | 85% / 70%                                                          | 83% / 69%                                                         | 100%                 | 19%                                              |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                                                             |                                                                    |                                                                   |                      |                                                  |
|                   | >500                      | --- <sup>1</sup>                                            | 85% / 61%                                                          | 98% / 69%                                                         | 100%                 | 17%                                              |
|                   | 100-500                   |                                                             | 91% / 63%                                                          | 88% / 61%                                                         | 100%                 | 12%                                              |
|                   | 30-100                    |                                                             | 96% / 68%                                                          | 80% / 57%                                                         | 100%                 | 14%                                              |
|                   | 10-30                     |                                                             | 97% / 56%                                                          | 76% / 44%                                                         | 100%                 | 11%                                              |
|                   | 1-10                      |                                                             | 86% / 54%                                                          | 38% / 24%                                                         | 89%                  | 13%                                              |
|                   | 0,5-1                     |                                                             | 89% / 78%                                                          | 42% / 37%                                                         | 71%                  | 32%                                              |

<sup>54</sup> el 25% de los municipios de 1.000 a 10.000 habitantes que no cuentan con web propia tienen páginas web en el portal de la Diputación, llegando así a un porcentaje del 97% de municipios de este tamaño con información en Internet.

<sup>55</sup> Para los municipios más pequeños, el 29% de aquellos que no disponen de web propia cuentan con páginas web en el portal de la Diputación elevando así la presencia de estos municipios en la red al 77%.



| Año               | ENTIDADES                 | Con mail / Buzones por cada 100 empleados públicos | Con internet / Terminales por cada 100 empleados públicos | Intranet / Terminales por cada 100 empleados públicos | Con sitios web   | Intercambio de certificados telemáticos |
|-------------------|---------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|
| 2014              | D. C. y C.                | --- <sup>1</sup>                                   | 96% / 82%                                                 | 86% / 73%                                             | 100%             | 25%                                     |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                                                    |                                                           |                                                       |                  |                                         |
|                   | >500                      |                                                    | 98% / 73%                                                 | 98% / 73%                                             | 100%             | 29%                                     |
|                   | 100-500                   |                                                    | 95% / 66%                                                 | 90% / 62%                                             | 100%             | 14%                                     |
|                   | 30-100                    | --- <sup>1</sup>                                   | 97% / 74%                                                 | 86% / 66%                                             | 100%             | 19%                                     |
|                   | 10-30                     |                                                    | 95% / 54%                                                 | 62% / 35%                                             | 97%              | 14%                                     |
|                   | 1-10                      |                                                    | 98% / 56%                                                 | 44% / 25%                                             | 87%              | 14%                                     |
| 2016              | D. C. y C.                | --- <sup>1</sup>                                   | 95% / 85%                                                 | 85% / 76%                                             |                  | 32%                                     |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                                                    |                                                           |                                                       |                  |                                         |
|                   | >500                      |                                                    | 56% / 39%                                                 | 58% / 40%                                             |                  | 38%                                     |
|                   | 100-500                   |                                                    | 99% / 72%                                                 | 93% / 68%                                             |                  | 17%                                     |
|                   | 30-100                    | --- <sup>1</sup>                                   | 99% / 83%                                                 | 89% / 74%                                             | --- <sup>1</sup> | 26%                                     |
|                   | 10-30                     |                                                    | 97% / 56%                                                 | 76% / 44%                                             |                  | 24%                                     |
|                   | 1-10                      |                                                    | 97% / 59%                                                 | 43% / 26%                                             |                  | 16%                                     |
| 2018 <sup>5</sup> | D. C. y C.                | --- <sup>1</sup>                                   | 83%                                                       | --- <sup>1</sup>                                      | --- <sup>1</sup> | --- <sup>1</sup>                        |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                                                    |                                                           |                                                       |                  |                                         |
|                   | >500                      |                                                    | 39%                                                       |                                                       |                  |                                         |
|                   | 100-500                   |                                                    | 86%                                                       |                                                       |                  |                                         |
|                   | 30-100                    | --- <sup>1</sup>                                   | 73%                                                       | --- <sup>1</sup>                                      | --- <sup>1</sup> | --- <sup>1</sup>                        |
|                   | 10-30                     |                                                    | 56%                                                       |                                                       |                  |                                         |
|                   | 5-10                      |                                                    | 47%                                                       |                                                       |                  |                                         |
|                   | 2-5                       |                                                    | 47%                                                       |                                                       |                  |                                         |
|                   | 1-2                       |                                                    | 27%                                                       |                                                       |                  |                                         |
|                   | 0,5-1                     |                                                    | 50%                                                       |                                                       |                  |                                         |

Fuente: Tabla de elaboración propia<sup>56</sup>.<sup>1</sup> No se facilita el dato.<sup>2</sup> En miles de habitantes.<sup>3</sup> A partir de este año se facilita el porcentaje de empleados públicos con acceso a internet y a intranet.<sup>4</sup> A partir de este año son los datos de empleados con firma electrónica. También hay datos del número de intercambio electrónico de datos.<sup>5</sup> A partir de este año solo se muestran los datos de empleados con acceso a internet. En este informe IRIA y en el siguiente los resultados se centran en los servicios que prestan las diferentes entidades. De ellos solo nos centraremos en los que nos interesan.

| Año               | ENTIDADES                 | R.E.             | Apoderamiento electrónico | Procedimientos de contratación | Tramitación en electrónico | Facturas electrónicas | Notificaciones electrónicas |
|-------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 2018 <sup>5</sup> | D. C. y C.                | --- <sup>1</sup> | 95% / 85%                 | 85% / 76%                      |                            | 32%                   |                             |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : | 70%              | 7%                        | 40%                            | --- <sup>1</sup>           | 82%                   | 60%                         |
| 2021 <sup>5</sup> | D. C. y C.                | --- <sup>1</sup> | 83%                       | --- <sup>1</sup>               | --- <sup>1</sup>           | --- <sup>1</sup>      |                             |
|                   | Municipios <sup>2</sup> : |                  | 21%                       |                                |                            |                       |                             |

<sup>56</sup> Datos tomados de los informes IRIA.

Tabla 9

| Año               | Puntos públicos de acceso a internet |                                       |                                       | Relación participación ciudadana – nivel de tramitación admón. |     |     |     |     |     |               |             |
|-------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|---------------|-------------|
|                   | ENTIDADES                            | C.A.P.I <sup>1</sup><br>por 10000 hab | P.P.A.I <sup>2</sup><br>por 10000 hab | Tramitación por niveles <sup>5</sup>                           |     |     |     |     |     | Participación |             |
|                   |                                      |                                       |                                       | 0                                                              | 1   | 2   | 3   | 4   | 5   | Recibidas     | Respondidas |
| 2006              | D. C. y C <sup>3</sup> .             | ---                                   | ---                                   | ---                                                            | --- | --- | --- | --- | --- | ---           | ---         |
|                   | Municipios <sup>5</sup>              |                                       |                                       | ---                                                            | --- | --- | --- | --- | --- | ---           | ---         |
|                   | :                                    |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | >500                                 | 0,86                                  | 2,12                                  |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | 100-500                              | 0,86                                  | 4,22                                  |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | 30-100                               | 1,07                                  | 5,95                                  |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | 10-30                                | 1,5                                   | 9,86                                  |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
| 2008              | D. C. y C.                           | ---                                   | ---                                   | ---                                                            | --- | --- | --- | --- | --- | ---           | ---         |
|                   | Municipios <sup>5</sup>              |                                       |                                       | ---                                                            | --- | --- | --- | --- | --- | ---           | ---         |
|                   | :                                    |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | >500                                 | 0,51                                  | 1,58                                  |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | 100-500                              | 0,77                                  | 4,19                                  |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | 30-100                               | 1,13                                  | 7,21                                  |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | 10-30                                | 1,87                                  | 10,94                                 |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
| 2010 <sup>4</sup> | D. C. y C.                           | ---                                   | ---                                   | 7%                                                             | 5%  | 26% | 29% | 24% | 10% | 5689          | 4165        |
|                   | Municipios <sup>5</sup>              |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | :                                    |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | >500                                 | 0,7                                   | 2,94                                  | 0%                                                             | 0%  | 0%  | 0%  | 50% | 50% | 176855        | 170176      |
|                   | 100-500                              | 0,78                                  | 4,37                                  | 0%                                                             | 0%  | 7%  | 39% | 39% | 39% | 137024        | 125396      |
|                   | 30-100                               | 1,12                                  | 6,88                                  | 6%                                                             | 1%  | 30% | 29% | 28% | 16% | 73919         | 54377       |
|                   | 10-30                                | 1,73                                  | 9,21                                  | 8%                                                             | 0%  | 42% | 44% | 6%  | 0%  | 23576         | 21477       |
| 2012              | D. C. y C.                           | ---                                   | ---                                   | 2%                                                             | 2%  | 16% | 27% | 41% | 11% | 8517          | 7479        |
|                   | Municipios <sup>5</sup>              |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | :                                    |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | >500                                 | 0,85                                  | 1,69                                  |                                                                |     |     |     |     |     | 61487         | 46281       |
|                   | 100-500                              | 0,89                                  | 5,20                                  |                                                                |     |     |     |     |     | 132839        | 121760      |
|                   | 30-100                               | 1,29                                  | 8,36                                  |                                                                |     |     |     |     |     | 98917         | 89895       |
|                   | 10-30                                | 1,90                                  | 10,99                                 |                                                                |     |     |     |     |     | 43430         | 26147       |
| 2014              | D. C. y C.                           | ---                                   | ---                                   | 2%                                                             | 0%  | 15% | 15% | 50% | 15% | 18655         | 16165       |
|                   | Municipios <sup>5</sup>              |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | :                                    |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | >500                                 | 1                                     | 2,3                                   |                                                                |     |     |     |     |     | 101666        | 98952       |
|                   | 100-500                              | 0,99                                  | 5,67                                  |                                                                |     |     |     |     |     | 173131        | 154502      |
|                   | 30-100                               | 1,32                                  | 8,23                                  |                                                                |     |     |     |     |     | 120083        | 100824      |
|                   | 10-30                                | 3,57                                  | 12,47                                 |                                                                |     |     |     |     |     | 51930         | 43820       |
| 2016              | D. C. y C.                           | ---                                   | ---                                   | 2%                                                             | 0%  | 13% | 29% | 40% | 16% | 58418         | 5557        |
|                   | Municipios <sup>5</sup>              |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | :                                    |                                       |                                       |                                                                |     |     |     |     |     |               |             |
|                   | >500                                 | 1,02                                  | 3,89                                  |                                                                |     |     |     |     |     | 139028        | 129276      |
|                   | 100-500                              | 1,23                                  | 4,72                                  |                                                                |     |     |     |     |     | 156652        | 124012      |
|                   | 30-100                               | 1,48                                  | 7,84                                  |                                                                |     |     |     |     |     | 132604        | 120599      |
|                   | 10-30                                | 1,89                                  | 10,26                                 |                                                                |     |     |     |     |     | 62521         | 58382       |
| 2016              | 1-10                                 | 5,43                                  | 30                                    |                                                                |     |     |     |     |     | 34892         | 33816       |
|                   | 0,5-1                                | 26,50                                 | 57,52                                 |                                                                |     |     |     |     |     | 139           | 139         |

Fuente: Tabla de elaboración propia<sup>57</sup>.<sup>1</sup> Centros de Acceso Público con Internet.<sup>2</sup> Puntos públicos de acceso a Internet.<sup>3</sup> Diputaciones, Concejos y Cabildos.

<sup>4</sup> No se facilita el dato.

<sup>5</sup> Tramitación por niveles.- Nivel 0 No existe información de servicios electrónicos en la página Web / Nivel 1: Información A través de la página Web se encuentra disponible información sobre el servicio / Nivel 2: Interacción en un sentido. Descarga de formularios a través de la página Web / Nivel 3: Interacción en dos sentidos. Se permite la cumplimentación y envío de formularios a través de la página web / Nivel 4: Manejo de casos electrónicos completos. Se permite la tramitación completa del servicio (incluyendo pago si precisa) a través de la página Web / Nivel 5: Personalización. La Entidad se anticipa a las necesidades de los usuarios enviando información, documentación o precumplimentando ciertos campos de los formularios, de forma que se facilita el acceso al servicio

## TABLAS<sup>58</sup> IMPACTO EN LOS PRESUPUESTOS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA A.E. EN LOS PRESUPUESTOS DE LAS AA.PP<sup>59</sup>

**TABLA 10.- Coste sin adhesión a las plataformas de la AGE (AÑO DE IMPLANTACIÓN)**

| C.A                  | HABS.<br>(millones) | PORCENTAJES/<br>POBLACIÓN | PROYECTOS COSTE (euros) |                  |                  |                |                  |                  |
|----------------------|---------------------|---------------------------|-------------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|
|                      |                     |                           | REG                     | CL@VE            | REA              | PID            | NOTIFIC@         | TOTAL<br>(euros) |
| Andalucía            | 8,44                | 17,91%                    | 205.949                 | 223.858          | 179.086          | 161.178        | 662.619          | <b>1.432.690</b> |
| Cataluña             | 7,55                | 16,03%                    | 184.314                 | 200.342          | 160.273          | 144.246        | 593.012          | <b>1.282.187</b> |
| Comunidad de Madrid  | 6,50                | 13,78%                    | 158.496                 | 172.278          | 137.823          | 124.040        | 509.944          | <b>1.102.581</b> |
| Comunidad Valenciana | 5,11                | 10,85%                    | 124.781                 | 135.631          | 108.505          | 97.654         | 401.468          | <b>868.039</b>   |
| Galicia              | 2,77                | 5,87%                     | 67.491                  | 73.360           | 58.688           | 52.819         | 217.145          | <b>469.503</b>   |
| Castilla y León      | 2,52                | 5,35%                     | 61.487                  | 66.833           | 53.467           | 48.120         | 197.827          | <b>427.734</b>   |
| País Vasco           | 2,19                | 4,65%                     | 53.479                  | 58.129           | 46.503           | 41.853         | 172.062          | <b>372.026</b>   |
| Islas Canarias       | 2,12                | 4,50%                     | 51.697                  | 56.193           | 44.954           | 40.459         | 166.330          | <b>359.633</b>   |
| Castilla-La Mancha   | 2,10                | 4,46%                     | 51.266                  | 55.724           | 44.579           | 40.121         | 164.942          | <b>356.632</b>   |
| Región de Murcia     | 1,47                | 3,12%                     | 35.919                  | 39.042           | 31.234           | 28.111         | 115.566          | <b>249.872</b>   |
| Aragón               | 1,35                | 2,86%                     | 32.871                  | 35.730           | 28.584           | 25.725         | 105.760          | <b>228.670</b>   |
| Islas Baleares       | 1,11                | 2,36%                     | 27.126                  | 29.484           | 23.588           | 21.229         | 87.274           | <b>188.701</b>   |
| Extremadura          | 1,10                | 2,34%                     | 26.938                  | 29.281           | 23.425           | 21.082         | 86.672           | <b>187.398</b>   |
| Asturias             | 1,07                | 2,27%                     | 26.064                  | 28.330           | 22.664           | 20.398         | 83.858           | <b>181.314</b>   |
| Navarra              | 0,64                | 1,37%                     | 15.726                  | 17.093           | 13.675           | 12.307         | 50.596           | <b>109.397</b>   |
| Cantabria            | 0,59                | 1,26%                     | 14.442                  | 15.698           | 12.559           | 11.303         | 46.467           | <b>100.469</b>   |
| La Rioja             | 0,32                | 0,68%                     | 7.858                   | 8.541            | 6.833            | 6.149          | 25.281           | <b>54.662</b>    |
| Ceuta                | 0,08                | 0,18%                     | 2.054                   | 2.233            | 1.786            | 1.608          | 6.609            | <b>14.290</b>    |
| Melilla              | 0,08                | 0,18%                     | 2.042                   | 2.219            | 1.776            | 1.598          | 6.569            | <b>14.204</b>    |
| <b>TOTAL</b>         | <b>47,13</b>        | <b>100%</b>               | <b>1.150.000</b>        | <b>1.250.000</b> | <b>1.000.000</b> | <b>900.000</b> | <b>3.700.000</b> | <b>8.000.002</b> |

Fuente: Tabla de elaboración propia.

<sup>58</sup> Datos tomados de la Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas

<sup>59</sup> «Si bien el coste de los recursos tecnológicos es semejante en todo el territorio nacional y, en materia de desarrollos, es independiente del volumen de uso de los mismos, no es igual en términos de infraestructuras (hardware, capacidad de almacenamiento, comunicaciones, etc...), formación, despliegue o atención para un organismo de gran tamaño que para un organismo de pequeño tamaño, con pocos usuarios y pocas transacciones. Así, en ambos casos, hay que introducir un factor corrector en el coste que pondere el tamaño, el número de usuarios y la carga de transacciones de cada una de las Administraciones territoriales. Y un factor corrector adecuado es el número de habitantes de cada Comunidad o Entidad Local, en el entendimiento de que tanto el tamaño de la correspondiente Administración como el número de procedimientos tramitados es función directa de ésta» Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, p. 70.

**TABLA 11.- Coste con adhesión a las plataformas de la AGE (AÑO DE IMPLANTACIÓN)**

| Comunidad Autónoma   | HABITANTES (millones) | PORCENTAJES/ POBLACIÓN | PROYECTOS COSTE (euros) |               |               |               |               |                |
|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|                      |                       |                        | REG                     | CL@VE         | REA           | PID           | NOTIFIC@      | TOTAL (euros)  |
| Andalucía            | 8,44                  | 17,91%                 | 16.673                  | 17.909        | 6.268         | 5.373         | 5.785         | <b>52.008</b>  |
| Cataluña             | 7,55                  | 16,03%                 | 14.921                  | 16.027        | 5.610         | 4.808         | 5.177         | <b>46.543</b>  |
| Comunidad de Madrid  | 6,50                  | 13,78%                 | 12.831                  | 13.782        | 4.824         | 4.135         | 4.452         | <b>40.024</b>  |
| Comunidad Valenciana | 5,11                  | 10,85%                 | 10.102                  | 10.850        | 3.798         | 3.255         | 3.505         | <b>31.510</b>  |
| Galicia              | 2,77                  | 5,87%                  | 5.464                   | 5.869         | 2.054         | 1.761         | 1.896         | <b>17.044</b>  |
| Castilla y León      | 2,52                  | 5,35%                  | 4.978                   | 5.347         | 1.871         | 1.604         | 1.727         | <b>15.527</b>  |
| País Vasco           | 2,19                  | 4,65%                  | 4.329                   | 4.650         | 1.628         | 1.395         | 1.502         | <b>13.504</b>  |
| Islas Canarias       | 2,12                  | 4,50%                  | 4.185                   | 4.495         | 1.573         | 1.349         | 1.452         | <b>13.054</b>  |
| Castilla-La Mancha   | 2,10                  | 4,46%                  | 4.150                   | 4.458         | 1.560         | 1.337         | 1.440         | <b>12.945</b>  |
| Región de Murcia     | 1,47                  | 3,12%                  | 2.908                   | 3.123         | 1.093         | 937           | 1.009         | <b>9.070</b>   |
| Aragón               | 1,35                  | 2,86%                  | 2.661                   | 2.858         | 1.000         | 858           | 923           | <b>8.300</b>   |
| Islas Baleares       | 1,11                  | 2,36%                  | 2.196                   | 2.359         | 826           | 708           | 762           | <b>6.851</b>   |
| Extremadura          | 1,10                  | 2,34%                  | 2.181                   | 2.342         | 820           | 703           | 757           | <b>6.803</b>   |
| Asturias             | 1,07                  | 2,27%                  | 2.110                   | 2.266         | 793           | 680           | 732           | <b>6.581</b>   |
| Navarra              | 0,64                  | 1,37%                  | 1.273                   | 1.367         | 479           | 410           | 442           | <b>3.971</b>   |
| Cantabria            | 0,59                  | 1,26%                  | 1.169                   | 1.256         | 440           | 377           | 406           | <b>3.648</b>   |
| La Rioja             | 0,32                  | 0,68%                  | 636                     | 683           | 239           | 205           | 221           | <b>1.984</b>   |
| Ceuta                | 0,08                  | 0,18%                  | 166                     | 179           | 63            | 54            | 58            | <b>520</b>     |
| Melilla              | 0,08                  | 0,18%                  | 165                     | 142           | 62            | 53            | 57            | <b>479</b>     |
| <b>TOTAL</b>         | <b>47,13</b>          | <b>100%</b>            | <b>93.098</b>           | <b>99.962</b> | <b>35.001</b> | <b>30.002</b> | <b>32.303</b> | <b>290.366</b> |

Fuente: Tabla de elaboración propia.

**TABLA 12.- Coste no adhesión a las plataformas de la AGE (AÑO DE IMPLANTACIÓN)**

| Comunidad Autónoma   | HABITANTES (millones) | PORCENTAJES/ POBLACIÓN | COSTE PROYECTOS SIN ADHESIÓN (euros) | COSTE PROYECTOS CON ADHESIÓN (euros) | COSTE NO ADHESIÓN (euros)<br>(coste sin adhesión – coste con adhesión) |
|----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Andalucía            | 8,44                  | 17,91%                 | 1.432.690                            | 52.008                               | 1.380.682                                                              |
| Cataluña             | 7,55                  | 16,03%                 | 1.282.187                            | 46.543                               | 1.235.644                                                              |
| Comunidad de Madrid  | 6,50                  | 13,78%                 | 1.102.581                            | 40.024                               | 1.062.557                                                              |
| Comunidad Valenciana | 5,11                  | 10,85%                 | 868.039                              | 31.510                               | 836.529                                                                |
| Galicia              | 2,77                  | 5,87%                  | 469.503                              | 17.044                               | 452.459                                                                |
| Castilla y León      | 2,52                  | 5,35%                  | 427.734                              | 15.527                               | 412.207                                                                |
| País Vasco           | 2,19                  | 4,65%                  | 372.026                              | 13.504                               | 358.522                                                                |
| Islas Canarias       | 2,12                  | 4,50%                  | 359.633                              | 13.054                               | 346.579                                                                |
| Castilla-La Mancha   | 2,10                  | 4,46%                  | 356.632                              | 12.945                               | 343.687                                                                |
| Región de Murcia     | 1,47                  | 3,12%                  | 249.872                              | 9.070                                | 240.802                                                                |
| Aragón               | 1,35                  | 2,86%                  | 228.670                              | 8.300                                | 220.370                                                                |
| Islas Baleares       | 1,11                  | 2,36%                  | 188.701                              | 6.851                                | 181.850                                                                |
| Extremadura          | 1,10                  | 2,34%                  | 187.398                              | 6.803                                | 180.595                                                                |
| Asturias             | 1,07                  | 2,27%                  | 181.314                              | 6.581                                | 174.733                                                                |
| Navarra              | 0,64                  | 1,37%                  | 109.397                              | 3.971                                | 105.426                                                                |
| Cantabria            | 0,59                  | 1,26%                  | 100.469                              | 3.648                                | 96.821                                                                 |
| La Rioja             | 0,32                  | 0,68%                  | 54.662                               | 1.984                                | 52.678                                                                 |
| Ceuta                | 0,08                  | 0,18%                  | 14.290                               | 520                                  | 13.770                                                                 |
| Melilla              | 0,08                  | 0,18%                  | 14.204                               | 479                                  | 13.725                                                                 |
| <b>TOTAL</b>         | <b>47,13</b>          | <b>100%</b>            | <b>8.000.002</b>                     | <b>290.366</b>                       | <b>7.709.636</b>                                                       |

**TABLA 13.-** Coste establecimiento del REG y prestación de los servicios horizontales

| <b>Coste establecimiento del REG y prestación de los servicios horizontales<sup>60</sup></b> |                                                                                                                                                                        |                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>Año</b>                                                                                   | <b>Concepto</b>                                                                                                                                                        | <b>Coste (euros/año)</b> |
| <b>Implantación</b>                                                                          | <b>RECURSOS TIC</b>                                                                                                                                                    |                          |
|                                                                                              | Desarrollo:                                                                                                                                                            | 600.000                  |
|                                                                                              | a) Evolución aplicativos existentes: REC (Registro Electrónico Común), SIR (Sistema de Intercambio de Registros) y GEISER (Gestión Integrada de Servicios de Registro) | --- <sup>1</sup>         |
|                                                                                              | b) Licenciamiento                                                                                                                                                      |                          |
|                                                                                              | Infraestructuras:                                                                                                                                                      | 500.000                  |
|                                                                                              | a) Infraestructura aplicativos                                                                                                                                         |                          |
|                                                                                              | b) Almacenamiento información                                                                                                                                          |                          |
|                                                                                              | c) Equipamiento oficina auxiliar REG (digitalización)                                                                                                                  | --- <sup>1</sup>         |
|                                                                                              | d) Aumento capacidad procesamiento                                                                                                                                     |                          |
|                                                                                              | e) Aumento caudal comunicaciones                                                                                                                                       |                          |
|                                                                                              | Despliegue:                                                                                                                                                            | 100.000                  |
|                                                                                              | a) Difusión                                                                                                                                                            |                          |
|                                                                                              | b) Formación                                                                                                                                                           | --- <sup>1</sup>         |
|                                                                                              | c) Manuales y normas técnicas                                                                                                                                          |                          |
|                                                                                              | Atención CAU                                                                                                                                                           | 50.000                   |
|                                                                                              | <b>OTROS RECURSOS</b>                                                                                                                                                  | 0,00                     |
|                                                                                              | <b>TOTAL</b>                                                                                                                                                           | <b>1.250.000</b>         |
| <b>Siguiente</b>                                                                             | <b>RECURSOS TIC</b>                                                                                                                                                    |                          |
|                                                                                              | Nuevas funcionalidades y mantenimiento                                                                                                                                 | 200.000                  |
|                                                                                              | <b>OTROS RECURSOS</b>                                                                                                                                                  | 0,00                     |
|                                                                                              | <b>TOTAL</b>                                                                                                                                                           | <b>200.000</b>           |

<sup>1</sup> Coste no desglosado.

<sup>60</sup> Dado que los desarrollos técnicos para el establecimiento del sistema, irán dirigidos más que a la implantación de nuevas plataformas a la evolución de los diversos sistemas existentes en la actualidad, tal y como el Registro Electrónico Común, el Sistema de Interconexión de Registros y especialmente el Sistema de Gestión Integrada de Servicios de Registro, el coste asociado al REG de acuerdo con el siguiente cuadro: I. SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

**TABLA 14.- Coste establecimiento AEU**

| <b>Coste establecimiento AEU<sup>61</sup></b> |                                        |                          |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------|
| <b>Año</b>                                    | <b>Concepto</b>                        | <b>Coste (euros/año)</b> |
| <b>Implantación</b>                           | <b>RECURSOS TIC</b>                    |                          |
|                                               | Desarrollo:                            | 500.000                  |
|                                               | a) Aplicación archivo                  | ---                      |
|                                               | b) Licenciamiento                      | ---                      |
|                                               | <b>Infraestructuras</b>                | 507.000                  |
|                                               | a) Infraestructura aplicativos         | ---                      |
|                                               | b) Almacenamiento información          | ---                      |
|                                               | c) Aumento capacidad procesamiento     | ---                      |
|                                               | <b>Despliegue:</b>                     | 100.000                  |
|                                               | a) Difusión                            | ---                      |
|                                               | b) Formación                           | ---                      |
|                                               | d) Manuales y normas técnicas          | ---                      |
| <b>Siguiente</b>                              | Atención CAU                           | 50.000                   |
|                                               | <b>OTROS RECURSOS</b>                  | 0                        |
|                                               | <b>TOTAL</b>                           | <b>1.157.000</b>         |
|                                               | <b>RECURSOS TIC</b>                    |                          |
|                                               | Nuevas funcionalidades y mantenimiento | 200.000                  |
|                                               | <b>OTROS RECURSOS</b>                  | 0                        |
|                                               | <b>TOTAL</b>                           | <b>200.000</b>           |

<sup>1</sup> Coste no desglosado.**TABLA 15.- Coste establecimiento @FIRMA y servicios electrónicos horizontales**

| <b>Coste establecimiento @FIRMA y servicios electrónicos horizontales</b> |                                                |                          |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>Año</b>                                                                | <b>Concepto</b>                                | <b>Coste (euros/año)</b> |
| <b>Implantación</b>                                                       | <b>RECURSOS TIC</b>                            |                          |
|                                                                           | Desarrollo                                     | 600.000                  |
|                                                                           | a) Sistema CL@VE (evolución plataforma @FIRMA) | ---                      |
|                                                                           | b) Evolución AUTENTIC@                         | ---                      |
|                                                                           | c) Licenciamiento                              | ---                      |
|                                                                           | <b>Infraestructuras</b>                        | 500.000                  |
|                                                                           | a) Infraestructura aplicativos                 | ---                      |
|                                                                           | b) Almacenamiento información                  | ---                      |
|                                                                           | c) Aumento capacidad procesamiento             | ---                      |
|                                                                           | d) Comunicaciones: aumento caudal              | ---                      |
|                                                                           | <b>Despliegue</b>                              | 100.000                  |
| <b>Siguiente</b>                                                          | a) Difusión                                    | ---                      |
|                                                                           | b) Formación                                   | ---                      |
|                                                                           | d) Manuales y normas técnicas                  | ---                      |
|                                                                           | Atención CAU                                   | 50.000                   |
|                                                                           | <b>OTROS RECURSOS</b>                          | 0,00                     |
|                                                                           | <b>TOTAL</b>                                   | <b>1.250.000</b>         |
| <b>Siguiente</b>                                                          | <b>RECURSOS TIC</b>                            |                          |
|                                                                           | Nuevas funcionalidades y mantenimiento         | 400.000                  |
|                                                                           | <b>OTROS RECURSOS</b>                          | 0,00                     |
|                                                                           | <b>TOTAL</b>                                   | <b>400.000</b>           |

<sup>1</sup> Coste no desglosado.

<sup>61</sup> No se indica coste alguno en concepto de recursos no tecnológicos en el entendimiento de que el AEU y sus auxiliares departamentales serán atendidos con los recursos humanos y materiales actualmente asignados a los servicios de archivo y gestión documental.

**TABLA 16.-** Coste establecimiento y gestión del REA y prestación de los servicios electrónicos complementarios

| Coste establecimiento y gestión del REA y prestación de los servicios electrónicos complementarios <sup>62</sup> |                                        |                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------|
| Año                                                                                                              | Concepto                               | Coste (euros/año) |
| Implantación                                                                                                     | <b>RECURSOS TIC</b>                    |                   |
|                                                                                                                  | Desarrollo                             | 200.000           |
|                                                                                                                  | a) Evolución REA                       | ---               |
|                                                                                                                  | b) Comparecencia en sede               | ---               |
|                                                                                                                  | c) Licenciamiento                      | ---               |
|                                                                                                                  | <b>Infraestructuras</b>                | 650.000           |
|                                                                                                                  | a) Infraestructura aplicaciones        | ---               |
|                                                                                                                  | b) Almacenamiento información          | ---               |
|                                                                                                                  | c) Aumento capacidad procesamiento     | ---               |
|                                                                                                                  | d) Comunicaciones: aumento caudal      | ---               |
|                                                                                                                  | <b>Despliegue</b>                      | 100.000           |
| Siguiendo                                                                                                        | a) Difusión                            | ---               |
|                                                                                                                  | b) Formación                           | ---               |
|                                                                                                                  | c) Manuales y normas técnicas          | ---               |
|                                                                                                                  | Atención CAU                           | 50.000            |
|                                                                                                                  | <b>OTROS RECURSOS</b>                  | 0                 |
|                                                                                                                  | <b>TOTAL</b>                           | <b>1.000.000</b>  |
| Siguiendo                                                                                                        | <b>RECURSOS TIC</b>                    |                   |
|                                                                                                                  | Nuevas funcionalidades y mantenimiento | 250.000           |
|                                                                                                                  | <b>OTROS RECURSOS</b>                  | 0                 |
|                                                                                                                  | <b>TOTAL</b>                           | <b>250.000</b>    |

<sup>1</sup> Coste no desglosado.**TABLA 17.-** Coste evolución de la PID y servicios electrónicos horizontales

| Coste evolución de la PID y servicios electrónicos horizontales |                                        |                   |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------|
| Año                                                             | Concepto                               | Coste (euros/año) |
| Implantación                                                    | <b>RECURSOS TIC</b>                    |                   |
|                                                                 | Desarrollo Evolución PID               | 400.000           |
|                                                                 | <b>Infraestructuras</b>                | 350.000           |
|                                                                 | a) Infraestructura aplicaciones        | ---               |
|                                                                 | b) Aumento capacidad procesamiento     | ---               |
|                                                                 | c) Comunicaciones: aumento caudal      | ---               |
|                                                                 | <b>Despliegue</b>                      | 100.000           |
|                                                                 | a) Formación                           | ---               |
|                                                                 | b) Manuales y normas técnicas          | ---               |
|                                                                 | Atención CAU                           | 50.000            |
| Siguiendo                                                       | <b>OTROS RECURSOS</b>                  | 0,00              |
|                                                                 | <b>TOTAL</b>                           | <b>900.000</b>    |
|                                                                 | <b>RECURSOS TIC</b>                    |                   |
|                                                                 | Nuevas funcionalidades y mantenimiento | 180.000           |
| Siguiendo                                                       | <b>OTROS RECURSOS</b>                  | 0,00              |
|                                                                 | <b>TOTAL</b>                           | <b>180.000</b>    |

<sup>1</sup> Coste no desglosado.<sup>62</sup> La extensión del R.E.A. no produce incremento de gasto en concepto de medios humanos o materiales distintos de los tecnológicos.

**TABLA 18.-** Coste implantación de NOTIFIC@ y servicios electrónicos horizontales

| Coste implantación de NOTIFIC@ y servicios electrónicos horizontales |                                                |                   |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------|
| Año                                                                  | Concepto                                       | Coste (euros/año) |
| Implantación                                                         | RECURSOS TIC                                   |                   |
|                                                                      | Desarrollo Plataforma NOTIFIC@                 | 350.000           |
|                                                                      | Infraestructuras:                              | 3.200.000         |
|                                                                      | a) Infraestructura aplicativos                 |                   |
|                                                                      | b) Almacenamiento información                  |                   |
|                                                                      | c) Aumento capacidad procesamiento             | ---               |
|                                                                      | d) Comunicaciones: mensajes electrónicos (SMS) | ---               |
|                                                                      | Despliegue:                                    | 100.000           |
|                                                                      | a) Difusión                                    |                   |
|                                                                      | b) Formación                                   | ---               |
|                                                                      | d) Manuales y normas técnicas                  |                   |
|                                                                      | Atención CAU                                   | 50.000            |
|                                                                      | OTROS RECURSOS                                 | 0,00              |
|                                                                      | <b>TOTAL</b>                                   | <b>3.700.000</b>  |
| Siguiete                                                             | RECURSOS TIC                                   |                   |
|                                                                      | Comunicaciones: Mensajes electrónicos (SMS)    | 2.500.000         |
|                                                                      | Nuevas funcionalidades y mantenimiento         | 220.000           |
|                                                                      | OTROS RECURSOS                                 | 0,00              |
|                                                                      | <b>TOTAL</b>                                   | <b>2.720.000</b>  |

<sup>1</sup> Coste no desglosado

## EJEMPLOS DE ENTIDADES ADHERIDAS AL CONVENIO PARA LA PRESTACIÓN MUTUA DE SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

**TABLA 19.-** Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Comunidad de Madrid (Actualizado a 25/04/2024).

|                                                  |                               |                             |
|--------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| AJALVIR                                          | GETAFE                        | PUEBLA DE LA SIERRA         |
| ALAMEDA DEL VALLE                                | GRIÑON                        | PUENTES VIEJAS (Manjirón)   |
| ALCALA DE HENARES                                | GUADALIX DE LA SIERRA         | QUIJORNA                    |
| ALCOBENDAS                                       | GUADARRAMA                    | RASCAFRIA                   |
| ALCORCON                                         | HORCAJO DE LA SIERRA          | RIBATEJADA                  |
| ALDEA DEL FRESNO                                 | HOYO DE MANZANARES            | RIVAS VACIAMADRID           |
| ALGETE                                           | HUMANES DE MADRID             | ROBLEDO DE CHAVELA          |
| ALPEDRETE                                        | LA CABRERA                    | ROZAS DE PUERTO REAL        |
| AMBITE                                           | LAS ROZAS DE MADRID           | SAN AGUSTIN DE GUADALIX     |
| ANCHUELO                                         | LEGANES                       | SAN FERNANDO DE HENARES     |
| AQUANOR S.A. (CERVERA DE BUITRAGO Y EL BERRUECO) | LOECHES                       | SAN LORENZO DE EL ESCORIAL  |
| ARANJUEZ                                         | LOS MOLINOS                   | SAN MARTIN DE LA VEGA       |
| ARGANDA DEL REY                                  | LOS SANTOS DE LA HUMOSA       | SAN MARTIN DE VALDEIGLESIAS |
| ARROYOMOLINOS                                    | LOZOYA                        | SAN SEBASTIAN DE LOS REYES  |
| BATRES                                           | LOZOYUELA_NAVAS_SIETEIGLESIAS | SANTORCAZ                   |
| BECERRIL DE LA SIERRA                            | MADRID                        | SERRANILLOS DEL VALLE       |
| BELMONTE DE TAJO                                 | MAJADAHONDA                   | SEVILLA LA NUEVA            |



|                                                   |                                                                                              |                             |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| BOADILLA DEL MONTE                                | Mancomunidad de Servicios del Suroeste de Madrid                                             | SOMOSIERRA                  |
| BRAOJOS DE LA SIERRA                              | Mancomunidad Intermunicipal Servicios Sociales del Este de Madrid                            | SOTO DEL REAL               |
| BREA DEL TAJO                                     | Mancomunidad Intermunicipal Servicios Sociales El Alberche                                   | TALAMANCA DE JARAMA         |
| BRUNETE                                           | Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales "La Encina"                                | TIELMES                     |
| BUSTARVIEJO                                       | Mancomunidad de Servicios los Pinares                                                        | TITULCIA                    |
| CABANILLAS DE LA SIERRA                           | Mancomunidad de Servicios El Molar-San Agustín de Guadalix y Guadalix de la Sierra           | TORREJON DE ARDOZ           |
| CADALSO DE LOS VIDRIOS                            | Mancomunidad de Servicios Río Cofio                                                          | TORREJÓN DE LA CALZADA      |
| CAMARMA DE ESTERUELAS                             | Mancomunidad Servicios Sociales y Mujer "La Maliciosa"                                       | TORREJÓN DE VELASCO         |
| CAMPO REAL                                        | Mancomunidad de Servicios Sociales 2016                                                      | TORRELAGUNA                 |
| CANAL DE ISABEL II                                | Mancomunidad de Servicios Sociales las Cañadas                                               | TORRELODONES                |
| CANENCIA                                          | Mancomunidad de Servicios Sociales las Vegas                                                 | TORREMOCHA DE JARAMA        |
| CARABAÑA                                          | Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada- Velilla                                         | TORRES DE LA ALAMEDA        |
| CASARRUBUELOS                                     | Mancomunidad de Servicios Sociales de la Sierra Norte                                        | TRES CANTOS                 |
| CENICIENTOS                                       | Mancomunidad Servicios Sociales Pantueña                                                     | UNIV. ALCALA DE HENARES     |
| CERCEDILLA                                        | Mancomunidad de Servicios Sociales Torrelorones, Hoyo de Manzanares, Alpedrete y Morálzarzal | UNIVERSIDAD CARLOS III      |
| CHAPINERIA                                        | Mancomunidad Sierra del Rincón                                                               | UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS |
| CHINCHON                                          | Mancomunidad Sierra Oeste                                                                    | UNIVERSITAS XXI             |
| CIEMPOZUELOS                                      | Mancomunidad Vega del Guadalix                                                               | VALDEAVERO                  |
| COBEÑA                                            | MANZANARES EL REAL                                                                           | VALDELAGUNA                 |
| COLLADO MEDIANO                                   | MECO                                                                                         | VALDEMANCO                  |
| COLLADO VILLALBA                                  | MEJORADA DEL CAMPO                                                                           | VALDEMAQUEDA                |
| COLMENAR DE OREJA                                 | MIRAFLORES DE LA SIERRA                                                                      | VALDEMORILLO                |
| COLMENAR VIEJO                                    | MORALEJA DE EN MEDIO                                                                         | VALDEMORO                   |
| COLMENAREJO                                       | MORALZARZAL                                                                                  | VALDEOLMOS-ALALPARDO        |
| CORPA                                             | MORATA DE TAJUÑA                                                                             | VALDEPIÉLAGOS               |
| COSLADA                                           | MOSTOLES                                                                                     | VALDETORRES DE JARAMA       |
| CUBAS DE LA SAGRA                                 | NAVACERRADA                                                                                  | VALDILECHA                  |
| DAGANZO, VILLA DE                                 | NAVALAFUENTE                                                                                 | VALVERDE DE ALCALA          |
| EL ALAMO                                          | NAVALAGAMELLA                                                                                | VELILLA DE SAN ANTONIO      |
| EL BOALO                                          | NAVALCARNERO                                                                                 | VENTURADA                   |
| EL ESCORIAL                                       | NAVARREDONDA Y SAN MAMÉS                                                                     | VILLA DEL PRADO             |
| EL MOLAR                                          | NAVAS DEL REY                                                                                | VILLACONEJOS                |
| EL VELLÓN                                         | NUEVO BAZTÁN                                                                                 | VILLALBILLA                 |
| EMPRESA MUNICIPAL GETAFE INICIATIVIAS, S.A.       | OLMEDA DE LAS FUENTES                                                                        | VILLAMANRIQUE DE TAJO       |
| EMPRESA MUNICIPAL SUELO Y VIVIENDA GETAFE, S.A.U. | ORUSCO DE TAJUÑA                                                                             | VILLAMANTA                  |
| ESTREMERÁ                                         | PATONES                                                                                      | VILLAMANTILLA               |
| FRESNEDILLAS DE LA OLIVA                          | PARACUELLOS DEL JARAMA                                                                       | VILLANUEVA DE LA CAÑADA     |
| FRESNO DE TOROTE                                  | PARLA                                                                                        | VILLANUEVA DE PERALES       |
| FUENLABRADA                                       | PEDREZUELA                                                                                   | VILLANUEVA DEL PARDILLO     |
| FUENTE EL SAZ DE JARAMA                           | PELAYOS DE LA PRESA                                                                          | VILLAR DEL OLMO             |

|                                  |                       |                       |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| FUNDACION IMDEA AGUA             | PERALES DE TAJUÑA     | VILLAREJO DE SALVANÉS |
| FUNDACION DE LA ENERGÍA          | PEZUELA DE LAS TORRES | VILLAVICIOSA DE ODON  |
| GALAPAGAR                        | PINILLA DEL VALLE     | VILLAVIEJA DEL LOZOYA |
| GARGANTA DE LOS MONTES           | PINTO                 | ZARZALEJO             |
| GARGANTILLA DEL LOZOYA Y PINILLA | POZUELO DE ALARCON    | METRO DE MADRID, S.A. |
| GASCONES                         | POZUELO DEL REY       |                       |

Fuente: Comunidad de Madrid (Disponible en línea: <https://www.comunidad.madrid/servicios/sede-electronica/red-sara-sistemas-aplicaciones-redes-administraciones#panel-11136>) [Fecha de consulta 16/10/2024]

**TABLA 20.-** Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Comunidad de Canarias.

|                                    |                                    |                                                         |
|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| SANTA MARÍA DE GUÍA (Ayto.)        | SAN MIGUEL DE ABONA (Ayto.)        | BREÑA BAJA (Ayto.)                                      |
| VALDESEQUILLO (Ayto.)              | LA MATANZA DE ACENTEJO (Ayto.)     | TIJARAFE (Ayto.)                                        |
| ARUCAS (Ayto.)                     | TACORONTE (Ayto.)                  | PUNTAGORDA (Ayto.)                                      |
| SANTA BRÍGIDA (Ayto.)              | GRANADILLA DE ABONA (Ayto.)        | SAN ANDRÉS Y SAUCES (Ayto.)                             |
| SANTA LUCÍA (Ayto.)                | TEGUESTE (Ayto.)                   | VILLA DE MAZO (Ayto.)                                   |
| MOGÁN (Ayto.)                      | SANTIAGO DEL TEIDE (Ayto.)         | FUENCALIENTE (Ayto.)                                    |
| ARTENARA (Ayto.)                   | GUÍA DE ISORA (Ayto.)              | LA FRONTERA (Ayto.)                                     |
| SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA (Ayto.)  | ADEJE (Ayto.)                      | VALVERDE (Ayto.)                                        |
| GALDAR (Ayto.)                     | LOS REALEJOS (Ayto.)               | EL PINAR (Ayto.)                                        |
| TEJEDA (Ayto.)                     | FASNIA (Ayto.)                     | VALLE GRAN REY (Ayto.)                                  |
| VEGA DE SAN MATEO (Ayto.)          | ARAFO (Ayto.)                      | VALLEHERMOSO (Ayto.)                                    |
| AGUIMES (Ayto.)                    | LA VICTORIA DE ACENTEJO (Ayto.)    | AGULO (Ayto.)                                           |
| VALLESECO (Ayto.)                  | SAN JUAN DE LA RAMBLA (Ayto.)      | SAN SEBASTIÁN DE LA GOMERA (Ayto.)                      |
| LA ALDEA DE SAN NICOLÁS (Ayto.)    | VILLA DE ARICO (Ayto.)             | LANZAROTE (Cabildo)                                     |
| AGAETE (Ayto.)                     | ICOD DE LOS VINOS (Ayto.)          | FUERTEVENTURA (Cabildo)                                 |
| LAS PALMAS DE GRAN CANARIA (Ayto.) | ARONA (Ayto.)                      | GRAN CANARIA (Cabildo)                                  |
| PUERTO DEL ROSARIO (Ayto.)         | SANTA CRUZ DE TENERIFE (Ayto.)     | TENERIFE (Cabildo)                                      |
| LA OLIVA (Ayto.)                   | CANDELARIA (Ayto.)                 | LA PALMA (Cabildo)                                      |
| ANTIGUA (Ayto.)                    | GÜIMAR (Ayto.)                     | LA GOMERA (Cabildo)                                     |
| PÁJARA (Ayto.)                     | EL SAUZAL (Ayto.)                  | EL HIERRO (Cabildo)                                     |
| TINAJO (Ayto.)                     | SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA (Ayto.) | AGENCIA CANARIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL         |
| TEGUISE (Ayto.)                    | LA OROTAVA (Ayto.)                 | MANCOMUNIDAD DE AYUNTAMIENTOS DEL NORTE DE GRAN CANARIA |
| TIAS (Ayto.)                       | LOS SILOS (Ayto.)                  | CONSORCIO DEL AGUA                                      |
| ARRECIFE (Ayto.)                   | SANTA CRUZ DE LA PALMA (Ayto.)     |                                                         |
| YAIZA (Ayto.)                      | LOS LLANOS DE ARIDANE (Ayto.)      |                                                         |

Fuente: PAe (Disponible en línea: [https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Documentacion/pae\\_LegNacional/pae\\_CONVENIOSambitoAdministracionElectronica.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Documentacion/pae_LegNacional/pae_CONVENIOSambitoAdministracionElectronica.html)) [Fecha de consulta 16/10/2024]

**TABLA 21-** Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Comunitat Valenciana (Actualizado a 19/04/2023).

|                                                                                            |                                                                 |                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA. | CONSELL AGRARI MUNICIPAL DE VALENCIA                            | MONTROI                                                 |
| ADEMUZ                                                                                     | CONSORCIO GESTIÓN CENTRO ARTESANIA COMUNITAT VALENCIANA         | CONSORCIO GESTIÓN CENTRO ARTESANIA COMUNITAT VALENCIANA |
| AGOST                                                                                      | CONSORCIO HOSPITAL GENERAL DE VALENCIA                          | MUSEROS                                                 |
| AGULLENT                                                                                   | CONSORCIO LA RIBERA Y LA VALLDIGNA                              | MUTXAMEL                                                |
| AIELO DE RUGAT                                                                             | CONSORCIO PLAN ZONAL DE RESIDUOS ZONA I                         | NAQUERA                                                 |
| ALAQVAS                                                                                    | CONSORCIO PLAN ZONAL RESIDUOS ZONAS III Y VIII (ÁREA GESTIÓN 2) | NAVARRÉS                                                |
| ALBAIDA                                                                                    | CONSORCIO PROVINCIAL DE BOMBEROS DE ALICANTE                    | NOVELDA                                                 |
| ALBAL                                                                                      | CONSORCIO SERV PREVENCIÓN EXTINCIÓN DE INCENDIOS DE VALENCIA    | NULES                                                   |
| ALBALAT DELS SORELLS                                                                       | CORBERA                                                         | OLOCAU                                                  |
| ALBALAT DELS TARONGERS                                                                     | CORTES DEL PALLAS                                               | ONDA                                                    |
| ALBERIC                                                                                    | CORTS VALENCIANES                                               | ONDARA                                                  |
| ALBATERA                                                                                   | COTES                                                           | ONIL                                                    |
| ALBORAYA                                                                                   | CREVILLENTE                                                     | ONTINYENT                                               |
| ALCANTERA DE XUQUER                                                                        | CULLERA                                                         | ORIHUELA                                                |
| ALCÀSSER                                                                                   | DAIMUS                                                          | OROPESA DEL MAR                                         |
| ALCOI                                                                                      | DENIA                                                           | OTOS                                                    |
| ALCORA                                                                                     | DIPUTACION DE ALICANTE                                          | PAIORTA                                                 |
| ALDAIA                                                                                     | DIPUTACION DE CASTELLON                                         | PALOMAR, EL                                             |
| ALFAFAR                                                                                    | DIPUTACION DE VALENCIA                                          | PATERNA                                                 |
| ALFARA DE LA BARONIA                                                                       | DOLORES                                                         | PEDREGUER                                               |
| ALFARA DEL PATRIARCA                                                                       | EL VERGER                                                       | PEGO                                                    |
| ALFARP                                                                                     | ELDA                                                            | PENÍSCOLA/PEÑÍSCOLA                                     |
| ALFARRASI                                                                                  | EL PALOMAR                                                      | PETRETER                                                |
| ALFÁS DEL PI                                                                               | ELX                                                             | PETRES                                                  |
| ALGEMESI                                                                                   | ENGUERA                                                         | PICANYA                                                 |
| ALGINET                                                                                    | ENTIDAD METROPOLITANA DE RECURSOS HIDRAULICOS                   | PICASSENT                                               |
| ALICANTE - AYTO                                                                            | ESTIVELLA                                                       | PILAR DE LA HORADADA                                    |
| ALMASSERA                                                                                  | ESTUBENY                                                        | PILES                                                   |
| ALMASSORA                                                                                  | FAURA                                                           | PINET                                                   |
| ALMENARA                                                                                   | FAVARA                                                          | PINOS, EL                                               |
| ALMISERÀ                                                                                   | FINESTRAT                                                       | POBLA DE FARNALS, LA                                    |
| ALMOINES                                                                                   | FONTANARS DEL AFORINS                                           | POBLA DE VALLBONA, LA                                   |
| ALMORADI                                                                                   | FORMENTERA DEL SEGURA                                           | POBLETS, ELS                                            |
| ALMUSAFES                                                                                  | FORTALENY                                                       | PUÇOL                                                   |
| ALQUERIA NIÑO PERDIDO                                                                      | FUENTERROBLES                                                   | PUIG DE SANTA MARIA, EL                                 |
| ALTEA                                                                                      | GANDIA                                                          | PUEBLA DE ARENOSO                                       |
| ALTURA                                                                                     | GAVARDA                                                         | PUEBLA DE SAN MIGUEL                                    |

|                           |                                           |                                                   |
|---------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| ALZIRA                    | GENOVES                                   | QUART DE LES VALLS                                |
| ANNA                      | GEONET TERRITORIAL S.A                    | QUART DE POBLET                                   |
| ASPE                      | GESTALGAR                                 | RAFAL                                             |
| ATZENETA DE ALBAIDA       | GODELLA                                   | RAFELCOFER                                        |
| AYORA                     | GODELLETA                                 | RAFELGUARAF                                       |
| BANYERES DE MARIOLA       | GRANJA DE ROCAMORA                        | REAL                                              |
| BARX                      | GUADASEQUIES                              | REDOVAN                                           |
| BELGIDA                   | GUADASSUAR                                | RELLEU                                            |
| BELLREGUART               | GUARDAMAR DEL SEGURA                      | REQUENA                                           |
| BENAGUACIL                | HONDON DE LAS NIEVES                      | RIBARROJA                                         |
| BENEIXAMA                 | IBI                                       | RIBESALBES                                        |
| BENEIXIDA                 | INSTITUT VALENCIÀ DE FINANCES             | ROJALES                                           |
| BENEJÚZAR                 | JALANCE                                   | ROSELL                                            |
| BENIARBEIG                | JARAFUEL                                  | ROTGLA i CORBERA                                  |
| BENIARJÓ                  | L'ALQUERÍA DE LA COMTESSA                 | ROTOVA                                            |
| BENIATJAR                 | LA BARRACA                                | SAGUNTO                                           |
| BENICARLO                 | LA NUCIA                                  | SAN ANTONIO DE BENAGEBER                          |
| BENICÀSSIM                | LA ROMANA                                 | SAN FULGENCIO                                     |
| BENICOLET                 | L'ELIANA                                  | SANT JOAN D'ALACANT                               |
| BENICULL DE XUQUER        | LLANERA DE RANES                          | SANT JOANET                                       |
| BENIDORM                  | LLAURI                                    | SANT MATEU                                        |
| BENIFAIRO DE LA VALLDIGNA | LLÍBER                                    | SANT VICENT DEL RASPEIG                           |
| BENIGANIM                 | LLIRIA                                    | SANTA POLA                                        |
| BENIMODO                  | LLOC NOU D'EN FENOLLET                    | SAX                                               |
| BENIPARRELL               | LLOMBAI                                   | SEGORBE                                           |
| BENIRREDRÀ                | LLOSA, LA                                 | SIETE AGUAS                                       |
| BENISSA                   | LLOSA DE CAMATXO (Entidad Local Menor)    | SIMAT DE LA VALLDIGNA                             |
| BENITAXELL                | LLOSA DE RANES, LA                        | SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA |
| BETERA                    | LORIGUILLA                                | SILLA                                             |
| BETXI                     | LOSA DEL OBISPO                           | SUECA                                             |
| BIGASTRO                  | MANCOMUNIDAD CANAL DE NAVARRES            | SUMA                                              |
| BORRIOL                   | MANCOMUNIDAD DEL INTERIOR TIERRA DEL VINO | TALES                                             |
| BUGARRA                   | MANCOMUNITAT DE LA RIBERA ALTA            | TAVERNES BLANQUES                                 |
| BUNYOL                    | MANCOMUNIDAD DEL ALTO PALANCIA            | TAVERNES DE VALLDIGNA                             |
| BURJASSOT                 | MANCOMUNIDAD LA VEGA                      | TERRATEIG                                         |
| CALLES                    | MANCOMUNITAT LA SAFOR                     | TIBI                                              |
| CALLOSA DEL SEGURA        | MANCOMUNITAT L'ALACANTÍ                   | TORRELLA                                          |
| CAMPORROBLES              | MANCOMUNITAT L'HORTA NORD                 | TORRENT                                           |
| CANALS                    | MANCOMUNITAT L'HORTA SUD                  | TORREVIEJA                                        |
| CANET D'EN BELENGUER      | MANCOMUNITAT L'HOYA DE BUNYOL             | TOUS                                              |
| CAÑADA                    | MANCOMUNITAT LA VALL D'ALBA               | TURIS                                             |
| CARCAIXENT                | MANCOMUNITAT MARINA ALTA                  | UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA               |

|                                                             |                              |                            |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| CARLET                                                      | MANCOMUNITAT SS MARINA ALTA  | UTIEL                      |
| CASAS ALTAS                                                 | MANCOMUNITAT SS MARINA BAIXA | VALENCIA – AYTO            |
| CASAS BAJAS                                                 | MANCOMUNITAT RÍO MIJARES     | VALL D'UIXO, LA            |
| CASINOS                                                     | MANISES                      | VALLANCA                   |
| CASTALLA                                                    | MANUEL                       | VENTA DEL MORO             |
| CASTELLÓN – AYTO                                            | MARENY                       | VILA-REAL                  |
| CATARROJA                                                   | MARINES                      | VILAFAMES                  |
| CATRAL                                                      | MASSAMAGRELL                 | VILLAHERMOSA DEL RIO       |
| CATADAU                                                     | MASSANASSA                   | VILLA GORDO DEL CABRIEL    |
| CAUDIEL                                                     | MELIANA                      | VILA JOIOSA,LA/VILLAJOYOSA |
| CERDÀ                                                       | MIRAMAR                      | VILLANUEVA DE CASTELLON    |
| CHELLA                                                      | MISLATA                      | VILLAR DEL ARZOBISPO       |
| CHERA                                                       | MOIXENT                      | VILLENA                    |
| CHILCHES/XILXES                                             | MONCADA                      | VINALESA                   |
| CHIVA                                                       | MONCOFA                      | VISTABELLA DEL MAESTRAT    |
| CIUDAD DE LAS ARTES Y LAS CIENCIAS SAU                      | MONFORTE DEL CID             | XABIA                      |
| COCENTAINA                                                  | MONOVAR                      | XALO                       |
| COFRENTES                                                   | MONTESA                      | XARA, LA                   |
| COMITE AGRICULTURA ECOLOGICA DE LA CV                       | MONTESINOS, LOS              | XIRIVELLA                  |
| COMITE ECONOMIC I SOCIAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA         | MONTITXELVO                  | XIXONA                     |
| COMUNIDAD DE USUARIOS DE VERTIDOS DE LA EDAR ALACANTÍ NORTE | MONTSERRAT                   |                            |

**Fuente: PAe (Disponible en línea:**

**[https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Documentacion/pae\\_LegNacional/pae\\_CONVENIOS\\_ambito\\_Administracion\\_Electronica.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Documentacion/pae_LegNacional/pae_CONVENIOS_ambito_Administracion_Electronica.html) ) [Fecha de consulta 16/10/2024]**

**TABLA 22.-** Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Región de Murcia.

|                        |                     |                           |
|------------------------|---------------------|---------------------------|
| MORATALLA              | BLANCA              | YECLA                     |
| ALBUIDEDE              | ARCHENA             | CARTAGENA                 |
| LAS TORRES DE COTILLAS | OJÓS                | VILLANUEVA DEL RÍO SEGURA |
| ALGUAZAS               | MAZARRÓN            | JUMILLA                   |
| ALHAMA DE MURCIA       | CARAVACA DE LA CRUZ | ULEA                      |
| TOTANA                 | BENIEL              | PUERTO LUMBRERAS          |
| ÁGUILAS                | ABARÁN              | MULA                      |
| LOS ALCÁZARES          | LA UNIÓN            | LORQUÍ                    |
| CIEZA                  | CEHEGÍN             | SANTOMERA                 |
| LIBRILLA               | CEUTÍ               | FUENTE ÁLAMO              |
| BULLAS                 | TORRE PACHECO       | SAN PEDRO DEL PINATAR     |
| ALEDO                  | MURCIA              | FORTUNA                   |
| CAMPOS DEL RÍO         | MOLINA DE SEGURA    | LORCA                     |
| ABANILLA               | ALCANTARILLA        |                           |
| RICOTE                 | CALASPARRA          |                           |

**Fuente:** CARM (Disponible en línea:

[https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=44163&IDTIPO=11&RASTRO=c79\\$m22720,22731](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=44163&IDTIPO=11&RASTRO=c79$m22720,22731)) [Fecha de consulta 16/10/2024]

**TABLA 23.-** Entidades adheridas al convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Actualizado a 19/04/2023).

|                           |                                                                           |                          |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| ACEHÚCHE                  | HORNACHOS                                                                 | SAN MARTÍN DE TREVEJO    |
| ACEITUNA                  | HUÉLAGA                                                                   | SAN PEDRO DE MÉRIDA      |
| ACEUCHAL                  | LA CORONADA                                                               | SAN VICENTE DE ALCÁNTARA |
| ALAGÓN DEL RÍO            | LA GARROVILLA                                                             | SANCTI-SPIRITUS          |
| ALBALÁ                    | LA NAVA DE SANTIAGO                                                       | SANTA AMALIA             |
| ALCONERA                  | LOGROSÁN                                                                  | SANTA ANA                |
| ALMENDRAL                 | MADRIGAL DE LA VERA                                                       | SANTIBÁÑEZ EL ALTO       |
| ARROYO DE LA LUZ          | MADROÑERA                                                                 | SANTIBÁÑEZ EL BAJO       |
| BADAJOS                   | MAGACELA                                                                  | SEGURA DE LEON           |
| BENQUERENCIA DE LA SERENA | MALPARTIDA DE CÁCERES                                                     | SERRADILLA               |
| CABAÑAS DEL CASTILLO      | MANCHITA                                                                  | SIERRA DE FUENTES        |
| CABEZA DEL BUEY           | MANCOMUNIDAD INTEGRAL SIERRA SUROESTE (JEREZ DE LOS CABALLEROS -BADAJOZ-) | SOLANA DE LOS BARROS     |
| CABEZA LA VACA            | MANCOMUNIDAD TAJO SALOR                                                   | TALAVÁN                  |
| CACHORRILLA               | MEDELLIN                                                                  | TAMUREJO                 |
| CADALSO                   | MÉRIDA                                                                    | TEJEDA DE TIÉTAR         |
| CALAMONTE                 | MIAJADAS                                                                  | TORIL                    |
| CALZADILLA                | MIRABEL                                                                   | TORRE DE MIGUEL SESMERO  |
| CALZADILLA DE LOS BARROS  | MONROY                                                                    | TORRECILLAS DE LA TIESA  |

|                           |                           |                                 |
|---------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| CAMPANARIO                | MONTÁNCHEZ                | TORREFRESNEDA                   |
| CARCABOSO                 | MONTEMOLIN                | TORREJONCILLO                   |
| CARRASCALEJO              | MONTERRUBIO DE LA SERENA  | TORREMAYOR                      |
| CASAS DE DON GÓMEZ        | MONTIJO                   | TORREMEJIA                      |
| CASILLAS DE CORIA         | MORCILLO                  | TORREORGAZ                      |
| CASTUERA                  | NAVATRASIERRA             | VALDEIÑIGOS ENTIDAD LOCAL MENOR |
| CECLAVÍN                  | NOGALES                   | VALDEOBISPO                     |
| CHELES                    | OLIVA DE LA FRONTERA      | VALDETORRES                     |
| CUACOS DE YUSTE           | OLIVA DE MERIDA           | VALENCIA DE ALCÁNTARA           |
| DIPUTACIÓN DE BADAJOZ     | PALAZUELO                 | VALENCIA DEL MOMBUEY            |
| DON ALVARO                | PALOMAS                   | VALLE DE LA SERENA              |
| DON BENITO                | PERALEDA DE SAN ROMÁN     | VALLE DE MATAMOROS              |
| ESCURIAL                  | PERALEDA DEL ZAUCEJO      | VALLE DE SANTA ANA              |
| ESPARRAGOSA DE LA SERENA  | PERALES DEL PUERTO        | VALVERDE DE MÉRIDA              |
| FERIA                     | PESCUEZA                  | VILLA DEL CAMPO                 |
| FUENLABRADA DE LOS MONTES | PLASENCIA                 | VILLAGONZALO                    |
| FUENTE DEL ARCO           | PORTAJE                   | VILLANUEVA DE LA SERENA         |
| FUENTES DE LEÓN           | PORTEZUELO                | VILLANUEVA DE LA SIERRA         |
| GALISTEO                  | POZUELO DE ZARZÓN         | VILLAR DEL PEDROSO              |
| GARLITOS                  | PUEBLA DE ALCOCER         | VILLARTA DE LOS MONTES          |
| GARVÍN                    | PUEBLA DE LA REINA        | VILLASBUENAS DE GATA            |
| GATA                      | PUEBLA DE OBANDO          | VIVARES                         |
| GRANJA DE TORREHERMOSA    | RIBERA DEL FRESNO         | ZAHINOS                         |
| GUIJO DE GALISTEO         | RIOLOBOS                  | ZALAMEA DE LA SERENA            |
| HERNÁN CORTES             | ROCA DE LA SIERRA         | ZARZA CAPILLA                   |
| HERRERA DEL DUQUE         | SALVALEÓN                 | ZARZA LA MAYOR                  |
| HIGUERA LA REAL           | SALVATIERRA DE LOS BARROS | ZURBARAN                        |

Fuente: PAe (Disponible en línea:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Documentacion/pae\\_LegNacional/pae\\_CONVENIOS\\_ambito\\_Administracion\\_Electronica.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Documentacion/pae_LegNacional/pae_CONVENIOS_ambito_Administracion_Electronica.html) ) [Fecha de consulta 16/10/2024]