

Nº 25
Primer trimestre 2021

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 25. Marzo 2021



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 24

Diciembre 2020

<http://gabilex.castillalamancha.es>

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.



D. Jordi Gimeno Bevia

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

| | |
|-------------------------------|----|
| EDITORIAL | |
| El Consejo de Redacción | 11 |

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

| | |
|---|-----|
| POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LAS MEDIDAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA | |
| D. Alfonso Sánchez García | 15 |
| ACERCA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA EN MATERIA DE TRÁFICO | |
| D. Francisco Negro Roldán | 113 |
| RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE GOBIERNO | |
| D. José Joaquín Jiménez Vacas..... | 171 |
| ACOSO LABORAL EN EL ÁMBITO FUNCIONARIAL: CUESTIONES PROCEDIMENTALES Y PROCESALES. EL DERECHO DE ADAPTACIÓN DE JORNADA PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SU REDACCIÓN EN EL RDL 6/2019 | |
| D. Cecilia Alvarez Losa y D. Juan José González López | 205 |



LOS SERVICIOS A LAS PERSONAS: LA ADJUDICACIÓN
DIRECTA COMO ALTERNATIVA AL CONCIERTO SOCIAL
D^a Arantza Martín Egaña 272

LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR
EN LOS PROCESOS DE MEDIACIÓN
D^a María Maldonado Araque.....376

CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD EN ESPAÑA:
IMPUNIDAD Y DERECHO INTERNACIONAL
D^a María del Mar Imaz Montes.....441

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR
JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ESPACIO EUROPEO
DE INVESTIGACIÓN
D. Antonio Maniatis.....500

MECANISMOS DE CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE
OBRAS PÚBLICAS
D. Jans Erik Cavero Cárdenas..... 516

BASES DE PUBLICACIÓN 567



EDITORIAL

En el número 25 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a dos trabajos de la sección internacional, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el trabajo de D. Alfonso Sánchez García con el artículo que lleva por título "Posibilidades y límites de las medidas de cooperación y coordinación interadministrativa en materia de contratación pública electrónica". El autor aborda con maestría como la interoperabilidad constituye un elemento de carácter "básico, estructural y esencial" de la administración electrónica y, en consecuencia, de la contratación pública electrónica.

A continuación, D. Francisco Negro Roldán analiza en un interesante y profuso trabajo la actualización de las competencias de Navarra en materia de tráfico.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. José Joaquín Jiménez Vacas que aborda el Régimen de los órganos colegiados de Gobierno.

Cecilia Alvarez Losa y Juan José González López en su artículo "Acoso laboral en el ámbito funcional: cuestiones procedimentales y procesales" analizan con brillantez las cuestiones procedimentales y procesales



más relevantes, que pueden plantearse en relación con el acoso laboral en el ámbito del empleo público.

D^a. Arantza Martín Egaña analiza pormenorizadamente los servicios a las personas: la adjudicación directa como alternativa al concierto social.

D^a María Maldonado Araque profundiza en un gran trabajo sobre la protección del interés superior del menor en los procesos de mediación.

D^a María del Mar Imaz Montes cierra la sección nacional con el artículo Crímenes de lesa humanidad en España: Impunidad y Derecho Internacional.

Por último, la sección nacional se cierra con dos trabajos, uno, de D. Antonio Maniatis que hace una reflexión sobre la contratación pública en el Espacio Europeo de Investigación y otro, de D. Jans Erik Cavero Cárdenas con el trabajo titulado "Mecanismos de control en la ejecución de obras públicas", un interesante artículo en el que aborda la contratación pública de obra, centrándose el autor específicamente en la fase de ejecución contractual

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LAS MEDIDAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

D. Alfonso Sánchez García

Contratado FPU-MECD. Derecho Administrativo.
Universidad de Murcia

Resumen: Buena parte de las cuestiones con fuerte implicación jurídica que surgen en relación a los medios e instrumentos electrónicos implementados en el funcionamiento de la contratación pública giran en torno al concepto esencial de interoperabilidad y el grado de consecución de la misma. Hecho que no ha de extrañar, al constituir este un elemento de carácter “básico, estructural y esencial” de la administración electrónica y, en consecuencia, de la contratación pública electrónica. La interoperabilidad se instituye en un objetivo irrenunciable para su viabilidad, hasta el punto de constituir un “nuevo principio jurídico del modelo de e-Administración”.



No obstante, su consecución en España, al igual que en otros Estados de estructura descentralizada, presenta un rumbo más complejo para su consecución. El cual es abordado en el presente trabajo.

Abstract: Many of the issues with strong legal implications that arise in relation to the electronic means and tools used for public procurement procedures revolve around the essential concept of interoperability and its level of achievement. This is not surprising, as far as this concept constitutes a "basic, structural and essential" element of e-administration and, consequently, of e-procurement. Interoperability has become an essential objective for its viability, to the point of constituting a "new legal principle of the e-Government model".

However, its achievement in Spain, as in other states with a decentralised structure, presents a more complex path for its attainment. This one is tackled in the present work.

Palabras clave: Contratación pública electrónica, coordinación, cooperación, reparto competencial

Key words: Electronic public procurement, coordination, cooperation, division of competences

Sumario: I. Situación actual y evolución previa de la coordinación estatal y cooperación interadministrativa en materia de Administración electrónica y compra pública 1. Los medios de interoperabilidad en las primeras normas españolas de administración electrónica. 2. Aparición de sistemas de coordinación estatal en la Ley 20/2013 en el ámbito de la contratación pública. 3. El intento de las leyes 39/2015 y 40/2015 de apuntalar sistemas generales de coordinación estatal



para la administración electrónica española y su instauración efectiva por la LCSP. 4. La coordinación policéntrica introducida por la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. II. Consideraciones sobre los límites y posibilidades de expansión de la coordinación estatal a la luz de las sentencias del TC de 2018 III. Bibliografía

I. SITUACIÓN ACTUAL Y EVOLUCIÓN PREVIA DE LA COORDINACIÓN ESTATAL Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y COMPRA PÚBLICA

1. Los medios de interoperabilidad en las primeras normas españolas de administración electrónica.

En el ámbito de la contratación pública electrónica en España podemos encontrar más de 20.000 perfiles del contratante¹. En consecuencia, un funcionamiento independiente por parte de estos daría lugar a una excesiva fragmentación en el acceso a este tipo de

¹ GARCÍA JIMÉNEZ, A., «El perfil del comprador europeo: una forma de innovar en contratación pública», *Revista de administración pública*, vol. 192, 2013 p. 386; GIMENO FELIÚ, J. M., «La obligación de publicidad de todas las licitaciones en la plataforma de contratos del sector público. Hacia una efectiva política de transparencia», *Observatorio de la Contratación pública*, 2014 p. 2; GALLEGO CÓRCOLES, I., «Contratación pública e innovación tecnológica», en *Seminario Teoría y Método-STEM*, Universidad Castilla La Mancha, 2016 p. 7; MARTÍN DELGADO, I., «Innovación tecnológica e innovación administrativa en la contratación pública», en MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (coords.) *Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública*, Madrid, Iustel, 2020, p. 40.



procedimientos o, en todo caso, a la información sobre los procedimientos de licitación. Fruto de aquella se produciría, necesariamente, una disminución de los efectos potenciadores de la concurrencia de los operadores económicos derivados del uso de medios electrónicos. Junto a ello, se generaría una mayor dificultad respecto de su gobernanza, toda vez que el uso de perfiles del contratante propios por parte de cada Administración territorial y su no presencia en plataformas centralizadas, como pudiera ser el Portal SIMAP o la PCSP, impide otro de los efectos propios de la contratación electrónica, cual es un mayor control de las actividades de contratación pública de los poderes adjudicadores locales y autonómicos² derivado de su integración en medios regidos por organismos externos, como puede ser la Dirección General de Patrimonio del Estado, en el caso de la PCSP, o la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, en el caso del Portal SIMAP. Además, esta fragmentación podría acarrear la aparición, incluso dentro de nuestras fronteras, de problemas de interconexión entre las diversas soluciones implementadas, de modo que no puedan intercambiar información, dando lugar a un sistema en isla con fuertes limitaciones operacionales³.

² Ámbitos territoriales de los poderes adjudicadores en los que como determina la Comisión Europea los riesgos de corrupción son mayores. Véase *COM(2014) 38 de 3 de febrero: Informe sobre la lucha contra la corrupción*, Comisión Europea.

³ Sobre las ventajas derivadas del empleo de una única Plataforma electrónica de contratación, o de un acceso centralizado a la información disponible en las mismas, véase *COM(2010) 571 final de 18 de octubre: Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE*, Comisión Europea p. 4; *COM(1996) 583 final. Libro verde. La contratación pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro*, Comisión Europea, Bruselas, 1996 epígrafe 4.17. Sobre la inoperancia del sistema en isla véase



Es evidente que el enfrentamiento de tales problemas de fragmentación y aislacionismo técnico, semántico y organizativo de las soluciones tecnológicas implementadas debe ir de la mano del respeto a la autonomía y autoorganización de todas las Administraciones. Máxime cuando la administración electrónica ha supuesto una potenciación exponencial de las interrelaciones entre la dimensión interna y externa de la actividad administrativa, convirtiendo el objetivo de una interoperabilidad entre medios electrónicos, en Estados de fuerte descentralización como el español, en una cuestión tan esencial como “espinosa para la operatividad a gran escala de la administración electrónica”⁴.

El reto de la interoperabilidad supuso, lógicamente, una novedad respecto del funcionamiento en papel de la Administración que se manifestó en los primeros estadios de implementación de la administración electrónica. En estas primeras etapas⁵, el concepto de interoperabilidad se ceñía, principalmente, a una acción de “colaboración interadministrativa en materia tecnológica” entre Administraciones Públicas, desarrollado exclusivamente en el seno de lo que hoy

GAMERO CASADO, E., «Reparto competencia y posibilidades competenciales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Madrid, Iustel, 2020, p. 89.

⁴ COM (2003) 567 final. *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*, Comisión Europea, p. 3.

⁵ Sobre las diversas fases de evolución de la administración electrónica, véase MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2009, pp. 48 y ss; OROFINO, A. G., «The Implementation of the Transparency Principle in the Development of Electronic Administration», *European Review of Digital Administration & Law (ERDAL)*, vol. 1, 1, 2020, p. 123.



conocemos como dimensión interna de la administración electrónica o *back office*. Ejemplo de este estado del alcance del concepto de interoperabilidad puede apreciarse en la definición introducida por el art. 3.f) de la Decisión 2004/387/CE y que, desde nuestro punto de vista, refería una interconexión técnica, jurídica, organizativa, semántica y lingüística en clave puramente interna o de *back office*, al referirse solo a “la puesta en común de información y conocimientos”⁶.

Esta circunscripción del concepto de interoperabilidad a las relaciones interadministrativas y al ámbito de organización de cada una de ellas se vio superada posteriormente, hasta cobrar pleno significado en su dimensión externa y, por ende, afectando los derechos y el modo de relacionarse con la Administración de los ciudadanos⁷. Este enfoque de la interoperabilidad fue introducido con la incorporación de las definiciones del art. 3.b) de la Decisión 2004/387/CE, el art. 2 de la Decisión 922/2009/CE y el art. 2 de la Decisión 2015/2240/UE. En tales preceptos encontramos los conceptos de “servicios paneuropeos de administración

⁶ Dicha apreciación debemos mantenerla respecto de las definiciones contenidas en sendos artículos 2 de las Decisiones 2004/387/CE y 922/2009/CE, ya que lo que se refiere sobre la base de este concepto es la factibilidad de intercambio automático de información y datos entre las TIC empleadas en el ámbito interno de la administración electrónica. La plasmación del efecto y condicionamiento decisivo de dicho concepto base de interoperabilidad en la esfera de los administrados recaería en los conceptos tangenciales que se indican a continuación en el texto del presente trabajo. En otro sentido, véase, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., p. 272

⁷ *Ibid.*, p. 271.



electrónica”⁸, de “servicios comunes”⁹, de “herramientas genéricas”¹⁰, de “marcos comunes”¹¹, de “marco de interoperabilidad”¹² y de “capacitadores clave de

⁸ COM (2003) 567 final. *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*, cit., Comisión Europea, p. 3.

⁹ Definidos en la Decisión 922/2009/CE como “aplicaciones e infraestructuras operativas de naturaleza genérica que satisfagan las necesidades comunes del usuario en los distintos ámbitos políticos”. Siendo actualizada la definición en la Decisión 2015/2240/UE como “la capacidad organizativa y técnica para entregar un resultado único a las Administraciones Públicas europeas, con inclusión de los sistemas operativos, aplicaciones e infraestructuras digitales de naturaleza genérica que satisfacen necesidades comunes de los usuarios en distintos ámbitos geográficos o políticos, junto con su gobernanza operativa de apoyo”.

¹⁰ Definidas en la Decisión 922/2009/CE como “plataformas de referencia, plataformas compartidas y de colaboración, componentes comunes y módulos similares que satisfagan las necesidades comunes del usuario en los distintos ámbitos políticos”. Siendo actualizada la definición en la Decisión 2015/2240/UE como “sistemas, plataformas de referencia, plataformas compartidas y de colaboración y componentes genéricos que satisfacen necesidades comunes del usuario en distintos ámbitos geográficos o políticos”.

¹¹ Definidos en la Decisión 922/2009/CE como “estrategias, especificaciones, metodologías, directrices, así como enfoques y documentos similares”, siendo actualizada la definición en la Decisión 2015/2240/UE como “arquitecturas de referencia, especificaciones, conceptos, principios, políticas, recomendaciones, normas, metodologías, directrices, activos semánticos y enfoques y documentos similares, tomados de forma individual o en conjunto”.

¹² Definido en la Decisión 2015/2240/UE como “un enfoque concertado con respecto a la interoperabilidad para las organizaciones que desean colaborar en pro de la prestación conjunta de servicios públicos, que especifica, dentro de su ámbito de aplicabilidad, un conjunto de elementos comunes,



interoperabilidad". Conceptos definidos como "soluciones de interoperabilidad necesarias para permitir la prestación eficiente y eficaz de servicios públicos entre administraciones" y que incluso conectan expresamente el concepto de interoperabilidad con la interrelación con la ciudadanía.

En este último estadio, como establece GAMERO CASADO¹³, la interoperabilidad, en su dimensión de solución que permite que los sistemas de diferentes organizaciones puedan "conectarse e interactuar", viene a constituir "un imperativo en un Estado políticamente descentralizado", toda vez que su consecución será el elemento que, dentro del contexto de la administración electrónica, permita cohonestar la autonomía y autoorganización de todas las Administraciones territoriales con un acceso sin barreras y no compartimentado para la ciudadanía respecto de todas ellas. Es, por ello, que, lejos de parecernos grandilocuente, nos parece plenamente acertada la definición de este fenómeno que hace el citado autor como "el desafío más importante que se plantea a la gestión administrativa en la primera mitad del siglo XXI"¹⁴, instituyéndose en el "motor de la administración electrónica"¹⁵, del cual, desde nuestro punto de vista, no

tales como vocabulario, conceptos, principios, políticas, directrices, recomendaciones, normas, especificaciones y prácticas".

¹³ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, p. 500.

¹⁴ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», *Revista de administración pública*, vol. 179, 2009, p. 294.

¹⁵ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica», en VALERO TORRIJOS, J. y GAMERO CASADO, E.



dependerá solo, como señala MORO CORDERO, "el éxito o no de la implantación efectiva de la administración electrónica"¹⁶, ya que este fenómeno parece a todas luces y *ceteris paribus* irreversible, sino que determinará, en el nuevo modelo de administración, que se mantengan o incrementen los derechos y garantías del ciudadano¹⁷.

Para su consecución, se puede bascular desde sistemas de implementación de soluciones de interoperabilidad centralizadas, rígidas y vinculantes, hasta otros descentralizados, flexibles y voluntarios. Los primeros, que conducirán a políticas de coordinación por parte de un organismo central, *a priori*, permitirán la obtención de una mayor eficacia con menores costes de tiempo e inversión inicial¹⁸, eliminar las inseguridades resultantes

(coords.) *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2010, p. 497.

¹⁶ MORO CORDERO, M. A., «La interoperabilidad como necesidad», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, p. 519.

¹⁷ Como señala NIETO GARCÍA, A., «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, vol. 23, enero-abril, 1989, pp. 127 y 128, citado en MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., p. 53, el efecto de la falta o la defectuosa modernización o adaptación de la Administración Pública, al contrario de lo que sucedería en el sector privado, no es su desaparición, sino la pérdida de eficacia e, incluso, su constitución en una "rémora social".

¹⁸ En concreto, se prescindiría de los costes de transacción derivados de la concertación de Convenios por parte de la AGE con cada una de las demás Administraciones Públicas territoriales y de los gastos de funcionamiento de los



de la falta de certeza sobre la renovación y mantenimiento de tales Convenios, así como asegurar una homogeneización del acceso de los ciudadanos a los servicios públicos electrónicos, con independencia de la Administración a la que se dirijan o que se dirija a ellos de oficio¹⁹. El segundo tipo de modelo es propio de políticas de cooperación interadministrativa, posibilitando, también *a priori*, dar cabida a un mayor número de soluciones tecnológicas, de manera que se permita el mantenimiento de cierto nivel de competencia entre los proveedores de las mismas, lo que contribuirá a evitar el cierre del mercado a una determinada solución, con sus consiguientes efectos positivos en la introducción de incentivos a los operadores privados que participen en la prestación de los servicios, desarrollo y/o puesta a disposición de estas soluciones, a la hora de mantener una actividad eficiente respecto de su competencia²⁰. Al mismo tiempo, se asegurará la capacidad de autoorganización y la autonomía de todas

Organismos encargados de velar por la consecución de la cooperación necesaria.

¹⁹ En SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M., «El principio de lealtad institucional», en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, p. 902, se recuerda el posicionamiento de LABAND, por el que se considera más certero y eficaz la actuación positiva del ente central o aglutinador, a la hora de dirigir el funcionamiento de la Unión, que la confianza en un concepto indeterminado de deber de fidelidad.

²⁰ GIMENO FELIÚ, J. M., «Administración electrónica, transparencia y contratación pública: algunas propuestas de reforma», en MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (coords.) *Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública*, Madrid, Iustel, 2020, p. 314.



las Administraciones territoriales en el ejercicio de sus competencias²¹.

Consciente de esta circunstancia, el legislador español ha tratado de darle solución a esta problemática de diversas maneras. En primer lugar, ante el surgimiento de la figura del perfil del contratante, la coordinación de todos ellos se efectuó por medio de políticas basadas, exclusivamente, en la cooperación interadministrativa. Esta elección mostraba indicios de que, efectivamente, la regulación de un "procedimiento administrativo común", dentro del nuevo paradigma de la administración electrónica, iba a encontrar nuevos retos, una resistencia estructural de nuestro modelo de Estado y, sobre todo, la necesidad de un nuevo enfoque que no había sido necesario en la regulación y situación precedente. Si se procediera a una traslación directa y lineal de la mentalidad de la administración en papel, se concluiría que, sobre la base de la misma habilitación contenida en el artículo 149.1.18 CE²² que daba sustento a las disposiciones de la Ley 30/92, el legislador estatal podría coordinar los medios electrónicos empleados por las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos, al ser el medio y/o soporte en el que se desarrollaría el procedimiento electrónico.

En un primer acercamiento, se podría considerar que nada obsta para que la proyección de la competencia estatal, reconocida en el art. 149.1.18 CE, pueda desplegarse dentro del funcionamiento de la sobrevenida

²¹ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., p. 502.

²² Véase sobre este punto MARTÍNEZ PEREDA RODRÍGUEZ, J. M.; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; HUELIN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J. y GIL IBÁÑEZ, J. L., *Constitución Española (Comentada)*, Madrid, Colex, 1993 p. 524.



realidad de la administración electrónica²³. Hecho ratificado por la fundición del objeto de las antiguas leyes 30/92 y LAECSP en las leyes 39 y 40/2015, así como por las expresas disposiciones de sus títulos competenciales contenidas, respectivamente, en sus Disposiciones finales 1ª y 14ª. No obstante, la LAECSP²⁴, a pesar de que partía de dicho “tronco común”, o compartido con la Ley 30/92, para la regulación específica de la actuación administrativa, canalizada a través de medios electrónicos²⁵, optó inicialmente por la cooperación como principal herramienta de interoperabilidad. Decisión anunciada en su art. 4 y desarrollada, posterior y fundamentalmente, en sus arts. 21 y 40 a 60. Tales preceptos “obligaban”²⁶ a nuestras Administraciones

²³ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., p. 312.

²⁴ GAMERO CASADO, E., «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes», en *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2008 pp. 69 y ss.; PIÑAR MAÑAS, J. L., «Revolución tecnológica y nueva administración», en *Administración Electrónica y Ciudadanos*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2011 pp. 45 y ss.

²⁵ VÁZQUEZ GARRANZO, J. y FUERTES LÓPEZ, F. J., «La utilización de técnicas electrónicas y telemáticas por las Administraciones Públicas en materia de contratación pública: introducción histórica», en PALOMAR OLMEDA, A. (coord.) *Contratación Administrativa Electrónica*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, p. 25.

²⁶ En torno al concepto de cooperación, podemos señalar la existencia de tesis que mantienen la voluntariedad como nota básica de la cooperación, véase CABALLERÍA RIVERA, M. T., «La cooperación interadministrativa en la LBRL», *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, vol. 257, 1993 pp. 45 a 49. Véase igualmente STC 214/1989 de 21 de



Públicas a cooperar de tal forma que se consiguiera la implementación de soluciones de interoperabilidad tendentes a garantizar la interconexión de sus sistemas, programas y plataformas tecnológicas, empleados para la prestación de servicios públicos electrónicos; y el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los sistemas de identificación y autenticación²⁷. En consonancia con lo anterior, establecía la DF Primera de la LAECSP que su título cuarto, precisamente en el que se contiene la regulación de las cuestiones de interoperabilidad, "será de aplicación a todas las Administraciones Públicas en la medida en que éstas participen o se adscriban a los órganos de cooperación o instrumentos previstos en el mismo". Igualmente, de acuerdo con esta regulación general de la administración electrónica, en la normativa especial que regula la contratación pública electrónica, ese mismo año 2007, entraba en vigor el art. 309 de la LCSP 2007, regulador de la PLACE, en el que se preveía que se integraran todos los perfiles del contratante de los "órganos de contratación del Sector Público estatal", estableciéndose en su punto 5 que "la Plataforma de Contratación del Estado se interconectará con los servicios de información similares que articulen las Comunidades Autónomas y las Entidades locales en la forma que se determine en los convenios que se concluyan al efecto".

diciembre donde la cooperación se designa como "coordinación voluntaria". Así como otras que cuestionan tal rasgo, véase al respecto SÁNCHEZ MORÓN, M., «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Revista de documentación administrativa*, vol. 230-231, 1992 pp. 24 y 25.

²⁷ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Cooperación y coordinación entre administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica. La interoperabilidad», en *Administración electrónica y ciudadanos*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2011 pp. 679 y 680.



Así las cosas, la consecución de una adecuada interoperabilidad de los medios electrónicos de las distintas Administraciones parecía confiarse plenamente a la cooperación voluntarista entre estas, limitándose el legislador a señalar las pautas que deben guiar tal cooperación. Sin embargo, esta conclusión no es completa, toda vez que la propia LAECSP, en su DF Primera, exceptuaba de la remisión a instrumentos de coordinación a su art. 42, en virtud del cual se introducían los fundamentos de dos instrumentos jurídicos orientados a la consecución de la interoperabilidad y la seguridad en relación a todo tipo de procedimiento administrativo electrónico: el ENI y el ENS, aprobados, tal y como indicaba la referida norma, por Real Decreto del Gobierno, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local. Estas dos normas reglamentarias de desarrollo heredarían el carácter básico del cuerpo legal que las habilita, permitiendo que el ejecutivo central estableciera, ulteriormente, una serie de soluciones de interoperabilidad de manera preceptiva para todas las Administraciones Públicas²⁸. En esta excepción a la regla general de la cooperación, la doctrina llegaba a identificar la base para el desarrollo de una labor estatal de coordinación que consideraba esencial a la hora de lograr eficientemente “un mínimo común denominador normativo que garantice un tratamiento común de todos los ciudadanos ante cualquier Administración Pública”²⁹. Es decir, de establecer en sede de administración electrónica las bases precisas y de obligado y general

²⁸ VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, Sevilla, Global Law Press, 2013 p. 187.

²⁹ GAMERO CASADO, E., «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes», cit. pp. 83 y 84.



cumplimiento para una efectiva interoperabilidad, al mismo tiempo que se garantizara, a nivel nacional, la posibilidad de abordar los retos de interoperabilidad venidos desde Europa³⁰. Entre ellos, el de permitir un acceso a los operadores económicos a los procedimientos de licitación electrónica en base a un mismo y único equipamiento tecnológico —y sus consiguientes costes de aprovisionamiento y aprendizaje de uso³¹— y en condiciones de igualdad³². Y, en última instancia, el de conseguir un punto de acceso único en el que aparecieran sistematizados, al menos, los anuncios de licitación de todos los procesos de contratación pública llevados a cabo en España³³.

No obstante, el anterior enfoque, previsto por la doctrina sobre la base de la DF Primera y el art. 42 de la LAECSP, no fue claramente confirmado por los posteriores desarrollos reglamentarios³⁴, debido a que, tanto el ENI

³⁰ Nótese cómo el legislador nacional, en el art. 42.4 LAECSP establece la obligación de que la regulación que lleven a cabo los Esquemas Nacionales sea acorde con los procesos de interoperabilidad europeos.

³¹ IESE BUSINESS SCHOOL, *La licitación electrónica en el sector público español. Presente y futuro*, 2011 p. 19.

³² PIÑAR MAÑAS, J. L., «Revolución tecnológica y nueva administración», cit. pp. 47 y 48. Siendo este uno de los objetivos últimos que subyacen sobre la competencia constitucional atribuida por el art. 149.1.18º CE al Estado tal y como señala GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2010 p. 46.

³³ Lo que ya venía a constituir una realidad, sobre la base de lo establecido en la Directiva 2004/18/CE, una realidad en el ámbito europeo en relación con los contratos sujetos a una regulación armonizada sobre la base de lo establecido en la Directiva 2004/18/CE.

³⁴ Dicho resultado puede deberse a la dinámica de su elaboración. Sobre este extremo, el punto III del ENI establece que: “El presente real decreto se aprueba en aplicación de lo



como el ENS, delegaban el desarrollo de elementos esenciales que le habían sido encomendados a un segundo nivel de desarrollo reglamentario generado por los propios esquemas. En concreto, el ENS prevé el desarrollo y concreción de sus principales elementos a través de Instrucciones Técnicas de Seguridad aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta del Comité Sectorial de Administración Electrónica a iniciativa del Centro Criptológico Nacional —art. 29.2 del ENS—. La DA 4ª del ENS prevé un total de ocho de estas instrucciones³⁵. Mientras que el ENI delega la concreción

dispuesto en la disposición final octava de la Ley 11/2007, de 22 de junio y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42, apartado 3, y disposición final primera de dicha norma, se ha elaborado con la participación de todas las Administraciones Públicas a las que le es de aplicación, ha sido informado favorablemente por la Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica, la Conferencia Sectorial de Administración Pública y la Comisión Nacional de Administración Local; y ha sido sometido al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos. Asimismo se ha sometido a la audiencia de los ciudadanos según las previsiones establecidas en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno”. Como señala GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., pp. 505 y 513, a dichas agrupaciones interadministrativas les sería de utilidad el elemento de participación institucionalizada del sector privado, a efectos de una provechosa retroalimentación público-privada, en la misma línea que ha hecho el Sistema Público de Conectividad y Cooperación italiano —SPC—.

³⁵ a) Informe del estado de la seguridad. b) Notificación de incidentes de seguridad. c) Auditoría de la seguridad. d) Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad. e) Adquisición de productos de seguridad. f) Criptología de empleo en el Esquema Nacional de Seguridad. g)



de elementos nucleares de su regulación en Normas Técnicas de Interoperabilidad —DA 1ª del ENI— aprobadas por el Ministerio de la Presidencia, a propuesta del Comité Sectorial de Administración Electrónica, siendo publicadas mediante Resolución de la Secretaria de Estado para la Función Pública, estando previstas un total de doce de estas normas³⁶.

Interconexión en el Esquema Nacional de Seguridad. h) Requisitos de seguridad en entornos externalizados.

³⁶ a) Catálogo de estándares: establecerá un conjunto de estándares que satisfagan lo previsto en el artículo 11 de forma estructurada y con indicación de los criterios de selección y ciclo de vida aplicados. b) Documento electrónico: tratará los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento. c) Digitalización de documentos: Tratará los formatos y estándares aplicables, los niveles de calidad, las condiciones técnicas y los metadatos asociados al proceso de digitalización. d) Expediente electrónico: tratará de su estructura y formato, así como de las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición. e) Política de firma electrónica y de certificados de la Administración: Tratará, entre otras cuestiones recogidas en su definición en el anexo, aquellas que afectan a la interoperabilidad incluyendo los formatos de firma, los algoritmos a utilizar y longitudes mínimas de las claves, las reglas de creación y validación de la firma electrónica, la gestión de las políticas de firma, el uso de las referencias temporales y de sello de tiempo, así como la normalización de la representación de la firma electrónica en pantalla y en papel para el ciudadano y en las relaciones entre las Administraciones Públicas. f) Protocolos de intermediación de datos: tratará las especificaciones de los protocolos de intermediación de datos que faciliten la integración y reutilización de servicios en las Administraciones Públicas y que serán de aplicación para los prestadores y consumidores de tales servicios. g) Relación de modelos de datos que tengan el carácter de comunes en la Administración y aquellos que se refieran a materias sujetas a



Esta arquitectura normativa, con desarrollo reglamentario de primer y segundo grado, condujo a un sector de la doctrina a considerar que realmente el desarrollo reglamentario del art. 42 de la LAECSP, al fin, había conducido a confirmar la cooperación como la única vía de establecer las bases del procedimiento administrativo electrónico³⁷, al apreciarse estas normas

intercambio de información con los ciudadanos y otras Administraciones. h) Política de gestión de documentos electrónicos: incluirá directrices para la asignación de responsabilidades, tanto directivas como profesionales, y la definición de los programas, procesos y controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos, y la documentación de los mismos, a desarrollar por las Administraciones Públicas y por las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquéllas. i) Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas. j) Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, así como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos. k) Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las Entidades Registrales: tratará de aspectos funcionales y técnicos para el intercambio de asientos registrales, gestión de errores y excepciones, gestión de anexos, requerimientos tecnológicos y transformaciones de formatos. l) Reutilización de recursos de información: tratará de las normas comunes sobre la localización, descripción e identificación unívoca de los recursos de información puestos a disposición del público por medios electrónicos para su reutilización.

Además, se prevé que para su redacción y mantenimiento se constituyan los correspondientes grupos de trabajo en los órganos colegiados con competencias en materia de administración electrónica.

³⁷ Lo que no es óbice para que cuenten con un contenido bien estructurado y desarrollado, referente en la UE, como señala GONZÁLEZ RUFO, M. Á., «La Plataforma de Contratación del Sector Público: El presente de la contratación pública electrónica.», en *El futuro de la contratación pública*



e instrucciones técnicas como elementos carentes de carácter normativo y constitutivos de actos administrativos tomados en el seno de la AGE, de tal manera que su trasposición e imposición a otras Administraciones territoriales devenía más que discutible³⁸. A lo que se añadía que, aun teniendo el segundo nivel de desarrollo carácter reglamentario, su nivel jerárquico le impediría alcanzar el carácter básico de las normas superiores de las que emanaban. Desde un punto de vista diferente, otro sector doctrinal vislumbraba este conjunto normativo, de primer y segundo grado, de carácter eminentemente técnico, como constitutivo de una regulación reglamentaria, en ambos niveles, de coordinación estatal "minuciosa", la cual habría venido a cumplir con sus objetivos de manera solvente³⁹.

Dentro de este segundo grupo doctrinal, GAMERO CASADO ha venido a calificar la regulación establecida por las Normas Técnicas de Interoperabilidad como un modelo "vinculante, rígido y unitario"⁴⁰, que vino a situar a España "en la vanguardia de las políticas de interoperabilidad". Entendemos muy acertada la utilización del concepto "unitario" a la hora de definir este modelo como caracterización que va más allá de la dicotomía centralizado-descentralizado. En efecto, la previsión de la intervención inicial, así como en las acciones de mantenimiento y actualización posteriores, de representantes de Administraciones de todos los

electrónica a la luz de las directivas europeas, Murcia, Escuela de formación e innovación de la Administración Pública, 2016.

³⁸ VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, cit., vol. 1 pp. 187 y 189.

³⁹ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., pp. 506 y 507.

⁴⁰ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 300, 301, 328 y 331.



niveles territoriales del Estado, conduce a que no se pueda hablar de un modelo centralizado. Al mismo tiempo, tampoco se puede señalar que la participación final en la aprobación de los elementos resultantes sea paritaria, en tanto en cuanto se trata de disposiciones reglamentarias cristalizadas en instrumentos netamente estatales. Ello deja en manos del Estado la potestad de tomar la decisión final en las fases de aprobación, modificación y derogación, tras los procesos deliberativos multinivel que hayan podido tener lugar⁴¹. Lo que nos conduciría a apreciar estas disposiciones como un elemento, en última instancia, de coordinación o de base para la misma. Situación distinta de la que hubiera derivado de la utilización de otros instrumentos, como podrían haber sido convenios multilaterales entre todas las Administraciones. Es por ello que coincidimos con el adjetivo utilizado, aunque también podríamos calificar a dicho modelo como de tramitación descentralizada y de adopción centralizada. En definitiva, con el sistema indicado se trataba de aunar la participación de todas las Administraciones con el establecimiento de unas "reglas de juego", claras y congeladas o cristalizadas tras el proceso deliberativo, de cuyo cumplimiento no se pueda escapar a conveniencia⁴².

⁴¹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., pp. 319 y 320.

⁴² En palabras de la STC, Pleno, 181/1988, de 13 de octubre, rec. 209/84, FJ, Cuarto, del principio inherente de colaboración y lealtad constitucional se "postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve", de lo que dependerá el adecuado funcionamiento del Estado de las autonomías, y también a nuestro entender, la garantía de la operatividad de la administración electrónica, y el respeto en su dinámica de las garantías de los ciudadanos.



A la hora de verificar el carácter básico o no de las normas de desarrollo reglamentario de segundo grado del art. 42 de la LAECSP, hemos de partir del análisis del carácter básico de los arts. 41 y 42 de la LAECSP. Tal naturaleza constituye la respuesta de las Cortes al mandato constitucional consistente en su deber de concretar el alcance del ámbito competencial del Estado⁴³. Con esta determinación sobre aspectos materiales concretos se producirá un condicionamiento o delimitación del posterior contenido de las normas de desarrollo autonómicas⁴⁴, sin perjuicio de su "justiciabilidad"⁴⁵. Esto es, de la fiscalización por el TC de la adecuada determinación de lo básico, a instancias de la Administración que se considere invadida en sus competencias⁴⁶. A la hora de efectuar esta concreción surgirá "la necesidad de reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional"⁴⁷. En el caso de que se apreciara por el TC un exceso competencial del Estado a la hora de regular lo básico, invadiendo el ámbito de las competencias de desarrollo y vaciando "de contenido las correlativas competencias de la Comunidad"⁴⁸, "la

⁴³ STC 32/1981, de 28 de julio, rec. 40/1981, FJ 5º.

⁴⁴ STC 68/1984, de 11 de junio, rec. 90/1982, FD 3º.

⁴⁵ JIMÉNEZ CAMPO, J., «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonomico», *Revista española de derecho constitucional*, vol. 27, 1989 P. 84; REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «Rango normativo y legislación básica (A propósito de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al principio de preferencia de ley)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, vol. 4, 1998, p. 447.

⁴⁶ Mediante el planteamiento del correspondiente conflicto de competencias.

⁴⁷ STC 154/1988, Rec. 162/1984, FJ 3º.

⁴⁸ STC 1/1982, Rec. 63/1981, FJ 1º.



invalidez no sería predicable de la norma en sí, sino de la regla, explícita o implícita, de vigencia territorial o de su grado de aplicabilidad, directa o supletoria⁴⁹. Así las cosas, no basta “con que el legislador estatal haya calificado de básica una norma para que deba ser reputada como tal, sino que es preciso que tenga materialmente ese carácter”. Lo que, por su parte, conduce a que “esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente⁵⁰, con independencia de su “autoconsciencia” o “autodefinición” como ley básica, como podría ser el caso de normas legales preconstitucionales que sean compatibles con el texto constitucional. De este modo, aun cuando en una determinada materia sujeta a competencias compartidas no existiera una norma que expresamente se determine como básica, no podrá sostenerse que las CCAA deban abstenerse de legislar sobre tales materias, lo cual supondría privarles del ejercicio de competencias reconocidas en su Estatuto de Autonomía a expensas de la decisión de actuación del Estado; ni que, en tales supuestos, las CCAA puedan legislar libremente sobre la totalidad de la materia en cuestión, respetando exclusivamente los principios que se deriven

⁴⁹ STC 85/1983, Rec. 333/1982, FJ 3º. A este respecto, resulta de gran interés la diferenciación entre los conceptos de “ordenación básica” y “definición de lo básico” llevada a cabo por JIMÉNEZ CAMPO, J., «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonomático», cit., p. 73.

⁵⁰ STC 213/1988, de 11 de noviembre, Rec. 279/1984, FD 2º. Recuérdense el ya referido margen de discrecionalidad política del legislador estatal, lo que como señala *Ibid.*, pp. 42 y 54, impide que podamos determinar la existencia de un carácter material estricto que conduzca a una determinación de lo básico por parte del Estado meramente declarativa, sino más bien de carácter material constitutivo.



directamente de la Constitución⁵¹, y debiendo hacerlo, en todo caso, sobre un ordenamiento estatal vigente o, en palabras de CASTRO Y BRAVO, de un derecho común determinador de lo básico⁵².

En la determinación por parte del Estado del alcance de su acción, dentro de las competencias compartidas, deberán respetarse una serie de requisitos formales encaminados a conseguir "una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias" estatales y autonómicas, que cuente con unas garantías mínimas de publicidad, contradicción y debate⁵³. Requisitos que solo se podrán obtener mediante la utilización del instrumento normativo de la Ley, con respeto al principio de Ley formal o principio de preferencia de ley⁵⁴, el cual reduce el ámbito de

⁵¹ STC 32/1981, de 28 de julio, rec. 40/1981, FJ 6º.

⁵² JIMÉNEZ CAMPO, J., «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonómico», cit. P. 49.

⁵³ STC Pleno, 69/1988, de 19 de abril, rec. 66/1984, FJ 5º.

⁵⁴ Concepto este último acuñado por la STC Pleno, 147/1991, de 4 de julio, rec. 384/1985, FD 4º y que expresamente se distingue del principio de reserva de ley. Este último resultará inoperante en la delimitación regulación básica-regulación de desarrollo. Si bien, como señala REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «Rango normativo y legislación básica (A propósito de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al principio de preferencia de ley)», cit., p. 456, dicho concepto acuñado por el TC no nos conduce a un escenario de "preferencia", entendido de acuerdo a la segunda acepción atribuida a dicho concepto por la RAE, sino, más bien, conforme a la primera de aquellas. En consecuencia nos aproximamos de manera más que significativa, aun con otra denominación, a la órbita de la reserva de ley. Véase también al respecto la STC Pleno, 69/1988, de 19 de abril, rec. 66/1984, FJ 6º. En mayor profundidad, véase CAMARA VILLAR, G., «Educación y Enseñanza», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.) *Reformas*



aplicación del reglamento de desarrollo de una norma con rango de ley, al tiempo que "su rango reglamentario venga justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características"⁵⁵, bien por su "carácter marcadamente técnico"⁵⁶, o porque estas presenten una naturaleza fuertemente vinculada "a los cambios que deriven de la modificación de las circunstancias"⁵⁷. Finalmente, será posible la utilización del reglamento respecto de los actos de ejecución que respondan directamente a las determinaciones de una ley de bases⁵⁸. Fuera de tales supuestos⁵⁹, el Estado actuaría en la determinación de lo básico con una insuficiencia de rango normativo que conduciría a que la norma infralegal en cuestión perdiera

Estatutarias y Distribución de Competencias, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 516 y 517.

⁵⁵ STC Pleno, 77/1985, de 27 de junio, rec. 180/1984, FJ 16º. A diferencia del primero, este segundo requisito del principio de ley formal podría entenderse que matiza o restringe, aún más, las limitaciones que tendría en el presente ámbito la utilización del reglamento, derivadas de la existencia de una reserva de ley expresadas en las SSTC Pleno, 83/1984, de 24 de julio, rec. 80/1983, FJ 4º; 77/1985, de 27 de junio, rec. 180/1984, FJ 14º; 99/1987, de 11 de junio, rec. 763/1984, FJ 3º.

⁵⁶ STC, Pleno, 76/1983, de 5 de agosto, rec. 316/1982, FJ 24º.

⁵⁷ STC Pleno, 33/1984, de 9 de marzo, rec. 372/1982, FD 2º.

⁵⁸ STC Pleno, 48/1988, de 22 de marzo, rec. 873/1985, FJ 3º.

⁵⁹ Los cuales conllevarán el cumplimiento de los requisitos para el empleo del reglamento en materias sometidas constitucionalmente a reserva de ley o reserva de ley orgánica, toda vez que las condiciones de validez del reglamento por aplicación del principio de ley formal o de preferencia de ley serán análogos o, en todo caso, más onerosos que los derivados del principio de reserva de ley.



todo carácter básico, para constituirse en norma estatal de carácter subsidiario ex art. 149.3 de la Constitución⁶⁰. Sobre la base lo expuesto, en relación al art. 42 de la LAECSP y, por extensión, al art. 156 de la Ley 40/2015, podría concluirse que las disposiciones generales de carácter reglamentario que lo desarrollan, tanto en primero como en segundo grado, cumplirían los requisitos necesarios para heredar la condición de básicas. Así, el carácter básico del objeto regulatorio quedaría esclarecido a la luz de su pleno encaje en relación a la competencia estatal contemplada en el art. 149.1.18 CE, mientras que la ausencia de insuficiencia de rango normativo derivaría de su expresa previsión en norma legal —de primer o segundo grado descendente—, así como de su indiscutible carácter técnico. En tanto las normas e instrucciones de segundo grado son previstas por el instrumento reglamentario expresamente mencionado y regulado en cuanto a su tramitación por la Ley, las mismas pueden considerarse como una extensión de aquel, justificado por la especial complejidad técnica y su extremo dinamismo y necesidad de responder a realidades extrajurídicas como lo es la vertiginosa evolución y cambio de la técnica. Independientemente de que, sobre la base de lo anteriormente indicado, se alcance la conclusión de que la regulación de la LAECSP y su desarrollo de primer y segundo nivel constituyan un modelo exclusivo de cooperación u otro mixto de cooperación y coordinación estatal, consideramos que sería muy oportuno el planteamiento de las consecuencias del incumplimiento de estas normas técnicas por parte de las diferentes Administraciones territoriales; o, incluso, de la inacción, ante la exhortación a la coordinación contenida en la LAECSP. Preguntas que no encuentran respuesta directa

⁶⁰ STC Pleno, 203/1993, de 17 de junio, rec. 28/1986, FJ 11º.



ni en la LAECSP ni en el articulado del ENI⁶¹, y de cuya respuesta depende el éxito de las innovaciones administrativas que plantean las TIC en las comunicaciones de la contratación pública, así como la posibilidad de cumplir con las obligaciones impuestas desde Europa.

Este último extremo podría ser el principal motivo de la marcada falta de eficacia del sistema de interoperabilidad expuesto durante los primeros de vigencia.

Sea como fuere, cabe apreciar como intención regulatoria de la LAECSP la generación de "un marco jurídico estable, amplio, comprensivo de realidades diferenciadas y que se habían ido introduciendo sin conformar un todo organizativo dotado de una mínima coherencia"⁶², basado en la utilización de sistemas compatibles y no aislacionistas. Es cierto que las manifestaciones conceptuales introducidas desde Europa, íntimamente relacionadas con la dimensión externa de interoperabilidad, no fueron recogidas en la LAECSP de una forma expresa. No obstante, sí se contenía la definición de interoperabilidad y sus diversas dimensiones, como consta en el anexo de definiciones al que remite su art. 5 y en el art. 4.e)⁶³. Al mismo tiempo,

⁶¹ VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, cit., vol. 1 pp. 188 y 189.

⁶² VÁZQUEZ GARRANZO, J. y FUERTES LÓPEZ, F. J., «La utilización de técnicas electrónicas y telemáticas por las Administraciones Públicas en materia de contratación pública: introducción histórica», cit., pp. 26 y 38.

⁶³ Si analizamos el concepto de interoperabilidad integrado en la Decisión 2015/2240/UE, de 25 de noviembre y lo comparamos con el establecido en el Anexo de la LAECSP, podemos encontrar como principal diferencia que en la segunda de ellas se prescinde del inciso por el que se indica que los sistemas que permitan "compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento", "hayan sido



las manifestaciones de la interoperabilidad en su dimensión externa tuvieron un reflejo más sutil a través de sus arts. 6.2. a), b), c), h) o k). Previsiones que se unían a la expuesta arquitectura del ENS, el ENI y sus respectivas instrucciones y normas técnicas de desarrollo, las cuales procuraron un cuidado tratamiento de la interoperabilidad, introduciéndose conceptos como

acordados conjuntamente". Dicha diferencia tiene pleno sentido si atendemos al marco en el que se establece cada una de ellas. Así, es plenamente coherente que dentro del contexto de la Unión Europea se piense, fundamentalmente, en un sistema de cooperación entre los Estados miembros. Mientras que, a nivel nacional, dicha definición no muestra su opción apriorística por ninguna de las dos alternativas posibles para su implementación. Adicionalmente, la LAECSP incluía las siguientes definiciones: Interoperabilidad organizativa, definida como "aquella dimensión de la interoperabilidad 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". Interoperabilidad semántica, definida como "aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación". Interoperabilidad técnica definida como "aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo aspectos tales como las interfaces, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad y la seguridad, u otros de naturaleza análoga". Interoperabilidad en el tiempo, definida como "aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a la interacción entre elementos que corresponden a diversas oleadas tecnológicas; se manifiesta especialmente en la conservación de la información en soporte electrónico".



el de "cadena de interoperabilidad"⁶⁴ o el de "infraestructuras y servicios comunes"⁶⁵.

Desde nuestro punto de vista, la práctica parece haber reflejado que, para la obtención de dicho resultado, es necesaria la inclusión de medidas de coordinación, aun de forma subsidiaria, que actúen como garantía del cumplimiento de los niveles de interoperabilidad mínimos deseados o requeridos por el legislador⁶⁶. De hecho, dentro del sistema de interoperabilidad planteado por la Unión Europea, sus instituciones se han constituido en un poder coordinador de los diferentes Estados miembros, generando una serie de soluciones de interoperabilidad cuyo uso obligatorio va imponiendo paulatinamente, tal y como se ha llevado a cabo a través

⁶⁴ Dicho concepto es definido en el Anexo del ENI como "expresión de la interoperabilidad en el despliegue de los sistemas y los servicios como una sucesión de elementos enlazados e interconectados, de forma dinámica, a través de interfaces y con proyección a las dimensiones técnica, semántica y organizativa".

⁶⁵ Dicho concepto es definido en el Anexo del ENI como "instrumentos operativos que facilitan el desarrollo y despliegue de nuevos servicios, así como la interoperabilidad de los existentes, creando escenarios de relación multilateral y que satisfacen las necesidades comunes en los distintos ámbitos administrativos; son ejemplos la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas, la red transeuropea sTESTA, la plataforma de verificación de certificados electrónicos".

⁶⁶ En este sentido véase CASARRUBIOS BLANCO, E. y CRIADO GRANDE, J. I., «La e-Administración y cooperación entre niveles de gobierno en España. Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado autonómico (y la Unión Europea)», en *VII Congreso español de ciencia política y de la Administración*, Madrid, AECPA, 2005; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Cooperación y coordinación entre administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica. La interoperabilidad», cit. p. 675.



de la Directiva 2014/24/UE. Culmen legislativo, en algunos aspectos, de la implantación de la contratación pública electrónica.

Es evidente, que la normativa española de estos primeros años sobre coordinación estatal e interadministrativa en materia de administración electrónica y compra pública tuvo, además de las dificultades mencionadas en los párrafos anteriores, la presión derivada de la necesidad perentoria de cumplir con las exigencias de la UE y la propia de una sociedad económicamente debilitada como consecuencia de la crisis financiera originada tras el año 2008, de forma que, realmente, fue a partir del año 2013 cuando empezaron a establecerse, ahora sí, inequívocas —y también torpes, como veremos, en determinados supuestos— medidas de coordinación estatal.

2. Aparición de sistemas de coordinación estatal en la Ley 20/2013 en el ámbito de la contratación pública.

El sistema de cooperación implementado en España no pudo desarrollarse de una forma adecuada, dado el elevado número de sujetos llamados a ello, lo que vino a entorpecer la implantación de la contratación pública electrónica⁶⁷. Esta circunstancia motivó la incorporación paulatina de importantes matices de coordinación estatal.

El primer paso en pos de una intensificación de los logros en materia de interoperabilidad, dentro del ámbito de la contratación pública⁶⁸, se produjo en el año 2013, a

⁶⁷ GALLEGO CÓRCOLES, I., «Contratación pública e innovación tecnológica», cit. p. 5.

⁶⁸ GIMENO FELIÚ, J. M., «Unidad de mercado y Contratación Pública: redefiniendo los perfiles del contratante», *Observatorio de la Contratación pública*, 2013.



través de la DA Tercera de la Ley 20/2013, por la que la PLACE pasaba a denominarse PCSP⁶⁹, al tiempo que se obligaba a los poderes adjudicadores no estatales a la publicación directa o indirecta de los anuncios de licitación y adjudicación a través de la PCSP. A tales efectos, en la referida disposición adicional, se preveían dos vías de actuación: a) La adhesión del poder adjudicador en cuestión a la PCSP, alojando en esta su perfil del contratante; o b) el establecimiento de mecanismos de interconexión con el perfil del contratante correspondiente establecido fuera de la PCSP, de forma que los anuncios de licitación llevados a cabo en su propia plataforma fueran visibles desde la PCSP. Se establecía de este modo una reforma de fuerte calado que pondría los cimientos de la actual regulación de la PCSP contenida en la LCSP. No obstante, esta medida de coordinación en torno a un instrumento estatal, que se adhería a la exclusiva referencia a la cooperación del art. 334.5 del TRLCSP, no se acompañaba de la regulación de las consecuencias de su incumplimiento. Por ello, la relevancia práctica del incumplimiento solo podría derivarse de una iteración lógico-jurídica de la que se extrajera la nulidad⁷⁰ de los procedimientos de contratación pública que no publicaran su anuncio de licitación —ya fuera de forma directa o indirecta— en la PCSP de no seguirse el procedimiento legalmente establecido al efecto⁷¹.

⁶⁹ Plataforma que había pasado de estar regulada en la LCSP 2007 a estarlo en el art. 334 del TRLCSP.

⁷⁰ Por aplicación del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, que se corresponde actualmente con el vigente artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015.

⁷¹ En tal sentido se posiciona GIMENO FELIÚ, J. M., «La obligación de publicidad de todas las licitaciones en la plataforma de contratos del sector público. Hacia una efectiva política de transparencia», cit. pp. 3 y 4. En sentido diferente, aunque también contrario al criterio del TACRC, estableciendo la



De este posicionamiento jurídico se habría desprendido la consolidación, desde ese año 2013, de una política de coordinación estatal dirigida a erigir la PCSP como una herramienta de transparencia que permitiera un conocimiento "integral" de todos los procedimientos de licitación iniciados a nivel nacional. Sin embargo, el mandato contenido en la DA Tercera de la Ley 20/2013 no tuvo una adecuada repercusión fáctica en el comportamiento de los poderes adjudicadores no estatales; a lo que se unió un criterio del TACRC que no favorecía dicha solución. Su resolución 119/2016 en su FD Séptimo indicaba que:

Una primera aproximación al tema podría pasar, sin duda, por trazar una equiparación entre la publicidad en el Diario Oficial de la Unión Europea y en la Plataforma de Contratación del Sector Público, de manera que la omisión de ésta última generaría la misma consecuencia anulatoria que la que acaece cuando falta la inserción en el periódico comunitario. Sin embargo, un examen más sosegado de la cuestión revela que esta asimilación no es posible, toda vez que:

a. – La exigencia de publicidad en el órgano europeo viene impuesta por la normativa comunitaria (artículos 35 y 36 de la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo), de manera que su incumplimiento entraña una vulneración de la legislación comunitaria, lo que, obviamente, no acaece con la que se refiere a la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Con este primer argumento, se trataba de evitar que se entendieran contradictorios los razonamientos del

anulabilidad y no la nulidad, véase DE JUAN CASERO, L. J., «Perfil del contratante y Plataforma de contratación del sector público», *Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, vol. 137, 2015 pp. 4 y 5.



Tribunal Administrativo contenidos en los Fundamentos de Derecho Sexto y Séptimo de la resolución analizada. Tal posicionamiento jurídico resulta profundamente difícil de compartir al tratarse de una interpretación en extremo formalista, que pretende desconocer los principios básicos de la contratación pública como son los de igualdad de trato y libre concurrencia que inspiraban las directivas europeas y la DA Tercera de la Ley 20/2013. Partiendo, pues, de la hipótesis de una extremada fragmentación de la información sobre procedimientos de contratación pública, así como del hecho de que la misma menoscaba el acceso de los operadores económicos a los procedimientos de licitación, se debería haber colegido que dicha disposición respondía, precisamente, a los principios y deberes establecidos por el legislador europeo. Piénsese que, en la administración en papel, los polos de información nacionales sobre los procedimientos de compra pública eran el BOE o los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas. Lo que conllevaría a que, en virtud de los sistemas de publicación electrónica, de mantenerse un sistema exclusivamente basado en perfiles del contratante independientes y/o no interconectados, de manera directa o indirecta, en el ámbito de la administración electrónica, se pasaría de una veintena, aproximadamente, de polos de información —susceptibles, además, de digitalización—, a otra veintena, pero de miles, de tales polos de información. Variación que, a pesar de los efectos novedosos que pudieran derivarse de las TIC, haría más funcional y garantista respecto de los indicados principios el mantenimiento del funcionamiento en papel de la Administración.

A continuación la Resolución indicaba que:

β. – El artículo 37.1.a) TRLCSP se refiere sólo a los contratos sujetos a regulación armonizada que no han sido objeto de publicidad en el Diario de la Unión



Europea, precepto que ha mantenido su redacción después de la introducción de la obligatoriedad de publicación en la Plataforma por parte de la DA 3ª de la Ley 20/2013.

En relación a este segundo argumento, hemos de señalar que la previsión especial contenida en el art. 37.1.a) TRLCSP, respecto de la necesidad de publicar los procedimientos de contratación pública sujetos a una regulación armonizada en el DOUE —y, en consecuencia, el uso del Portal SIMAP—, no es óbice para que a todos los procedimientos de contratación pública, incluidos los que no se hallen sujetos a una regulación armonizada, se les apliquen las disposiciones contenidas en nuestro ordenamiento interno, máxime, cuando lejos de ser contrarias a las previsiones de la normativa europea —traspuesta, entre otros por el art. 37.1.a) TRLCSP—, son acordes con la misma, toda vez que la interconexión con la PCSP ha de garantizar, a su vez, la interconexión con el Portal SIMAP. A lo que cabe añadir que los principios generales de la normativa europea sobre contratos públicos resultan de aplicación, como ha tenido ocasión de señalar el TJUE⁷², a todos los contratos públicos, ya sean SARA o no SARA.

Prosigue la Resolución referida con la siguiente indicación:

γ. – El examen de las modificaciones introducidas en el TRLCSP y, antes, en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público revela que, cuando el legislador ha querido introducir una nueva causa de nulidad absoluta, ha acometido la modificación del TRLCSP, como sucedió con el

⁷² STJUE, Sala Quinta, de 16 de abril de 2015, asunto C-278/14. En profundidad sobre este punto, véase MORENO MOLINA, J. A., *El nuevo Derecho de la contratación pública de la Unión Europea. Directivas 4.0*, Oxford, Chartridge Books Oxford, 2015, pp. 180 y 181.



supuesto contemplado en el apartado d) del artículo 32 d) TRLCSP, que trae causa de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

No podemos compartir este argumento por tratarse más bien de una opinión subjetiva que de un razonamiento basado en derecho. Con él, se viene a señalar que la ley especial —TRLCSP— desplaza a la ley general —Ley 30/92 en un primer momento y Ley 39/2015 posteriormente— en lo no regulado por la primera. En efecto, dicha argumentación implica desconocer el verdadero sentido del principio *lex specialis derogat legi generali*, al promulgarse la primacía de la ley especial incluso respecto de lo no regulado por esta. Lo que conduce a que la existencia de la ley especial suponga, irremediablemente, la completa derogación de la ley general en relación al concreto ámbito de aplicación de la primera. La inconsistencia de dicho argumento resulta, además, del hecho de que el propio TACRC en la letra a) del propio art. 32 del TRLCSP se remite expresamente a todas las causas de nulidad recogidas en el art. 62.1 de la Ley 30/92, haciéndolo también, posteriormente, en el art. 47.1 de la Ley 39/2015.

En cuarto lugar, la Resolución que nos ocupa argüía que:

δ. – Difícilmente puede entenderse que la inserción del anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público es un trámite esencial del procedimiento de licitación, cuando ni siquiera lo es la publicación en el Boletín Oficial del Estado para las Comunidades Autónomas y entidades integrantes de la Administración Local (artículo 142.1 TRLCSP).

En cuanto a este último argumento hemos de indicar que el art. 142.1 del TRLCSP regulaba la publicación de las convocatorias de licitaciones en el BOE, así como, en su caso, en los Boletines de ámbito territorial inferior correspondientes, no haciéndolo en cuanto a la utilización de las plataformas electrónicas de



contratación, como pueden serlo los perfiles del contratante o la propia PCSP. Figuras a todas luces independientes, como lo demuestra el hecho de que el art. 177.2 TRLCSP, en relación a los procedimientos de contratación negociados, preveía que estos nuevos medios de publicación electrónica sustituyeran a medios tradicionales como el BOE. Medida que parte de la doctrina no solo aplaudía, sino que reclamaba su extensión para todo tipo de procedimiento de contratación⁷³. Por ello, entendemos que la cuestión planteada excedería del ámbito de aplicación, aún analógico, del referido art. 142.1 del TRLCSP, al tiempo que establecería unos mimbres para reforzar la involución antes detallada que supondría la transición, en estas condiciones, de la publicación en papel a la publicación electrónica.

Finalmente se concluía lo siguiente:

En esta tesitura, lo más razonable será entender que el solo incumplimiento de la DA 3ª de la Ley 20/2013 no determina la nulidad del procedimiento de licitación ni, menos aún, del contrato que en él se haya adjudicado; antes bien, habrá de llevarse a cabo un análisis singular en cada caso, a fin de determinar si existió o no indefensión o la falta de publicidad impidió que el anuncio cumpliera su misión (artículo 63.2 LRJPAC).

Conforme a lo expuesto en los párrafos anteriores, no consideramos ajustada a derecho la conclusión transcrita de la resolución 119/2016 objeto de crítica, debiendo considerarse que respondía más a criterios funcionales que a otros estrictamente jurídicos.

3. El intento de las leyes 39/2015 y 40/2015 de apuntalar sistemas generales de

⁷³ GALLEGO CÓRCOLES, I., «Contratación pública e innovación tecnológica», cit. p. 22.



***coordinación estatal para la
administración electrónica española y su
instauración efectiva por la LCSP***

Los arts. 155.3 y 157.3 de la Ley 40/2015 y la DA Segunda de la Ley 39/2015 introdujeron fuertes sistemas de coordinación estatal que rompían con la dinámica general previa de la LAECSP. Disposiciones de la Ley 39/2015 y de la Ley 40/2015 orientadas, según señalaba parte de la doctrina, a “facilitar el intercambio, reutilización y herramientas electrónicas entre las distintas Administraciones Públicas para reducir costes y evitar el despilfarro de recursos públicos en aplicaciones electrónicas susceptibles de ser compartidas”⁷⁴.

El referido artículo 155.3 de la Ley 40/2015, antes de su modificación por el art. 4.2 del Real Decreto-ley 14/2019, preveía que todas las AAPP debían adoptar las medidas tecnológicas necesarias para garantizar la posibilidad de interconectar su red con la del resto de Administraciones nacionales, así como con la del resto de Estados miembros e instituciones de la Unión Europea. Junto a ello, el art. 157.3 de dicho texto legal determinaba que las AAPP “con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones

⁷⁴ DE JUAN CASERO, L. J., «La utilización de los medios electrónicos en el procedimiento de contratación. El expediente electrónico de contratación», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *La nueva contratación pública en el ámbito local. Claves para una contratación electrónica y transparente*, Madrid, El consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2018, epígrafe 3.3.



disponibles para su reutilización que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan". De modo que, "en el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones Públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera". Más allá de la previsión de coordinación del art. 157.3 de la Ley 40/2015, los epígrafes 1 y 2 de este precepto establecen una iniciativa de cooperación administrativa favorable a la obtención de "economías de escala organizativas"⁷⁵ de las que, incluso, podría depender la viabilidad del sistema de contratación pública electrónica.

El art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012 en palabras del TC "obliga a todas las Administraciones Públicas a «valorar» las «repercusiones y efectos» sobre los «gastos o ingresos públicos presentes o futuros» de cada una de sus actuaciones (tanto si consisten en iniciativas legales o reglamentarias como si son actos administrativos, contratos o convenios de colaboración) con sujeción «estricta» a «las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (apartado 3); orientar la gestión de sus recursos a «la eficacia, la eficiencia y la calidad», aplicando al efecto «políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del Sector Público» (apartado 2); así como encuadrar sus políticas de gasto público «en un marco de planificación plurianual y de programación y

⁷⁵ GIMENO FELIÚ, J. M., «Administración electrónica, transparencia y contratación pública: algunas propuestas de reforma», cit., p. 313.



presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (apartado 1)”. Fruto de ello, la decisión de la implementación de soluciones propias o la adhesión a otros ya existentes requerirá que, “dentro de un marco de planificación plurianual, los gastos resultantes no desequilibren las balanzas (principio de estabilidad presupuestaria) ni desborden los límites de déficit, deuda pública y morosidad (principio de sostenibilidad financiera) y a que los beneficios consecuentes (en términos no solo económicos, sino también de calidad del servicio o de otro tipo), compensen los costes que ahorraría la adhesión a las plataformas centrales (principio de eficiencia)”⁷⁶.

A los efectos del mandato establecido en el art. 157 de la Ley 40/2015, el apartado tercero de la DA 1ª del ENI viene a recoger la previsión del Directorio de aplicaciones para su libre reutilización. En este se reflejará la relación de aplicaciones para su libre reutilización, incluyendo, al menos, los datos descriptivos relativos a nombre de la aplicación, breve descripción de sus funcionalidades, uso y características, licencia, principales estándares abiertos aplicados, y estado de desarrollo. Al mismo tiempo se ha constituido el Centro de Transferencias de Tecnologías —CTT—, por el que se busca fomentar la reutilización de soluciones de administración electrónica. El CTT es la respuesta al artículo 158 de La ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y al artículo 17 del 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. Es de uso obligatorio en la Administración General del Estado y está a disposición del resto de

⁷⁶ STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. 3628/2016, FJ Undécimo, epígrafe c).



Administraciones Públicas. Además se encuentra federado con aquellas comunidades autónomas que han decidido contar con su propio repositorio regional y con el repositorio de la Comisión Europea.

Paralelamente, la DA Segunda de la Ley 39/2015 venía a determinar que las Administraciones autonómicas y locales, pueden adherirse a las plataformas de administración electrónica establecidas por la AGE, o bien, establecer sus propias plataformas. Aunque en este último caso, la Administración en cuestión deberá acreditar la oportunidad de emplear su propio sistema en base a los criterios de eficiencia antes mencionados en relación al art. 157.3 de la Ley 40/2015. Adicionalmente, las citadas Administraciones deberán garantizar que su sistema propio cumple con los requisitos del ENI, el ENS, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que permita 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. Texto, de cuya literalidad al referir la necesaria justificación del ente autonómico o local ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *a priori*, se desprendía que, en caso de que no se procediera de manera debida en este sentido, se podría imponer la utilización de las herramientas generadas por la AGE.

De este modo, la coordinación estatal en España, con las referidas leyes 39 y 40 de 2015, llegaba, en el ámbito de la administración electrónica, a un nivel sin precedentes. No se puede negar que esta forma de facilitación de la cooperación entre Administraciones a través del Registro de aplicaciones en uso, junto, en su caso, con las medidas de coordinación indicadas de las Leyes 39 y 40/2015, tiene una fuerte dimensión de viabilidad operacional, permitiendo aprovechar la experiencia generada en el empleo de la misma por parte de la



cedente⁷⁷, al tiempo que garantiza la interoperabilidad de los instrumentos tecnológicos empleados en las distintas Administraciones⁷⁸ y, en definitiva, trata de evitar que los administrados deban enfrentarse a una pluralidad de servicios y plataformas electrónicos en los que tengan que reiterar operaciones ya efectuadas en otras; debiendo manejar, al mismo tiempo sistemas, interfaces y pautas diversas, con su propio *know how*, diversas direcciones electrónicas e, incluso, diverso equipamiento tecnológico, fundamentalmente, a nivel de *software* de apoyo. No obstante, como se pasa a comprobar, en este viraje del legislador nacional no predominaba una búsqueda del cumplimiento de los requisitos que permitieran hacer funcionar, de manera eficaz, al sistema de administración electrónica, sino que lo hacía la búsqueda de la asequibilidad financiera en la implementación de estos instrumentos, en cierto modo, impuestos desde instancias europeas, en una época de dificultad económica derivada de los efectos de la crisis financiera precedente.

La adhesión a los sistemas de administración electrónica centrales posee otra fuerte vertiente o influencia de las técnicas de racionalización de los recursos públicos o de viabilidad financiera, ya que, como señala el TC "la generalización de todas ellas 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". Lo que requerirá o hace comprensible que el

⁷⁷ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica», cit., p. 763.

⁷⁸ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., pp. 229 y 300.



legislador adopte medidas, ya anunciadas en el preámbulo de la Ley 39/2015, que traten de compatibilizar “la apuesta por la administración electrónica con esta realidad y con los imperativos de la eficiencia (arts. 31.2 CE y 7 de la Ley Orgánica 2/2012), la estabilidad presupuestaria (arts. 135 CE y 3 de la Ley Orgánica 2/2012) y la sostenibilidad financiera (art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012)”. Máxime cuando desde instancias internacionales se ha puesto de manifiesto la existencia en España de duplicidades “en el desarrollo y la utilización de los sistemas de tecnología de la información y comunicación en todos los niveles de la Administración”, instituidas como fuente de “ineficacia”, para cuya corrección serán necesarias medidas de “cooperación reforzada”⁷⁹. Sobre este punto, el TC ha establecido que “el Estado puede sin duda promover válidamente al amparo del artículo 149.1.18 CE la implantación generalizada, al menor coste posible, de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los procedimientos y servicios administrativos” siempre y cuando el modo de hacerlo no vulnere “la autonomía constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156 CE y Estatutos de Autonomía) y a los entes locales (arts. 137, 140 y 141 CE)”. Aspecto este, respecto del cual, de igual manera, el TC afirma de manera contundente que “el diseño, creación y mantenimiento de «servicios de administración electrónica» es un aspecto central de la «potestad de autoorganización» inherente a la autonomía”⁸⁰.

⁷⁹ STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. 3628/2016, FJ Undécimo, epígrafe b); *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OCDE, 2014.

⁸⁰ Afirmación que, como indica el TC, ya fue efectuada en su Sentencia del Pleno 111/2016, de 9 de junio, rec. 1959/2014, FJ Undécimo.



De hecho, estas adhesiones se comenzaron a establecer, en determinados casos, como requisito necesario para acceder a la financiación estatal de las autonomías a través del FLA. Sistema que, aunque inicialmente pudiera aparentar un medio de cooperación interadministrativa, entrañaba, realmente, una solución de coordinación estatal. Esta línea de actuación, que pretendía situarse en línea con las medidas de coordinación integradas en las Leyes 39 y 40 de 2015, fue considerada por algunos autores, como una imposición por la vía de los hechos, a los efectos de favorecer una tendencia recentralizadora del Estado, por la que se limitaría la autonomía de entes territoriales subestatales⁸¹. En concreto, este fomento, vía FLA, de la solución preestablecida por la DA Segunda de la Ley 39/2015, se estableció en la Orden PRE/710/2016, cuyo requisito 1.E incluía como compromiso de las CCAA, que accedieran a dicho fondo, a la firma de un convenio “para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica para ganar eficiencia y reducir costes”. De este modo, mediante el acceso a los sistemas implementados por la AGE, se buscaría “evitar gasto duplicado y reducir costes de funcionamiento, las Comunidades Autónomas”.

Las plataformas específicas de contratación pública y, en concreto, los portales destinados a alojar a los perfiles del contratante, no se encuentran entre los medios enumerados en el apartado E.1 de la referida condición. Motivo por el que, probablemente, no se ha incluido la

⁸¹ FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Estado de Derecho o imperium de la deslealtad institucional: breves consideraciones sobre la imposición por el Estado central a las Comunidades Autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, 2017, pp. 527 y 528.



consideración de estas plataformas en los convenios interadministrativos orientados a la obtención de financiación del FLA. Estas medidas de coordinación se centraban, fundamentalmente, en los siguientes medios electrónicos: Punto de Acceso General Personalizado y Carpeta Ciudadana; Registro Electrónico de apoderamientos; Registro electrónico; Punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado —FACe— y a la plataforma Emprende; Plataforma de Intermediación de Datos; Archivo Electrónico Único; y sistema Cl@ve⁸². Hay que reconocer que es lo cierto que sí se ha ido configurando, como factor incluido dentro de las “actuaciones y condiciones” relativas a las “condiciones fiscales y otras condiciones particulares de los préstamos”, el “compromiso de adoptar las medidas necesarias para su adhesión a los acuerdos marco y sistemas de adquisición centralizada que pueda desarrollar el Ministerio de Sanidad, [...] salvo autorización del Ministerio de Hacienda sobre la justificación aportada de las causas por las que se considera improcedente su adhesión”⁸³. Sin embargo, la reacción contra las novedades introducidas por la DA Segunda de la Ley 39/2015 y el art. 157 de la Ley 40/2015 no tardó en llegar. El 23 de junio de 2016 el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 39/2015, entre ellos, contra el último inciso del párrafo primero de la indicada DA. Recurso contestado por la STC 55/2018, de 24 de

⁸² Programa para la aplicación del compartimento fondo de liquidez autonómico del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para el ejercicio 2019, Anexo, puntos 4, 6 y 9; *Ibid.*, p. 539.

⁸³ Programa para la aplicación del compartimento de liquidez autonómico del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para el ejercicio 2019, p. 23 (Anexo).



mayo, que en el punto 4º de su parte dispositiva establece “que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia”.

El TC destaca que dentro de las facultades que el art. 149.1.18 CE otorga al Estado se encuentra la posibilidad de que, a la hora de establecer los pilares básicos del procedimiento administrativo, ante cualquier Administración nacional se prevea la implementación, en palabras del preámbulo de la ley 39/2015, de “una administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico”, mediante la determinación de la necesaria y obligatoria implementación de “medios electrónicos en la organización y procedimientos administrativos”⁸⁴. Igualmente se indica, como posibilidad incluida dentro de las competencias del Estado, establecer un mandato legal para que las soluciones de administración electrónica establecidas por las Administraciones autonómicas y locales deban responder a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que, en última instancia, se trataría de obligaciones establecidas por los arts. 31.2 y 135 de la CE, que incumben también a estos entes integrantes del Sector Público. Lo que, al mismo tiempo, implicará su posible traducción en una obligación formal impuesta por el Estado a las Administraciones infraestatales para que motiven expresamente, con carácter previo y por escrito, el cumplimiento de tales deberes constitucionales impuestos a la actividad de todo el Sector Público⁸⁵. Ante

⁸⁴ STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. 3628/2016, FJ Undécimo, epígrafe b).

⁸⁵ Este tipo de comunicaciones o deberes formales sobre la actividad competencial propia de las CCAA ya había sido declarado constitucional en resoluciones previas del TC, como



ello, se concluye que “la Comunidad Autónoma o ente local, si no presentase unas cuentas públicas equilibradas situadas en los límites de déficit, deuda pública y morosidad o si no explicase las ventajas operativas de una plataforma propia o si, haciéndolo, no justificara mínimamente que compensan los desembolsos que ahorraría la adhesión a los recursos electrónicos estatales, incumpliría, no solo la exigencia de motivación que el precepto controvertido impone específicamente, sino también los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia que impone la Constitución (arts. 135 y 31.2 CE) y la Ley Orgánica 2/2012”⁸⁶.

El *quid* de la cuestión residía entonces en la expresión del inciso recurrido por el que se determinaba que tal obligación formal debía efectuarse “ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”. Previsión de la que cabría extraer, como interpretación razonable de su literalidad, que el mencionado órgano de la AGE pudiera ejercer un control administrativo sobre la motivación efectuada por la Administración infraestatal. Pero, en el caso de verificarse esta interpretación, se vulneraría “la autonomía de las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156 CE y Estatutos de Autonomía) y los entes locales (arts. 137, 140 y 141 CE)”, invadiéndose “las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas por atribuir a la Administración General del Estado una tarea de gestión o administración respecto de los entes locales”⁸⁷. Consecuentemente, se colegía la

en la Sentencia del Pleno 201/1988, de 27 de octubre, FJ Cuarto, vinculándolo a los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional.

⁸⁶ STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. 3628/2016, FJ Undécimo, epígrafes c).

⁸⁷ STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. 3628/2016, FJ Undécimo, epígrafes d).



posibilidad y constitucionalidad de que el legislador exigiera a las Administraciones autonómicas una obligación de carácter formal, consistente en la necesidad de justificar, dentro del expediente administrativo correspondiente, el cumplimiento de los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a la hora de proceder al desarrollo de su propia herramienta tecnológica. Si bien, en contra de lo que podría desprenderse del tenor literal del precepto, ante dicha justificación, la única posibilidad de reacción por parte de la AGE, en caso de desacuerdo, sería la de acudir a la impugnación del acto autonómico y su correspondiente motivación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, vedándosele cualquier posibilidad de decisión *motu proprio*, so pena de trasgredir la autonomía y autoorganización de la Administración autonómica correspondiente⁸⁸. De ahí, que se declare expresamente la constitucionalidad de la DA Segunda de la Ley 39/2015, siempre y cuando sea interpretada en la forma indicada.

Paralelamente, la Ley 40/2015 también fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del gobierno catalán, según escrito formulado el 29 de junio de 2016. Entre las disposiciones impugnadas por dicho recurso se encontraba el art. 157.3. La contestación del TC se efectuó por medio de su Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre, cuyo FJ Sexto, en la misma línea que la Sentencia 55/2018, confirmó la constitucionalidad del artículo, sin la necesidad ahora de la interpretación conforme, toda vez que el control administrativo ejercido por la AGE, respecto de la motivación de las Administraciones infraestatales, no se desprendía de su tenor literal como ocurría en la DA Segunda de la Ley 39/2015. No obstante, el TC insiste en el hecho de que

⁸⁸ STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. 3628/2016, FJ Undécimo, epígrafe e).



las posibilidades de justificación formal de las CCAA solo podrán ser contradichas por la AGE en sede jurisdiccional. Específicamente, el TC ha venido a concretar que el deber que se desprende de la Ley 40/2015 consiste en “acreditar y razonar en el expediente administrativo que los gastos necesarios para la adquisición, desarrollo o mantenimiento de soluciones propias no desestabilizan las cuentas públicas ni superan los límites de déficit, deuda pública y morosidad y que los beneficios netos (no solo los económicos) resultantes superan los derivados de emplear alguna de las aplicaciones presentes en el directorio general”.

De esta manera, tanto la DA Segunda de la Ley 39/2015 como el art. 157.3 de la Ley 40/2015, quedaban confirmadas como medidas de *spending review* con encuadre en las competencias previstas en los arts. 149.1.13 y .14 CE, en relación al art. 135 de dicha norma, y no como soluciones de coordinación estatal en materia de interoperabilidad; sin perjuicio de los efectos indirectos que, a este último respecto, pudieran generar. Se confirmaba así el sentido de un fallo adelantado por GAMERO CASADO y FONDEVILA ANTOLÍN, entre otros⁸⁹. Por parte de FONDEVILA ANTOLÍN, se defendía que el establecimiento de la necesidad de que las CCAA debieran acudir a la utilización de soluciones de administración electrónica estatal atentaría contra “el principio básico competencial de la autoorganización de las Administraciones autonómicas” previsto en el artículo 148.1 CE, así como el de autonomía financiera. Fruto de

⁸⁹ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., p. 510; y FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Estado de Derecho o imperium de la deslealtad institucional: breves consideraciones sobre la imposición por el Estado central a las Comunidades Autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales», cit., p. 543.



ello, la determinación de unas concretas soluciones de administración electrónica eliminaría “la capacidad de decisión de una Administración de aportar «calidad» a los servicios públicos a prestar a los ciudadanos”. Además, el indicado autor venía a considerar que la exigencia de la adhesión a plataformas electrónicas estatales, como condición *sine qua non* para el acceso a la financiación o concesión de préstamos por parte del Estado, venían a constituir una “extorsión” en el sentido de la acepción primera del referido término recogido por la RAE, amén de desnaturalizar la figura del convenio empleado para vehicular la indicada adhesión⁹⁰. No obstante, no podemos compartir esta última consideración.

Así, en primer lugar, cabe que nos detengamos en la naturaleza del FLA. Dicha figura jurídica hunde sus raíces en la Ley Orgánica 2/2012, cuya DA Primera preveía la posibilidad de que las Administraciones territoriales autonómicas y locales pudieran acceder a “medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez”. Instrumento establecido en un periodo de grave crisis de deuda durante el cual el acceso a los mercados de financiación por parte de las Administraciones quedó prácticamente cerrado, con la consiguiente insuficiencia presupuestaria. En su desarrollo, el Real Decreto-ley 21/2012 venía a instituir un fondo dotado por los PGE por importe de dieciocho mil millones de euros, procedentes del programa de financiación del Estado, financiado mediante la emisión de deuda pública, adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y gestionado, en última instancia, por el ICO.

⁹⁰ FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Estado de Derecho o imperium de la deslealtad institucional: breves consideraciones sobre la imposición por el Estado central a las Comunidades Autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales», cit., pp. 529 y 543.



El objetivo del fondo sería su distribución entre las CCAA con la intención de dotarlas de liquidez a través de la concesión de créditos a interés reducido. Como contrapartida, las CCAA financiadas quedaban sometidas a las condiciones financieras establecidas mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Lo que, finalmente, condujo a la ya mencionada Orden PRE/710/2016.

En dicho contexto, y sobre la base del articulado del Real Decreto-ley 21/2012, la obtención de créditos gestionados por el ICO con cargo al FLA venía a constituir, en primer lugar, una medida de carácter voluntario, en tanto en cuanto las CCAA podían optar por no acceder al mismo, como fue el caso de la Comunidad de Madrid, País Vasco, Navarra, Galicia, La Rioja, Castilla y León y las Islas Baleares. En segundo lugar, dicha financiación extraordinaria del Estado a las CCAA se establecía con carácter excepcional y, por ende, temporal, de manera que su mantenimiento sería revisado anualmente por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a los efectos de determinar el mantenimiento o no de las dificultades de acceso de las CCAA a los mercados financieros. Y, en tercer lugar, se trataba de créditos condicionados. En efecto, una vez adheridos a este sistema extraordinario de liquidez autonómico y producida la consecuente aceptación de las condiciones generales establecidas en la Ley Orgánica 2/2012 y en el Real Decreto-ley 21/2012, se produciría la concreción, en relación a cada préstamo, de las medidas *ad hoc* de ajuste económico-financieras. Sobre este extremo, el art. 14.2 del Real Decreto-ley 21/2012 venía a disponer que “las condiciones financieras aplicables a estas operaciones de crédito se establecerán por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Economía y Competitividad”.



Redacción análoga a la contenida en el artículo 11.3 del Real Decreto-ley 17/2014, por el que se vino a derogar el anterior Real Decreto-ley 21/2012, aunque, manteniendo los rasgos básicos del FLA antes enunciados.

A la vista de lo anterior, entendemos que no se puede apreciar vulneración alguna de los principios de colaboración entre Administraciones ni del de autoorganización de las CCAA, por la exigencia de condiciones concretas de ajuste de gasto en el contexto de concesión de un préstamo. Antes al contrario, consideramos que la institución del FLA en las condiciones indicadas es, precisamente, una manifestación del cumplimiento de dicho principio y del deber de lealtad institucional, toda vez que, ante el cierre de los mercados financieros para los entes autonómicos, el Estado obtuvo por cuenta propia financiación externa a los efectos de redirigirla a aquellos. No obsta a dicha conclusión el hecho de que en la misión de que las CCAA puedan afrontar los vencimientos de sus pagos más próximos y acuciantes, el Estado solo acepte proceder a la concesión de dichos créditos —de los que recordemos se instituye como responsable o deudor último— bajo unas determinadas condiciones que puedan cohonestar la actividad de rescate por parte del Estado con el principio de estabilidad presupuestaria que ha de regir su actividad, expresamente previsto por el art. 135.1 CE. En la forma expuesta, el Estado asume una actuación voluntaria de colaboración con las CCAA en momentos de grave dificultad económica, si bien, la propia viabilidad de su auxilio pasará por la determinación de unas condiciones que, a su juicio y dentro del margen de discrecionalidad técnica o de decisión política, posibiliten recabar su consentimiento y su voluntariedad, con respeto a la legalidad aplicable.

No debe olvidarse tampoco el carácter sinalagmático del acuerdo o convenio, de manera que, en última instancia,



el consentimiento de cada una de las partes se fundamentará en las ventajas que le reporta el acuerdo adoptado con la contraparte, una vez ponderadas y asumidas las obligaciones adheridas. De esta manera, el Estado tratará de dinamizar la economía, sobre la que las CCAA y EELL presentan un importante peso, mientras que estas buscarán la única fuente de liquidez que se les presenta como posible y a unas condiciones por debajo de las de mercado. En relación a las contraprestaciones asumidas, el Estado correrá con el riesgo del impago de sus prestatarios, debiendo cargar sobre su deuda pública la financiación extraordinaria concedida a las CCAA y estas asumirán una serie de ajustes que actuarán a modo de garantía para su acreedor. Entre las diversas actuaciones de garantía, con la expresa habilitación del RDL 21/2012 primero y del RDL 17/2014 después, encontramos que el ejecutivo, por vía de reglamento, ha concretado las medidas de ajuste orientadas a la consecución de una serie de objetivos de estabilidad y de deuda pública. Dichas medidas han de ser acordadas por ambas partes conllevando la solicitud de “la reducción del Sector Público autonómico”, esto es, de sus partidas de gasto, así como “la supresión de las barreras o trabas al mercado interior y la eliminación de cargas administrativas”⁹¹ —*vid.* art. 25.a) del RDL 17/2014 en relación con los epígrafes primero y segundo de la DA 1ª de la Ley Orgánica 2/2012—.

Se verifica, pues, a la vista de la normativa sectorial, que no existe ninguna obligación legal de adhesión. Cuestión distinta será el poder negociador que puedan presentar las partes al momento de fijar los términos del préstamo. Y que, incluso, pueda devenir en un contrato de “adhesión”, en tanto en cuanto el Estado no ceda en la

⁹¹ Programa para la aplicación del compartimento fondo de liquidez autonómico del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para el ejercicio 2019, p. 18.



necesidad de incluir una serie de cláusulas previstas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, lo que no anula el carácter contractual o la existencia de consentimiento por todas las partes. Desde nuestro punto de vista, ello impide colegir, con arreglo a derecho, la posible existencia de medidas de coordinación que pudieran contradecir el reparto de competencias constitucionalmente establecido, al tratarse, en cualquier caso, de soluciones de cooperación interadministrativa. Este posicionamiento entendemos que puede ser confirmado mediante reducción al absurdo, ya que si diéramos por válida la tesis contraria en la que un ciudadano vea limitada su vía de financiación a su contratación con entidades financieras, siendo estas las que establezcan las cláusulas de concesión del préstamo, se debería concluir que en este tipo de contratos se estaría produciendo necesariamente una situación de extorsión. Evidentemente, se podría producir una situación de abuso si se establecieran cláusulas de difícil comprensión para el ciudadano que vicieran su consentimiento, pero ello no puede ser predicable o imaginable respecto de una Administración Pública como una Comunidad Autónoma, más aún, cuando las condiciones pactadas afectan a su campo habitual de actividad y/o funciones. Igualmente, desde esta óptica que descartamos se podría colegir que los mercados de deuda a los que acude el Estado español extorsionan a este y a todos los demás, al predeterminar los tipos de interés a los que están dispuestos a conceder financiación.

En cuanto a la vigencia del valor normativo del ENI y ENS y sus normas e instrucciones de desarrollo a la luz de la Ley 40/2015, desde nuestro punto de vista, esta estructura y su alcance básico no se ha visto alterada por la letra del art. 156 de la Ley 40/2015 en relación a su situación durante la vigencia de la LAECSP. En sentido



contrario, GAMERO CASADO⁹² viene a señalar que la omisión en dicho precepto de la expresa mención del instrumento reglamentario y del órgano competente para su aprobación, que sí figuraba en el art. 42.3 de la LAECSP, ha disminuido uno de los requisitos que posibilitan el desarrollo reglamentario de materia básica, cual es una adecuada y completa determinación de la habilitación para dicho desarrollo. A la hora de dar respuesta a la pregunta planteada sobre las consecuencias del incumplimiento de las disposiciones del ENI y el ENS, el mencionado autor destaca una involución en la transición entre la LAECSP y las leyes 39 y 40/2015, al omitir el art. 156 el procedimiento y forma de aprobación de dichos esquemas, guardando silencio donde antes el art. 42.3 de la LAECSP indicaba que los mismos serían aprobados por Real Decreto del Gobierno, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local. De esta manera, aunque se cumpliría con el requisito del tipo de materia que permite esta delegación reglamentaria en materia básica, no existiría habilitación legal expresa al carecerse de indicación sobre quién y cómo elaboraría los instrumentos mencionados. Ello induciría necesariamente a que la mencionada estructura normativa se viera abocada a limitar su eficacia preceptiva a los organismos de la AGE.

No obstante, es lo cierto que la Disposición Final 14ª de la Ley 40/2015 no incluye al art. 156, ni ningún otro del Título III, como preceptos que no tengan carácter básico, por lo que ha de entenderse que están designados como tales.

Adicionalmente, encontramos el hecho de que a la entrada en vigor de la Ley 40/2015, al contrario de lo

⁹² GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., pp. 506 a 512.



que ocurría al momento de entrada en vigor de la LAECSP, ya se habían promulgado y estaban en vigor el ENS y el ENI. Ya habían sido aprobados por mor del procedimiento y de la competencia y detalladas en una norma con rango legal anterior. De esta manera, la Ley 40/2015 parte de dicha existencia para nombrar expresamente como elemento de desarrollo técnico de sus preceptos, no ya a un futuro, como ocurría en el año 2007, sino a una realidad de nuestro ordenamiento jurídico. Así las cosas, entendemos que dicha designación se ha de entender hecha a los indicados activos jurídicos en su totalidad, incluida su tramitación y órgano que los ha aprobado y no solo a su articulado. Lo que conllevaría que la Ley 40/2015, a pesar de no hacer una habilitación de desarrollo reglamentario propia y completa, hace suya la habilitación de la LAECSP que permitió el entramado de normas de desarrollo reglamentario de carácter básico de primer y segundo orden que ahora nos ocupa. De hecho, puede verse cómo no se hace referencia a “un” ENI o “un” ENS, sino “al” ENI y “al” ENS.

Por tanto, el art. 156 de la Ley 40/2015 prescindiría de las indicaciones de los apartados 3 y 4 del art. 42 de la LAECSP, precisamente, por partir de un marco jurídico distinto. En concreto, de un marco jurídico donde los desarrollos reglamentarios aludidos ya existen. En conclusión, el carácter vinculante y unitario de esta arquitectura, generada en torno al ENS y al ENI, habría mantenido el mismo carácter de instrumento de coordinación estatal que presentaba inicialmente⁹³.

⁹³ Nos adherimos al posicionamiento expresado en MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., pp. 320 y 321; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la*



No obstante, sí se ha de coincidir en el hecho de que, a pesar de lo anterior, la reiteración de tales apartados hubiera sido deseable a los efectos de dar certeza a una eventual derogación y sustitución del ENS y del ENI por nuevas disposiciones, caso en el que, ahora sí, podrían tenerse serias dificultades para atisbar la existencia de una habilitación de norma estatal básica en vigor, a la hora de proceder a su aprobación, obligando a una exégesis más sofisticada que pudiera sostener su existencia en el caso de que la eventual modificación siguiera las mismas normas procedimentales y competenciales para su aprobación que los esquemas sustituidos.

Sobre la base de este punto de vista, no habría, al menos, de momento, menoscabo alguno de las previsiones de la LAECSP, pudiendo advertirse, en todo caso, un ahondamiento en el impulso de la interoperabilidad. En efecto, la Ley 40/2015, en la línea de lo adelantado por MARTÍNEZ GUTIÉRREZ⁹⁴, ha venido a identificar expresamente la interoperabilidad como un pilar esencial e indispensable para la implementación de la administración electrónica. Concretamente, se ha transitado de un mandato general a favor de la interoperabilidad ex art. 41 de la LAECSP, al establecimiento de un “principio ordenador de las relaciones interadministrativas”⁹⁵ ex art. 3.2 de la Ley 40/2015, por el que se postula el funcionamiento electrónico, interoperable y seguro de la Administración. De otra parte, es lo cierto que, a diferencia de la LAECSP –art. 40–, por la DA 9 de la Ley 40/2015, se reducen

perspectiva de la innovación tecnológica, Madrid, Iustel, 2020, pp. 154 y 158.

⁹⁴ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., pp. 275 a 277.

⁹⁵ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., p. 507



los instrumentos de la Comisión —antes Comité— Sectorial de Administración Electrónica a técnicas de cooperación interadministrativa, sin que por esta se puedan adoptar medidas de coordinación.

Sea como fuere, y sin perjuicio de los efectos indirectos que la normativa sobre los medios generales de administración electrónica tendrá en materia de contratación pública, la LCSP se desmarcó de las previsiones de la DA Segunda de la Ley 39/2015, así como del art. 157.3 de la Ley 40/2015. Sin perjuicio de lo cual, cabe destacar que estas medidas, fundamentalmente de *spending review*, al igual que el ENI y el ENS, dada su forma participativa de elaboración, respondían a una serie de cautelas y buenas prácticas, previstas en el art. 22.7 de la Directiva 2014/24/UE, a la hora de facultar a la Comisión para la adopción de actos delegados orientados al establecimiento de normas técnicas que favorezcan la interoperabilidad⁹⁶. En concreto, se establece en el indicado precepto que para la utilización de dichos poderes la Comisión debe seguir una línea de actuación por la que se recaben los puntos de vista de los diferentes sujetos implicados o afectados por su ulterior decisión; el análisis de si la medida que se ha decidido adoptar ha contado ya con una experiencia de aplicación práctica y, en caso afirmativo, las consideraciones suscitadas a las partes que tuvieron contacto con la misma; los costes de adaptación a la norma proyectada; y, en último lugar, las posibilidades de adaptación de soluciones ya existentes y establecidas a los mismos efectos.

⁹⁶ Especialmente en los ámbitos de presentación de ofertas, catálogos electrónicos y autenticación electrónica.



4. La coordinación policéntrica introducida por la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público

Como hemos tenido ocasión de señalar en los epígrafes anteriores, la LCSP ha establecido un sistema de coordinación de corte policéntrico, de ámbito estatal y/o autonómico, de los perfiles del contratante de todos los poderes adjudicadores nacionales. Efectivamente, la senda iniciada por la Ley 20/2013 se cristalizaría en la LCSP, dando lugar a un definitivo elemento de coordinación policéntrica. Nuevo sistema base para la interoperabilidad de los perfiles del contratante para el que, como se desprende de lo anteriormente analizado, ha sido esencial, no solo la recepción en el art. 347 de la LCSP de las disposiciones de la DA Tercera de la Ley 20/2013, sino la acompañada introducción de la causa de nulidad del art. 39.1.c) de la LCSP. Sobre la base de este último precepto, no serán válidos los procedimientos de contratación pública que no publiquen su anuncio de licitación en un perfil del contratante alojado en la PCSP o en una plataforma autonómica. No nos atrevemos a afirmar, sin embargo y evidentemente, que exista un sistema de coordinación estatal pleno como consecuencia de la publicación por interconexión en la PCSP de determinados anuncios contenidos en perfiles alojados en plataformas autonómicas. En efecto, en este concreto caso, como ya se ha analizado, no existe una regulación expresa que aborde de manera completa este deber de interconexión, ya que no se prevén de manera taxativa las consecuencias de su incumplimiento. Desde nuestro punto de vista, ello podría ser suplido por la aplicación de la normativa general, si bien, dada la constatada dinámica interpretativa de carácter laxo del TACRC, expuesta en los apartados anteriores, se debe concluir



que, en la práctica, realmente, no existirá tal solución de coordinación, en sentido estricto.

En lo que respecta al Registro de Contratos del Sector Público, se echa en falta la existencia de un verdadero sistema de cooperación o coordinación que permita su interconexión con todos los perfiles del contratante, a los efectos de que la información reflejada en aquel responda a una visión en tiempo real del mercado español de los contratos públicos.

Finalmente, en relación al ROLECSP, entendemos que sí se puede apreciar un elemento de coordinación nacional de corte organizativo, dada la firmeza con la que la LCSP establece la obligación de todos los entes adjudicadores de aceptar la inscripción de los operadores económicos en este registro nacional. De manera que, en caso de no hacerlo, la exclusión del licitador sería manifiestamente encuadrable dentro del art. 48.1 de la Ley 39/2015 o, incluso, en su art. 47.1.a). Subsunción que, al contrario que en el caso de la interconexión entre plataformas de contratación, sí sería clara y que difícilmente admitiría argumentación en contrario.

Pero no podemos dejar de mencionar que el sistema de coordinación policéntrica establecida por la LCSP, en relación a los perfiles del contratante, presenta un elemento problemático en cuanto a su encaje constitucional que, al contrario que la DA Segunda de la Ley 39/2015 y el art. 157.3 de la Ley 40/2015, ha pasado más desapercibido⁹⁷. Dicho elemento es la exclusión *ad*

⁹⁷ Este artículo ha sido objeto del recurso de inconstitucionalidad 4261/2018, admitido a trámite el 6 de septiembre (BOE número 218, de 8 de septiembre de 2018, página 87699) promovido por la Comunidad Autónoma de Aragón frente a la LCSP. Aunque no se ha podido acceder a su contenido, parece que los motivos de inconstitucionalidad difieren de los que se expresan en este trabajo. Con posterioridad a la aceptación del presente artículo, ha sido



limine de las entidades locales del esquema policéntrico establecido por la LCSP, sobre la organización de los perfiles del contratante y su agrupación en torno a plataformas de contratación estatal y autonómicas.

El planteamiento de esta cuestión no supone nuestra censura del sistema de coordinación policéntrico con el nivel máximo de desagregación que se da en la Administración autonómica. Como se ha señalado, esta medida de coordinación es esencial y es la que ha posibilitado que el diseño del funcionamiento de la contratación pública electrónica en España haya transitado de un sistema en isla a otro en red o, al menos, continental, en el sentido de que los medios que pueden carecer de conexión entre sí tienen una envergadura notable y su número es reducido⁹⁸.

No obstante, hemos de analizar los efectos que se desprenden de la STC 55/2018 sobre la aseveración que contiene 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"⁹⁹. Así las cosas, el mismo razonamiento jurídico que conduce a la interpretación conforme efectuada por el TC respecto de la DA Segunda de la Ley 39/2015, podría llevar a concluir que el policentrismo de hasta 19 núcleos autonómicos en materia de contratación pública, estaría vulnerando el ámbito competencial y de autoorganización de los municipios u

publicada la STC, Pleno de 18 de marzo de 2021, rec. 4261/2018.

⁹⁸ Como se señala en *Working paper "Linking up Europe: the importance of interoperability for eGovernment Services*, Comisión Europea, 2003, p. 4, la falta de interoperabilidad aboca a las Administraciones a una operativa aislada, así como a la generación de esfuerzos orientados a la implementación de la Administración electrónica de manera descoordinada.

⁹⁹ STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. 3628/2016, FJ Undécimo, epígrafe b).



otras EELL. Estas Administraciones deberían mantener la libertad de establecer sus perfiles del contratante en otras plataformas libremente elegidas, creadas y/o participadas. Imperativo constitucional que nos conduciría a que de los veinte centros potenciales de fragmentación de las plataformas de contratación, se pasara hasta un potencial de otros 12.988 que representan las entidades locales que celebran contratos públicos en España y que también son poderes adjudicadores¹⁰⁰.

Desde nuestro punto de vista, ello podría ser defendible, dada la peculiar naturaleza de la contratación pública, a la hora de determinar su inclusión dentro de los respectivos ámbitos competenciales de las AAPP. La determinación de esta naturaleza ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la *Corte Costituzionale* italiana en una dinámica del Estado italiano iniciada a principios del siglo XXI, cuyas líneas maestras coinciden en sus objetivos con las medidas referidas de las Leyes 39 y 40/2015, y que dada la idéntica naturaleza de la contratación pública en Italia y en España, así como el paralelismo entre el art. 117 de la *Costituzione* italiana y el art. 149 de la CE, consideramos de interés su análisis, aunque lo sea someramente.

El primero de estos pronunciamientos se dio a raíz de la regulación introducida por el artículo 24.6 de la *Legge n. 448/2001 —finanziaria 2002*¹⁰¹, el cual mantenía la posibilidad de no adhesión de entes no estatales a las

¹⁰⁰ Sobre el cómputo de las entidades locales véase CANTERO MARTÍNEZ, J., «La profesionalización de la contratación pública como herramienta de innovación», en MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (coords.) *Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública*, Madrid, Iustel, 2020, p. 211.

¹⁰¹ Leyes anuales equivalentes a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Posteriormente y hasta la actualidad pasaron a denominarse “*di stabilità*”



“*convezioni*¹⁰²” previstas en la *Legge finanziaria 2000* o a las “*convezioni*” territoriales de la *Legge finanziaria 2001*, pero instituía la obligación para todos los entes locales —salvo las ciudades metropolitanas— de que, en el caso de que no se produjera tal adhesión, su actuación autónoma debía consistir, necesariamente, en la adjudicación del contrato en cuestión a través de una subasta inversa, donde el precio de salida sería el establecido en los acuerdos nacionales correspondientes al tipo de producto. De este modo, se incide de manera significativa en la autonomía de una parte importante, al menos cuantitativamente, de las Administraciones Públicas territoriales no estatales¹⁰³. Régimen jurídico en el que la coordinación estatal empezaba a hacerse patente en el ámbito de la contratación pública local y que sería mantenido por el epígrafe 3 del artículo 24 de la *Legge n. 289/2002, —finanziaria 2003—*.

¹⁰² Se trata de un procedimiento de compra muy similar al acuerdo marco. De hecho, constituye una de las figuras previas acogidas por las Directivas de 2004 y 2014 a la hora de introducir a nivel europeo los acuerdos marco.

¹⁰³ Previamente, el *decreto Legge 18 settembre 2001, n. 347*, en su artículo 2.1 había instado el establecimiento de las disposiciones necesarias, por parte de las regiones, a fin de que los correspondientes poderes adjudicadores sanitarios y hospitalarios se adhirieran a las referidas *convezioni*. De manera adicional, en su epígrafe 2 añadía que la realización de un procedimiento de compra pública por parte de estos poderes adjudicadores tan solo podría llevarse a cabo para adquisiciones concretas en las que se demuestre la no conveniencia de actuación a través de *convezioni*. Tales procedimientos debían ser comunicados al, mismos comunicados al *Collegio Sindacale* y a la región correspondiente para su monitorización. Lo anterior suponía el establecimiento de un precedente sectorial de la expansión preceptiva del ámbito de centralización de la demanda de los poderes adjudicadores.



Ante ello, la región de Basilicata interpuso recurso de inconstitucionalidad¹⁰⁴, fundamentado en que el mencionado artículo 24, en sus epígrafes 6 y 7, excedería de las competencias atribuidas al Estado, puesto que el artículo 117.2 de la *Costituzione* en su apartado p)¹⁰⁵ solo le concede la competencia sobre la regulación de los órganos de gobierno y de las funciones fundamentales de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, y donde en su segundo párrafo se establece la coordinación de las finanzas públicas como una competencia concurrente con las regiones, en las que la intervención del Estado queda limitada a la determinación de los principios fundamentales. Contrariamente, la representación procesal del Estado arguyó que los objetivos perseguidos por los preceptos impugnados se dirigían a la consecución del respeto del pacto de estabilidad y, consecuentemente, de los objetivos de la Comunidad Europea recogidos en normas comunitarias “de igual rango respecto de las normas constitucionales”, sin que importe, en consecuencia, la naturaleza básica o de desarrollo de los preceptos impugnados. La contrarréplica de la región de Basilicata recordó la doctrina constitucional por la que se establecía que las exigencias del derecho comunitario no podían alterar el reparto interno de las competencias legislativas de las diferentes Administraciones territoriales italianas, suponiendo, en otro caso, la trasgresión del principio constitucional fundamental de equilibrio entre la

¹⁰⁴ Cuestión de inconstitucionalidad interpuesta junto con sendos recursos de las Regiones de *Toscana* y *Emilia-Romagna* contra los epígrafes 2, 3, 4, 9 y 13 del artículo 24 de la *Legge finanziaria 2002* y resuelto por la Corte Costituzionale en su sentenza 36/2004, 26 gennaio.

¹⁰⁵ Precepto que había sido modificado en virtud de la *Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.



autonomía local y la unidad de la *Repubblica*, derivado del Título V de la parte segunda de la *Costituzione*.

Dicho debate entre Región y Estado fue finalizado por la *Corte Costituzionale*, en el sentido de que la obligación de adoptar los precios de las *convenzioni*, como precio de salida de una subasta inversa, no superaba los límites de intervención básica del Estado. Dicha respuesta se basaba en que la competencia de coordinación económica, y la discrecionalidad de la que dispone dentro de ésta —los cuales habían sido analizados previamente en la misma Sentencia en sede de los Fundamentos de Derecho relativos a las impugnaciones de los epígrafes 2, y 3 del artículo 24—, permite encuadrar, dentro del “poder del legislador estatal”, la facultad “de imponer a los entes regionales, por razones de coordinación financiera conexas a los objetivos nacionales, condicionados también por las obligaciones comunitarias, obligaciones en sus políticas de presupuesto, aunque estas se traduzcan, inevitablemente, en limitaciones indirectas de la autonomía de gasto de los entes”. Por tal motivo quedaba confirmada la constitucionalidad de tales previsiones.

Respecto de esta resolución de la *Corte Costituzionale*, ha de tenerse en cuenta la inexistencia en el art. 117 de la *Costituzione* italiana de atribución competencial expresa reconocida al Estado sobre contratación pública. Si a ello se añade que la cláusula residual de atribución de competencias no previstas se establece en favor de las regiones y no del Estado —párrafo cuarto del art. 117—, aquella podría considerarse atribuida a las regiones. No obstante, la *Corte* había establecido originariamente en relación al contrato de obras públicas, haciéndolo extensivo posteriormente a “toda la



actividad contractual de la Administración Pública”¹⁰⁶, que la competencia sobre dicho ámbito dependerá de los diferentes aspectos materiales de cuya regulación se trate. Lo que lleva a concluir que la redacción de los párrafos primero y segundo del art. 117 no se refiere a materias en sentido “técnico”, sino a competencias de carácter general que podrán abarcar o estar presentes en estas materias técnicas¹⁰⁷ siempre con respeto a los principios de proporcionalidad y de adecuación. Tales indicaciones fueron, inicial y expresamente, establecidas en relación a competencias exclusivas del Estado, haciéndose extensivas, posteriormente, al desarrollo básico de competencias del Estado concurrentes con las regiones siempre que no se rebasara tal regulación de base¹⁰⁸.

A este respecto y como se ha indicado, si tenemos en cuenta la idéntica naturaleza de la contratación pública en Italia y en España, así como el paralelismo entre el art. 117 de la *Costituzione* italiana y el art. 149 de la CE, podría extrapolarse a nuestro ordenamiento jurídico la consideración de la contratación pública como una materia técnica al servicio de cada una de las competencias sustantivas contenidas en los arts. 148 y 149 CE y con su consiguiente reflejo en forma de procedimiento administrativo. La contratación pública no constituiría, por tanto, un fin en sí mismo, sino una “herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas

¹⁰⁶ Corte Costituzionale, Sentenza n. 272/2004, 27 luglio; Sentenza n. 401/2007, 23 novembre; Sentenza n. 303/2003, 1 ottobre.

¹⁰⁷ TASSONE, A. R., «Il codice dei contratti pubblici e le autonomie», en SAITTA, F. (coord.) *Appalti e contratti pubblici. Commentario sistematico*, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer; CEDAM, 2016, p. 107.

¹⁰⁸ Corte Costituzionale, Sentenza n. 44/2014, 13 marzo, comma 6 del Considerato in diritto.



públicas”¹⁰⁹, por lo que solo podrá ser considerada como elemento competencial de forma conjunta con las competencias referidas en los indicados artículos a las que preste servicio. Esto sería suficiente para justificar, sobre la base del art. 149.1.18 CE, una competencia exclusiva en el procedimiento administrativo en materia de contratación pública desarrollado en una dimensión externa. No obstante, en el caso de España esta cuestión se ve simplificada al prever también dicho precepto, de forma expresa, la competencia exclusiva del Estado sobre la “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas” e incluir tal mención en el referido precepto por el que se refiere el establecimiento de un procedimiento administrativo de base uniforme. Por las razones expuestas, la *Corte Costituzionale* avaló el influjo en materia de contratos públicos a través de la atribución competencial de esas materias generales o sustantivas. Entre ellas, tanto la materia de la Administración contratante para la cual sirve el suministro o de la que se desprende su necesidad, como aquellas otras de control y supervisión del gasto público canalizado a través del contrato. De este modo, la *Corte Costituzionale* confirmaba, no solo la potestad estatal para exigir la concentración de la demanda de sus propios entes adjudicadores, sino también la posibilidad de que los mismos predeterminaran diferentes aspectos

¹⁰⁹ GIMENO FELIÚ, J. M., «El nuevo paquete legislativo comunitario de contratación pública: Principales novedades. La orientación estratégica de la contratación pública.», en RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S. (coord.) *Las nuevas directivas de contratos públicos y su transposición*, Madrid, Marcial Pons, 2016, p. 20. Sobre la concepción de la contratación pública como “instrumento eficaz de intervención en la vida económica, política y social” véase SPIAZZI, D., «Appalto pubblico (Diritto Comunitario) -voce-», en *Novissimo Digesto italiano*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1980, p. 338.



procedimentales y contractuales de los procedimientos autónomos de licitación llevados a cabo en el ámbito local.

Resulta significativo que, también en el contexto español, a pesar de la mayor claridad que otorga el art. 149.1.18 CE a la hora de vislumbrar el alcance de la competencia del Estado sobre el ámbito objeto de estudio, nuestro Tribunal Constitucional no ha dejado pasar la ocasión de justificar la acción del Estado desde una perspectiva de estabilidad presupuestaria o *spending review*. Así, su Sentencia del Pleno número 84/2015, de 30 de abril, rec. 1884/2013 vino a señalar que las normas que disciplinan el procedimiento de preparación y adjudicación de un contrato público —FJ 5.a)—:

“que la contratación se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y aseguran, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios 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. En definitiva, estas reglas pueden considerarse materialmente básicas, pues constituyen el mínimo común uniforme que permite garantizar, de un lado, la igualdad de los licitadores y su tratamiento común ante las Administraciones [SSTC 141/1993, de 22 de abril, FFJJ 5 y 6 b); 56/2014, de 10 de abril,



FJ 3] y, de otro, la eficiente utilización de los fondos públicos”.

No obstante, partiendo de esta hipótesis de la contratación pública como elemento anejo o instrumental de las competencias generales, entendemos plausible que las mismas conclusiones que el TC establece respecto del control administrativo del Estado de las decisiones adoptadas por las CCAA en relación a la implementación de medios electrónicos, lo serían también respecto de los ámbitos estatal y autonómico en relación al ámbito local. Desde esta perspectiva, si tenemos en cuenta que la LCSP no establece para las EELL un control administrativo en orden a la implementación de plataformas de contratación para alojar sus perfiles del contratante, sino que directamente les impide su alojamiento en plataformas propias, obligando a hacerlo en plataformas autonómicas o en la PCSP, debería concluirse que se estaría condicionando de manera muy significativa el diseño, creación y mantenimiento de “servicios de administración electrónica”. En concreto, aquellos servicios para la licitación electrónica de contratos relativos a materias que sean de su competencia, de acuerdo con los arts. 25 a 27 de la LBRL. Lo que supondría, en última instancia, afectar las posibilidades de regulación de su nivel de servicio en relación con aquellas, especialmente un aspecto central como el de la «potestad de autoorganización» inherente a su autonomía, consagrada en los arts. 137, 140 y 141 CE, según desarrollo efectuado por el TC.

De todo lo anterior se desprende que las Leyes 39 y 40/2015 han detectado la existencia de un problema esencial de la administración electrónica en nuestro país, aunque la respuesta dada sea manifiestamente mejorable, tal y como pasamos a analizar en el siguiente epígrafe. A pesar de ello, en materia de contratación pública, la respuesta dada ha conseguido aquietar a las



Administraciones autonómicas, aunque el diseño policéntrico establecido, pese a ser funcional y operativo, pueda generar ciertas dudas respecto de su constitucionalidad y respeto de la autonomía local¹¹⁰.

II. Consideraciones sobre los límites y posibilidades de expansión de la coordinación estatal a la luz de las sentencias del TC de 2018

A la hora de abordar la cuestión de la interoperabilidad de los servicios públicos de la administración electrónica, es indispensable hacer una especial referencia a dos dimensiones del funcionamiento de la contratación electrónica y que en ocasiones son objeto de confusión: el *back office* y el *front office*. Distinción, que a la luz de las leyes 39 y 40/2015, así como de la LCSP, parece no haberse efectuado.

Partiendo de la premisa de una debida evolución sincrónica y coordinada de ambas dimensiones, donde el *back office*

¹¹⁰ Como se desprende de lo indicado, las dudas que nos suscita este aspecto tendrían relación con la autonomía del ente local. En la libertad que esta le otorga en el diseño de sus servicios públicos, debería permitirle elegir no solo entre una plataforma estatal o autonómica, sino también entre las que se pudieran desarrollar a nivel provincial o municipal. Tales dudas son expresadas, no obstante, por otros autores desde el punto de vista de la invasión del Estado de las competencias autonómicas sobre régimen local. *Vid.* GALLEGO CÓRCOLES, I., «Aspectos conexos relativos a la contratación pública», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Madrid, Iustel, 2020, p. 355.



vaya preparando y habilitando el camino para la transformación del *front office*¹¹¹, ha de colegirse que cada una de ellas debe contar con objetivos diversos de interoperabilidad, de diferente alcance y perspectiva en cuanto a su relación con el sistema de atribución competencial, inédita respecto del funcionamiento de la administración en papel. No obstante, dada la dinámica, destacada por GALLEGO CÓRCOLES, de urgencia y acción, en detrimento de otra de preparación y planificación, ambas se habrían confundido en un *totum revolutum*, cuyo fruto es que se aprecie al *back office* como único o predominante elemento de referencia en la implementación de soluciones para la administración electrónica.

De hecho, en la dinámica de implementación de los medios electrónicos, a los efectos de cumplir con los objetivos impuestos por el legislador europeo, parece ponerse de manifiesto, como constante, una predominante preocupación de los poderes públicos o poderes adjudicadores de salvaguarda de su autonomía en el seno del *back office*, sin atender a la repercusión que ello pudiera ocasionar en el *front office* o interfaz del servicio público electrónico para la ciudadanía. Como consecuencia de esta perspectiva incompleta o miope, se ha originado, en cierto modo, una "Torre de Babel" de soluciones de administración electrónica¹¹², que, en el campo de la contratación pública, afecta de manera directa a la unidad de mercado del Estado y a los

¹¹¹ GALLEGO CÓRCOLES, I., «Breves notas sobre el uso de medios electrónicos en la contratación pública», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, p. 324.

¹¹² BLANCO GONZÁLEZ, F., «Subastas electrónicas y Sistemas dinámicos de contratación», *Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, vol. 137, 2015, p. 65.



principios básicos de libre concurrencia y competencia¹¹³, así como a la libre circulación de bienes dentro de nuestras fronteras —art. 139.2 CE—. Esta confusión y el sentido de la misma, en un periodo de transición y transformación técnica respecto de los instrumentos puestos a disposición del Sector Público, ha tenido como principal efecto en nuestro país la existencia de una relativización de las facultades de coordinación del Estado en el establecimiento de un procedimiento administrativo común para todos los ciudadanos.

En este ámbito, si se analiza con profundidad la STC 55/2018, puede colegirse cómo sus afirmaciones a la hora de determinar que el “diseño, creación y mantenimiento de servicios de administración electrónica es un aspecto central de la ‘potestad de autoorganización’ inherente a la autonomía”, se están refiriendo al *back office* relativo a dichos servicios. Es evidente la interrelación entre las dimensiones externa e interna del funcionamiento de la Administración y que de dicho diseño se derivan diversos niveles de funcionalidad y/o calidad del servicio ofrecido al ciudadano dentro de la dimensión del *front office*. Pero también es lo cierto que dentro de la dimensión externa se integrarán otras consideraciones, directamente relacionadas con la competencia estatal establecida en el art. 149.1.18 CE y su referencia al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como elemento comprensivo de las bases del procedimiento, el régimen de recursos y de la organización de todas ellas. Con el fin último de que el Estado se instituya en garante “de un tratamiento uniforme de las instituciones esenciales atinentes a las públicas Administraciones y de que el régimen jurídico

¹¹³ VIANA, C., «Contratación pública electrónica: la experiencia portuguesa», en GIMENO FELIÚ, J.M. (coord.) *Observatorio de los Contratos Públicos*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2014, p. 289.



de las autonómicas no discrepe del referente al Estado”¹¹⁴.

En el ámbito de la Ley 30/92, puramente referido a la administración en papel, dicha distinción no suponía mayor problema, toda vez que las disposiciones del legislador estatal para la regulación de los elementos organizacionales y procedimentales necesarios para garantizar el tratamiento uniforme de los administrados ante cualquier Administración, se centraba en aspectos del *front office* con una escasa incidencia en el *back office*. A modo ejemplificativo, la determinación en dicho contexto de la presencia de un registro público o del procedimiento de notificación, tan solo obligaba, en lo que es propio del *back office* de las Administraciones, a adecuar unos recursos y procedimientos prácticamente unívocos y sin sustitutivos posibles a las indicaciones efectuadas por el legislador estatal. Sin embargo, en un contexto de administración electrónica, esas mismas determinaciones tendrán, inevitablemente, un efecto mayor en sede de *back office*. Así, frente al envío de una carta o al estampado de un sello, con una solución

MARTÍNEZ PEREDA RODRÍGUEZ, J.M.; GONZÁLEZ RIVAS, J.J.; HUELÍN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J. y otros, Constitución Española (Comentada), cit., p. 524; GAMERO CASADO, E., «Reparto competencia y posibilidades competenciales», cit., p. 78. Coincidimos con este último autor en la determinación de que “la administración electrónica no constituye un título competencial específico, debiendo integrarse en los correspondientes al régimen jurídico básico del sector público y al procedimiento administrativo común”. Por tanto, dentro del respeto a la autonomía de las Administraciones territoriales a la hora de diseñar sus plataformas electrónicas, las cuales afectarán al contenido de los servicios prestados, existirá una competencia estatal, a la hora de establecer las bases de un funcionamiento de dicha actividad administrativa electrónica, orientada a garantizar el acceso en condiciones de igualdad de toda la ciudadanía española.



susceptible de escasas, y poco significativas variantes, la estructuración y disposición de servicios en línea dispondrá en el mercado de una amplia gama de soluciones diferentes, no necesariamente compatibles entre sí. Como consecuencia inmediata, la limitación de los equipamientos tecnológicos y configuración de los dispositivos requeridos por los administrados —uniformidad de equipamiento—, así como del número de interfaces, lógicas de funcionamiento y sistemáticas de las herramientas —uniformidad funcional—, tendrán en el *back office* de la Administración, un efecto significativo en el ámbito de la administración electrónica. Como señala GAMERO CASADO, en los actuales marcos de administración electrónica, todo elemento propio del *back office* que conecta con el *front office* requiere de soluciones de interoperabilidad, de modo que esta no puede vincularse, exclusivamente, a cuestiones meramente organizativas. Aquella limitación referirá solo una de las dimensiones de la interoperabilidad, si bien la totalidad de los efectos e implicaciones de esta se harán notar, irremediablemente, en el acto y procedimiento administrativo¹¹⁵.

Lo anterior debe conducir a una necesaria modificación del enfoque del art. 149.1.18 CE, a la hora de garantizar, también en un contexto de *e-Government*, el tratamiento común de todos los ciudadanos ante cualquier Administración Pública. Así, debe incluirse como elemento esencial al respecto, e incluido dentro de las atribuciones del indicado precepto constitucional, el concepto de interoperabilidad y su consecución en unos umbrales de mínimos¹¹⁶. Lo que requerirá reconocer, desde todos sus niveles de implicación, la transición de

¹¹⁵ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 298 y 322.

¹¹⁶ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., pp. 205 y 331.



aquel desde su rol de elemento accesorio o residual en la administración en papel al de auténtico protagonista o pilar de la viabilidad y garantías del sistema. En concreto, los niveles mínimos de interoperabilidad aludidos presentarán como finalidad la simplificación, así como mejorar la posición del ciudadano en relación a los actos, procedimientos administrativos y servicios públicos, a pesar de que el mismo pueda conducir necesariamente a un "paralelo constreñimiento de la potestad de autoorganización de todas las Administraciones Públicas". Especialmente, en lo que atañe al diseño de su trabajo administrativo y a los medios empleados para ello. En otras palabras, por este medio será necesario garantizar, en última instancia y dentro de la "unidad global del Estado", una armonización de mínimos de la actuación de toda Administración, en tanto que la misma representa una manifestación de una parte del todo en que se integra¹¹⁷.

Como efecto de lo anterior, podrá producirse de manera consustancial, en mayor o menor medida, un condicionamiento del desarrollo del medio tecnológico a fin de que responda a determinadas pautas, pudiendo llegar, incluso, a limitarse la selección de los productos ofrecidos por los proveedores en el mercado. Sin embargo, ello no puede menoscabar la competencia estatal establecida en el art. 149.1.18 CE, lo que exige proceder a su rearticulación o adaptación al nuevo paradigma de administración¹¹⁸.

¹¹⁷ DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas, 1992, p. 104.

¹¹⁸ Sobre la aplicación del art. 149.1.18 CE como base sobre la que podría fundamentarse el papel uniformador del Estado en materia de administración electrónica, véase, GAMERO CASADO, E., «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes», cit. pp. 69 y ss.; PIÑAR MAÑAS, J. L.,



Como ha señalado el TC¹¹⁹, el alcance competencial del Estado, en relación al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, determina que

“el Estado puede establecer, [...] principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas”. Ello vendría a incluir “la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones Públicas (STC 32/1981, fundamento jurídico 6.º), la organización de todas las Administraciones Públicas (STC 76/1983, fundamento jurídico 38), los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones (STC 214/1989) o la composición, funcionamiento y organización de las mismas (STC 35/1982). [...] La personificación de las Administraciones para su constitución, funcionamiento y actuación en cualquiera de sus posibilidades legales (STC 14/1986, de 31 de enero), así como el campo de las relaciones interadministrativas y de la coordinación entre Administraciones Públicas (STC 76/1983, de 5 de agosto)”.

Por su parte, en relación al procedimiento administrativo común, en los propios términos utilizados por el TC¹²⁰, “el adjetivo «común» que la Constitución utiliza, lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la

«Revolución tecnológica y nueva administración», cit. pp. 45 y ss.

¹¹⁹ STC, Pleno, 50/1999, de 6 de abril, rec. 521/1193 y 547/1993, FJ Tercero.

¹²⁰ STC, Pleno, 227/1988, de 29 de noviembre, rec. 824, 944, 977, 987, 988/1985, 995/1986 y, 512 y 1208/1987, FJ. Trigésimo Segundo.



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”.

A la luz de dicha concreción del TC, entre los aspectos “comunes” o “basales” del procedimiento y de los servicios públicos en el ámbito de la administración electrónica se confirma, a nuestro entender, la inclusión de los requisitos técnicos de interconexión, la dirección electrónica a la que se ha de acceder¹²¹, incluida la propia interfaz en la que deberá actuar para el desarrollo electrónico de su interacción con la Administración, deviniendo recomendable la “homogenización de las herramientas tecnológicas, pero desde la posición del ciudadano”, como elemento facilitador de su acceso real y efectivo al procedimiento y al servicio electrónicos. A este fin, su configuración asistemática se instituirá en un importante obstáculo, cuando no impedimento¹²². A tales efectos y con carácter general, encontraríamos tres elementos esenciales, como son la sede electrónica, el registro electrónico y el sistema de notificaciones electrónicas¹²³.

¹²¹ Sobre la importancia de este aspecto, precisamente en relación a la PCSP, véase MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., p. 454.

¹²² BLASCO DÍAZ, J. L., «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», *Revista española de Derecho Administrativo*, vol. 136, 2007, p. 12.

¹²³ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., pp. 1910 y 1911.



Así, por un lado, y de acuerdo con la afirmación del TC en su Sentencia 55/2018, deviene inviable establecer mandatos directamente referidos al *back office* de las Administraciones infraestatales, para evitar vulnerar su derecho de autoorganización. No obstante y a la vista de lo anterior, también debemos reseñar que en el actual paradigma de funcionamiento de la Administración no decae la competencia estatal del art. 149.1.18 CE, por lo que el legislador estatal puede predeterminar una serie de indicaciones de obligado cumplimiento que garanticen la interoperabilidad y homogeneidad de la dimensión externa de los medios electrónicos empleados. Actuación de coordinación legislativa necesaria para garantizar ese ya referido "mínimo común denominador normativo que garantice un tratamiento común de todos los ciudadanos ante cualquier Administración Pública"¹²⁴, lo que, en el momento actual, tras la descoordinación previa a la LCSP, ha de pasar, fundamentalmente, por la consecución de soluciones de interoperabilidad proyectadas hacia el pasado, esto es, buscando hacer interoperables sistemas ya implantados. Lo que supondrá, evidentemente, una dificultad mayor que las soluciones de interoperabilidad proyectadas hacia el futuro¹²⁵, pero cuyo coste resulta irrenunciable asumir, en pos de la operatividad y garantías del sistema.

No en vano, el sexto principio del EIF, referido a la "centralidad del usuario", viene a indicar que han de ser tenidos en cuenta los ciudadanos a la hora de determinar la forma en la que serán ofrecidos los servicios públicos electrónicos, de manera que se facilite su acceso

¹²⁴ GAMERO CASADO, E., «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes», cit. pp. 83 y 84.

¹²⁵ GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., pp. 299 y 300.



respecto de cualquier Administración Pública¹²⁶. BLASCO DÍAZ, sobre este punto, viene a señalar que los propios principios que justifican el proceso de implementación de la administración electrónica —buena administración, eficiencia, eficacia, etc.— conllevan que en su “esencia” se encuentre la “exigencia” de que los ciudadanos no deban, bajo ningún concepto, resultar perjudicados por el mismo¹²⁷, debiendo observarse un “principio de intangibilidad de las garantías del interesado y del procedimiento”¹²⁸. Frente a lo que nos encontramos que la obligatoria utilización de una pluralidad de herramientas electrónicas, estructuradas de manera fragmentada e independiente, supondrá la imposición de un coste de adaptación a múltiples soluciones tecnológicas, el cual se traducirá en una fuerte barrera de acceso a la contratación pública, especialmente para las PyMEs¹²⁹.

Así pues, en defecto de la efectividad de las iniciativas de cooperación, la coordinación de la dimensión externa de la administración electrónica, dentro de los límites del art. 149.1.18 CE, debe establecerse como instrumento último por el que se garantice la necesaria posición de igualdad y acceso, en dichos términos, del ciudadano,

¹²⁶ Sobre la base de este principio, coincidimos con MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales», cit., p. 174, en el hecho de que la regulación de la sede electrónica debería figurar en la Ley 39/2015 y no en la Ley 40/2015.

¹²⁷ BLASCO DÍAZ, J. L., «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», cit., p. 2.

¹²⁸ DE ASÍS ROIG, A., «Documento electrónico en la administración pública», *Cuadernos de derecho judicial*, vol. 11, 1996, p. 171.

¹²⁹ BROGGI, D., *Consip: Il significato di un'esperienza. Teoria e pratica tra e-procurement ed e-government*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 42



frente a cualquier Administración¹³⁰. A tal efecto, la Comisión Europea viene a plantear la necesidad de contar con un único punto de contacto, homogéneo para los ciudadanos, con independencia de la Administración con la que se relacionen y que oculte la complejidad estructural propia del *back office* de cada Administración¹³¹.

En este sentido, tanto el ENI como el ENS se confirman como elementos esenciales, pero que requieren ser debidamente complementados. Por un lado, con el

¹³⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II*, Madrid, Iustel, 2018, p. 33. Aunque no se ha podido acceder al documento, entendemos que las consideraciones efectuadas en el presente epígrafe divergen de la línea seguida por el recurso de inconstitucionalidad 4261/2018, admitido a trámite el 6 de septiembre (BOE número 218, de 8 de septiembre de 2018, página 87699) promovido por la Comunidad Autónoma de Aragón frente a la LCSP. Entre los preceptos impugnados encontramos el art. 63.4 y 347.3, párrafos tercero y quinto. Como se ha indicado en la nota 97, dicho recurso ha sido objeto de sentencia con posterioridad a la aceptación del presente artículo.

¹³¹ *New European Interoperability Framework: Promoting seamless services and data flows for European public administrations*, Comisión Europea, 2017, p. 15; GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», cit., p. 294. Sobre experiencias en este sentido implementadas en nuestro país, véase MORO CORDERO, M. A., «La interoperabilidad como necesidad», cit., p. 520. La centralidad del usuario se trata de un elemento destacado tradicionalmente en el funcionamiento de la Administración, tal y como señala MARTÍN MATEO, R., «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total», *Revista de administración pública*, vol. 134, mayo-agosto, 1994, p. 11, citado en MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., p. 54.



establecimiento de la previsión expresa en la normativa de las consecuencias de su incumplimiento y, de otro, con la efectiva previsión de la interconexión general de los diversos medios y herramientas electrónicas empleadas en su dimensión externa. Ambas líneas de actuación van de la mano, tal y como pasamos a señalar. Ante un acto administrativo o servicio público, provisto o apoyado a través de una estructura electrónica, que no cumpla con los requisitos del ENI y del ENS, se generarán, sin duda alguna, serias dificultades de prueba para el administrado, obligándole a recabar una información técnica que de manera completa solo obrará en poder de la Administración. Su obtención en vía administrativa puede verse, previsiblemente, obstaculizada o diferida en el tiempo. Al tiempo que su obtención en sede contencioso-administrativa obligará a la previa interposición de una acción judicial sometida, en materia de costas procesales, al criterio del vencimiento —dificultad de acceso a la información—.

Aun en el caso de que se obtenga una información completa que permita acreditar ante terceros el incumplimiento del ENI y el ENS, a veces, será conveniente valerse de peritos especialistas en la materia, incrementando los tiempos y el coste de su actuación —dificultad de comprensión de la información—.

Y, aun superados los escollos anteriores, podría no ser clara la influencia del incumplimiento del ENI y el ENS por la Administración actuaria, respecto de la validez de sus actos —dificultad de eficacia jurídico-subjetiva—. En relación a este último aspecto, si partimos de las consideraciones de la STC 55/2018, debemos colegir que el medio electrónico influye de manera decisiva en la calidad de los servicios prestados por la Administración. De este modo, se pone de manifiesto la existencia de una influencia sustantiva del medio en cada uno de los actos canalizados de alguna manera a través de aquel. Así las



cosas, puede afirmarse que el medio empleado influye de forma decisiva en el acceso efectivo a la notificación del acto, así como posteriormente, en la formulación de la respuesta que resulte oportuna por parte del administrado. Esta afectación en la relación entre Administración y ciudadano debería conllevar que, en caso de incumplimiento por parte de la primera, podría denunciarse su validez ex art. 47.1.a) de la Ley 39/2015 en relación con los arts. 14 y 24.1 CE; o, en su defecto, y en todo caso, a través del art. 48.1 de dicha norma legal. No obstante, también asumimos de antemano que la anterior consideración o consecuencia no sea aceptada mayoritariamente y que sea contraargumentada con alegaciones similares a las ya expresadas por el TS en materia de administración electrónica. Nos referimos, concretamente, al criterio del Alto Tribunal sobre las notificaciones electrónicas que no vayan acompañadas por aviso al correo electrónico indicado por el administrado o asociado a su DEH. A este respecto, y en aplicación del art. 41.6 de la Ley 39/2015, se ha negado que se pueda apreciar mala fe de la Administración por la ausencia de aviso al correo electrónico de la puesta a disposición de una notificación en la correspondiente sede electrónica o dirección electrónica, aun cuando las notificaciones previas en el procedimiento se hayan llevado a cabo en papel. Sin embargo, el TS sí considera que existe falta de diligencia por parte del administrado, en el caso de que teniendo conocimiento de la existencia del medio a través del cual se harán las notificaciones electrónicas, no proceda a comparecer en el mismo de manera periódica y deje transcurrir el plazo establecido para ello desde su puesta a disposición. Lo que implica la necesidad, en palabras del TSJ de Aragón, de una "revisión directa de los buzones, al menos una vez cada



10 días”¹³². A la vista de ello también tendría cabida el punto de vista consistente en que, dentro de la diligencia debida —excesiva a nuestro entender— del administrado obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración, se encontrará el conocimiento, consulta y aprendizaje de la utilización de los medios electrónicos empleados por los poderes públicos, con independencia de su enésima potencial reproducción con variantes. Es más, dicho deber de revisión *motu proprio* de las correspondientes plataformas de notificación, en relación a un concreto sector de profesionales, como son los profesionales de justicia, ha sido mantenido por el TC con la indicación, respecto de la asincronía en la implementación de las soluciones tecnológicas en los diferentes territorios y/o la utilización de herramientas diversas, de que la actuación en diversas zonas geográficas por parte del profesional “será siempre una opción libre”, siendo suya la “responsabilidad consecuente de racionalizar entonces su trabajo”, al tiempo que el funcionamiento de las diversas plataformas es “similar”¹³³.

Del mismo modo, sería factible argumentar que el incumplimiento del ENI o el ENS podría derivarse de un comportamiento no negligente de los poderes públicos,

¹³² Vid. STS 1927/2017, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, de 11 de diciembre, rec. 2436/2016, en relación a la estructura de notificación electrónica ya existente con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 39/2015. Sobre el análisis en profundidad de esta estructura bifásica, véase, STS 47/2018, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, de 17 de enero, rec. 3155/2016. En aplicación de la LPAC nos remitimos a la STSJ de Aragón 158/2017, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, de 5 de abril, rec. 227/2016 a la cual pertenecen los incisos citados de manera literal.

¹³³ STC, Pleno, 6/2019, de 17 de enero, rec. 3323/2017, FJ Sexto, epígrafe c).



sino derivado de sus limitaciones de financiación. Es más, a favor de este último punto de vista, podemos encontrar ausencias importantes en la determinación normativa, con carácter preceptivo, de la interconexión plenamente funcional de los diferentes medios electrónicos. Así, por un lado, encontramos una regulación del ROLECSP donde se determina la obligada aceptación de sus asientos ante cualquier ente contratante del Sector Público. Ello permite instituirlo en la última pieza o engranaje que permitiera activar los efectos del incumplimiento de los mandatos del ENI o ENS a través de la validez de los actos administrativos relacionados. Mientras que, en el caso de las plataformas de contratación, ese elemento final que determina la relevancia *ad extra* o en el *front office* del cumplimiento de los deberes de interoperabilidad será más limitado. Como se ha tenido ocasión de analizar, la interconexión expresamente señalada en la LCSP es la de publicación en la PCSP de los anuncios de licitación y adjudicación de los procedimientos de licitación incluidos en perfiles del contratante alojados en plataformas autonómicas. Más allá de esas obligaciones de interconexión, el incumplimiento del ENS y el ENI, al no traducirse en una obligación concreta en el ámbito de la organización y funcionamiento del *front office* de la Administración, en relación a la validez de los actos administrativos emanados, podría considerarse que, todo lo más, originaría un defecto de carácter formal sin capacidad para situar en posición de indefensión al administrado. Finalmente, cabe reseñar que, aun en el caso de un cumplimiento riguroso y generalizado del ENI y el ENS, así como de sus normas e instrucciones de desarrollo, lo que se conseguirá en relación al administrado es una uniformidad del equipamiento tecnológico empleado, pero no una uniformidad funcional. Podrían, por tanto, conseguirse sistemas interoperables y susceptibles de conexión en su *back office*, aunque presentados de



manera independiente, con su propia interfaz, sistemática y dirección electrónica en su relación con el ciudadano.

Todo lo anterior nos lleva a concluir la esencialidad del ENI y el ENS y de sus normas e instrucciones de desarrollo, y la necesidad de que se contemple expresamente la posibilidad de que el ciudadano pueda operar, en relación a los diversos servicios, en cualquiera de las plataformas de misma funcionalidad puestas a su disposición por cualquier Administración —lo que nos lleva a un planteamiento de solución en la línea de los epígrafes 1 y 4.a) del art. 16 de la Ley 39/2015—. O bien, que se genere una interfaz o plataforma estatal que permita operar y enviar la información a las diversas soluciones electrónicas del organismo destinatario, de forma similar a la DEHú respecto de las sedes electrónicas de las Administraciones adheridas. De esta manera, se aprovecharían, en sede de *front office*, las ventajas o situación de partida ideal permitida por los esquemas mencionados y sus desarrollos. Al mismo tiempo, su incumplimiento, de igual manera que en relación al ROLECSP, sí sería, ahora sí, fácilmente vinculable a la invalidez de los actos administrativos, vía arts. 47.1.a) o 48.1 de la Ley 39/2015.

Es cierto que podría llegar a tener encaje dentro de nuestro ordenamiento jurídico, en materia de contratación pública, una solución que obligara a los operadores económicos, como parte de su actividad profesional, a desarrollar un equipamiento, conocimiento y pericia en el desarrollo de todas y cada una de las plataformas a las que pueda dar lugar el sistema de organización policéntrica español. Ahora bien, dicha decisión iría en contra de los propios intereses generales, ya que reduciría en gran medida la presión competitiva del mercado de la contratación pública, estableciendo una tendencia natural a su segmentación territorial. Para fomentar dicha competencia es necesario reducir los



costes de licitación, pues la propia estructura del procedimiento de licitación viene a establecer la obtención de la condición de adjudicatario como un hecho futuro posible, pero improbable. De hecho, cuanto mayor sea la improbabilidad, mayor salud manifestará el sistema de contratos públicos. A lo que cabe añadir que el encaje de dicho posicionamiento, desde una perspectiva europea, también sería más complejo.

Consideramos, por tanto, que el posicionamiento rigorista-formal expuesto con los operadores económicos en la fase de licitación no es conveniente para el interés público, debiendo centrarse ese especial rigor y exigencia de profesionalidad en la fase de ejecución del contrato. De hecho, podemos encontrar experiencias en países de nuestro entorno que avanzan en la línea señalada.

Así, la Ley portuguesa 96/2015, en su artículo 5, viene a posibilitar que los operadores económicos puedan escoger la plataforma electrónica que desean emplear para la presentación de las ofertas. Solución completamente acertada, a nuestro entender, que permite compaginar las actividades autónomas del *back office* de cada organismo competente con un *front office* común o uniforme para cada ciudadano. Esta óptica establece al ciudadano y a la unidad de mercado como presupuestos irrenunciables a los que, necesariamente, deberá amoldarse la actuación, coordinada o no, y cooperativa o no, de cada órgano de contratación o Administración competente en la materia. A tales efectos y de manera similar al esquema británico, esta interoperabilidad, necesaria a los efectos de que los derechos del ciudadano no choquen frontalmente con la operatividad del sistema, se sustenta en un control *ex ante*, en virtud del cual las soluciones de administración electrónica implementadas por los diversos operadores económicos deberán obtener, para su puesta en funcionamiento, una licencia conferida por el Instituto de



los Mercados Públicos, Bienes Raíces y de la Construcción.

Esta solución resulta mucho más encuadrable dentro del art. 149.1.18 CE que la inicialmente prevista por la DA segunda de la Ley 39/2015, marcando uno de los grandes cauces que permitirá el mantenimiento y virtualidad de esta competencia estatal, a la hora de garantizar un procedimiento administrativo uniforme en toda España, dentro del nuevo contexto de implementación creciente de administración electrónica. Su puesta en práctica requeriría, en materia de contratación pública, una deseable extensión de la interconexión prevista en el tercer párrafo del art. 347.3 de la LCSP a los servicios adicionales de licitación, presentación de ofertas y realización de notificaciones. Además, a nivel local, siempre que se cumplan los principios de equilibrio presupuestario señalados en la DA Segunda de la Ley 39/2015, permitiría no constreñir necesariamente su capacidad de autoorganización, posibilitando el alojamiento de sus perfiles del contratante en plataformas propias¹³⁴.

¹³⁴ GAMERO CASADO y MARTÍN DELGADO abogan por reconducir el alojamiento de los perfiles del contratante a la sede electrónica, en combinación con, el Punto de Acceso General de la Administración actuaria. *Vid.* GAMERO CASADO, E., «El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la nueva LCSP», *Cuadernos de Derecho Local*, vol. 48, 2018, p. 169; y MARTÍN DELGADO, I., «La difusión e intercambio de información contractual a través de medios electrónicos. Publicidad, notificaciones y comunicaciones electrónicas», en GAMERO CASADO, E. y GALLEGU CÓRCOLES, I. (coords.) *Tratado de contratos del Sector Público. Tomo II*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 1976. Dicha propuesta podría evitar las dificultades de encaje constitucional que se han referido. Ahora bien, el regreso a un sistema que desborde una red estatal-regional deberá orquestarse con sistemas de interoperabilidad a priori que garanticen la actual



La principal crítica a dicho sistema, desde el punto de vista de la base establecida por el ENI y el ENS, es su carácter rígido, derivado de la predeterminación que hace de determinadas soluciones ofrecidas por el mercado, en detrimento de otras que podrían ser igualmente válidas o que, incluso, la evolución del mercado podría llegar a hacer, posteriormente, más eficientes. De esta forma, se puede estar limitando la competencia del sector privado naturalmente destinado a colaborar con el Sector Público para el desarrollo o puesta a disposición de estos instrumentos.

En este sentido, la espita de mejora del sistema inicialmente planteado podría ser la de su apertura o flexibilización de la determinación de soluciones concretas, a la de establecimiento de un esquema de requisitos mínimos o estándares generales de las soluciones a implementar, desde la neutralidad tecnológica, que permitan garantizar su posterior interconexión¹³⁵. Aunque en esta trayectoria, como se ha tenido ocasión de señalar, será importante analizar la experiencia de otros Estados que ya tengan iniciada esta senda, como el portugués, intentando evitar los problemas de interconexión que están sufriendo con su puesta en práctica, así como los derivados de la preponderancia, en determinados aspectos, de un fuerte poder negociador del sector privado que permite la obtención de estos abastecimientos, aunque con una estructura oligopolista¹³⁶.

funcionalidad ofrecida por estas plataformas en la dimensión externa de la Administración.

¹³⁵ GIMENO FELIÚ, J. M., *La Ley de Contratos de Sector Público 9/2017. Sus principales novedades los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2019, pp. 197 a 200.

¹³⁶ MEDINA ARNÁIZ, T., «Conclusiones del I Seminario de expertos Innovap-CLM», en MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (coords.) *Administración Electrónica*,



Sea como fuere, es lo cierto que las soluciones de interoperabilidad han tenido su instrumento de mayor difusión en los convenios interadministrativos de puesta a disposición de herramientas tecnológicas empleadas por otras Administraciones generalmente el Estado, tales como la DEH o la PCSP¹³⁷. Situación loable y del todo deseable —favorecida por la dinámica del FLA—, pero que en aquellas Administraciones que no desean optar por esta vía, o que en el futuro deseen dejar de hacerlo, requiere contar de manera imprescindible con sistemas de interoperabilidad flexibles, obligatorios y únicos. Esto es, la necesidad de un sistema subsidiario o paralelo de coordinación en el plano de la dimensión externa de administración electrónica, en lo que respecta a la tramitación de procedimientos administrativos y acceso a los servicios públicos. Es más, tal coordinación estatal no debe centrar su atención exclusivamente en el mercado nacional, sino extenderla a nivel europeo, tratando de proseguir la interoperabilidad de los sistemas electrónicos empleados por los poderes adjudicadores, con las plataformas europeas, incluidos los contratos no sometidos a una regulación armonizada, aprovechando, entre otras, la habilitación para utilizar el Portal SIMAP contenida en el art. 51.6 de la Directiva 2014/24/UE¹³⁸. Es importante rehuir un enfoque exclusivamente nacional de nuestra estructura de

Transparencia y contratación pública, Madrid, Iustel, 2020, p. 320.

¹³⁷ GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., p. 511. Acertaba en este sentido la predicción efectuada en MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, cit., p. 285.

¹³⁸ En este sentido, véase GIMENO FELIÚ, J. M., «Decálogo de Reglas para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos», *Observatorio de la Contratación pública*, 2014; DE JUAN CASERO, L. J., «Perfil del contratante y Plataforma de contratación del sector público», cit. pp. 7 y 8.



contratación pública, lo que permitirá la admisibilidad de estándares que asuman su condición de nodos de una realidad territorial superior y de un mercado natural más amplio: la Unión Europea y su Mercado Único.

No podemos desconocer que la consecución de la situación planteada requerirá de importantes esfuerzos económicos y técnicos, cuyos primeros frutos se alargarán en el tiempo. Durante dicho periodo de transición cabrán dos posibilidades: arbitrar el canal en papel como alternativo, de manera similar al régimen de la LAECSP, o bien, establecer, a estos efectos, medidas en la línea de la DA Segunda de la Ley 39/2015. La primera de las soluciones transitorias no nos parece recomendable, toda vez que en el contexto español podría producir alicientes para su cronificación. Como alternativa se plantea la posibilidad de que, mientras las Administraciones infraestatales no logren conectar sus servicios con las demás o con una interfaz de *front office* común y de posible uso por el operador económico, se podría establecer la obligación de las mismas de emplear de manera transitoria la solución electrónica del Estado o de cualquier otra Administración que les permita adherirse y que sí haya cumplido con los objetivos de interoperabilidad. Debemos entender que en este caso el control administrativo que podría haberse derivado de alguna de las interpretaciones posibles de la DA Segunda, no sería inconstitucional. En efecto, dicha solución transitoria se enfrentaría a la ponderación de dos bloques de derechos: por un lado, el derecho de autoorganización de las Administraciones autonómicas y locales; y, de otro, el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos en todo el territorio nacional, junto con el derecho al libre intercambio de bienes y el derecho a la libre competencia y concurrencia en los procedimientos de compra pública. En consecuencia, sería factible conceder una preponderancia del segundo bloque, al



tiempo que se arbitra su condición excepcional y transitoria susceptible de regularización. Además, este tipo de medidas transitorias incentivaría la consecución del objetivo planteado al fomentar la participación y colaboración de todos los entes públicos implicados.

Es necesario expresar que la consecución de los objetivos indicados de interoperabilidad, en última instancia, devendría un imperativo del deber de lealtad institucional. En su origen germano, como exponen SOSA WAGNER y FUERTES LÓPEZ, el principio de lealtad institucional, además de incluir el deber de auxilio militar entre los miembros de la unión —el Bund—, preveía la prohibición de suscribir tratados que pudieran suponer un perjuicio mutuo. Reproducen dichos autores las palabras de BAYER al definir este principio como el deber de la Unión y de sus Estados miembros de «valorar y considerar siempre y en cualquier circunstancia en sus relaciones recíprocas los intereses comunes». Obligación que implicaría un límite a la discrecionalidad de la Unión y sus Estados miembros a la hora de ejercer sus competencias. Este principio ha sido expresamente reconocido por el Tribunal Constitucional alemán, derivando de él las consecuencias de imposibilidad de aplicación del principio de igualdad en su conculcación, la obligación de colaboración activa entre los miembros de la Unión, también en materia financiera —a lo que se refiere expresamente el concepto de solidaridad en el art. 138 CE—, la supervisión de la actividad de los *Länder* y su configuración como “barrera en el ejercicio de competencias”¹³⁹.

Así, en el presente caso que nos ocupa, la implementación de soluciones administrativas en isla o carentes de una autoconsciencia de su integración en una unidad nacional y europea mayor, supondrá, aun

¹³⁹ SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M., «El principio de lealtad institucional», cit., pp. 901 y 906.



cuando no exista una intencionalidad en esta línea, una trasgresión de intereses de la unión nacional expresamente contenidos en el texto constitucional. Entre otros, la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en “cualquier parte del territorio del Estado” —art. 139.1 CE—, en su dimensión o enfoque recogido en el art. 149.1.18 CE. Esto es, a la hora de relacionarse con los poderes públicos y los desarrollos del TC antes indicados. Además, en el concreto ámbito de la contratación pública, la falta de esta lealtad institucional en la implementación de medios electrónicos iría en contra del interés específico de la Unión de no permitir la obstaculización de la “libre circulación de bienes en todo el territorio español” —art. 139.2 CE—.

Es lo cierto que, más allá de la invocación a la solidaridad entre las nacionalidades y regiones españolas del art. 2 CE, este principio no es recogido de manera expresa en nuestro texto constitucional. Sin embargo, su aplicabilidad y emanación de aquel ha sido expresamente contemplado por el TC¹⁴⁰, formulándolo habitualmente como principio de “lealtad constitucional” y llegando a establecer que “la obligación de todos los poderes públicos, -incluidos, naturalmente, los autonómicos- de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, [...] implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas”¹⁴¹. De hecho, el TC viene a realizar una manifestación fuertemente constructiva al expresar que “la lealtad constitucional y la necesaria colaboración institucional obligan a las instancias centrales a buscar el modo de

¹⁴⁰ *Vid.*, STC, Pleno, 209/1990, de 20 de diciembre, rec. 629/1985, 781/1985 y 1410/1986, FJ Cuarto.

¹⁴¹ STC, Pleno, 46/1990, de 15 de marzo, rec. 573/1988 y 1591/1989, FJ Cuarto.



alcanzar los objetivos previstos a través del sistema de distribución de competencias, no a pesar suyo¹⁴². Por tanto, debe recordarse la plena vigencia de este principio, el cual, de no tenerse en cuenta, por parte de todos los agentes implicados en la implementación de los medios electrónicos que vehiculan el funcionamiento de la contratación pública electrónica, con el objetivo de conseguir un objetivo común, cual es, el tratamiento uniforme o interoperable en todas sus dimensiones con el ciudadano, se alcanzará un funcionamiento falto de "sentido común" y conducente al "despropósito"¹⁴³.

III. Bibliografía

- DE ASÍS ROIG, A., «Documento electrónico en la administración pública», *Cuadernos de derecho judicial*, vol. 11, 1996, pp. 137-190.
- BLANCO GONZÁLEZ, F., «Subastas electrónicas y Sistemas dinámicos de contratación», *Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, vol. 137, 2015, pp. 58-67.
- BLASCO DÍAZ, J. L., «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», *Revista española de Derecho Administrativo*, vol. 136, 2007, pp. 1-20.
- BROGGI, D., *Consip: Il significato di un'esperienza. Teoria e pratica tra e-procurement ed e-government*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

¹⁴² STC, Pleno, 77/2004, de 29 de abril, rec. 1659/1996, FJ Primero.

¹⁴³ *Vid.* SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M., «El principio de lealtad institucional», cit., p. 919.



- CABALLERÍA RIVERA, M. T., «La cooperación interadministrativa en la LBRL», *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, vol. 257, 1993.
- CAMARA VILLAR, G., «Educación y Enseñanza», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.) *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 513-524.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., «La profesionalización de la contratación pública como herramienta de innovación», en MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (coords.) *Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública*, Madrid, Iustel, 2020, pp. 197-246.
- CASARRUBIOS BLANCO, E.; y CRIADO GRANDE, J. I., «La e-Administración y cooperación entre niveles de gobierno en España. Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado autonómico (y la Unión Europea)», en *VII Congreso español de ciencia política y de la Administración*, Madrid, AECPA, 2005.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica», en VALERO TORRIJOS, J. y GAMERO CASADO, E. (coords.) *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2010, pp. 757-810.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas, 1992.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Estado de Derecho o imperium de la deslealtad institucional: breves consideraciones sobre la imposición por el Estado



- central a las Comunidades Autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, 2017, pp. 527-546.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., «Aspectos conexos relativos a la contratación pública», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Madrid, Iustel, 2020, pp. 319-388.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., «Breves notas sobre el uso de medios electrónicos en la contratación pública», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, pp. 323-342.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., «Contratación pública e innovación tecnológica», en *Seminario Teoría y Método-STEM*, Universidad Castilla La Mancha, 2016.
- GAMERO CASADO, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, pp. 499-517.
- GAMERO CASADO, E., «El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la nueva LCSP», *Cuadernos de Derecho Local*, vol. 48, 2018, pp. 150-177.
- GAMERO CASADO, E., «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», *Revista de administración pública*, vol. 179, 2009, pp. 291-332.
- GAMERO CASADO, E., «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes», en *La Ley de Administración Electrónica. Comentario*



sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2008.

GAMERO CASADO, E., «Reparto competencia y posibilidades competenciales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Madrid, Iustel, 2020, pp. 61-104.

GAMERO CASADO, E.; y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2010.

GARCÍA JIMÉNEZ, A., «El perfil del comprador europeo: una forma de innovar en contratación pública», *Revista de administración pública*, vol. 192, 2013, pp. 381-400.

GIMENO FELIÚ, J. M., «Administración electrónica, transparencia y contratación pública: algunas propuestas de reforma», en MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (coords.) *Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública*, Madrid, Iustel, 2020, pp. 299-317.

GIMENO FELIÚ, J. M., «Decálogo de Reglas para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos», *Observatorio de la Contratación pública*, 2014.

GIMENO FELIÚ, J. M., «El nuevo paquete legislativo comunitario de contratación pública: Principales novedades. La orientación estratégica de la contratación pública.», en RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S. (coord.) *Las nuevas directivas de contratos públicos y su transposición*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 17-127.

GIMENO FELIÚ, J. M., *La Ley de Contratos de Sector Público 9/2017. Sus principales novedades los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.

GIMENO FELIÚ, J. M., «La obligación de publicidad de todas



- las licitaciones en la plataforma de contratos del sector público. Hacia una efectiva política de transparencia», *Observatorio de la Contratación pública*, 2014.
- GIMENO FELIÚ, J. M., «Unidad de mercado y Contratación Pública: redefiniendo los perfiles del contratante», *Observatorio de la Contratación pública*, 2013.
- GONZÁLEZ RUFO, M. Á., «La Plataforma de Contratación del Sector Público: El presente de la contratación pública electrónica.», en *El futuro de la contratación pública electrónica a la luz de las directivas europeas*, Murcia, Escuela de formación e innovación de la Administración Pública, 2016.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonómico», *Revista española de derecho constitucional*, vol. 27, 1989, pp. 39-92.
- DE JUAN CASERO, L. J., «La utilización de los medios electrónicos en el procedimiento de contratación. El expediente electrónico de contratación», en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *La nueva contratación pública en el ámbito local. Claves para una contratación electrónica y transparente*, Madrid, El consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2018, p. ebook.
- DE JUAN CASERO, L. J., «Perfil del contratante y Plataforma de contratación del sector público», *Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, vol. 137, 2015.
- MARTÍN DELGADO, I., «Innovación tecnológica e innovación administrativa en la contratación pública», en MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (coords.) *Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública*, Madrid, Iustel, 2020, pp. 19-54.
- MARTÍN DELGADO, I., «La difusión e intercambio de información contractual a través de medios electrónicos. Publicidad, notificaciones y



- comunicaciones electrónicas», en GAMERO CASADO, E. y GALLEGRO CÓRCOLES, I. (coords.) *Tratado de contratos del Sector Público. Tomo II*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 1951-2019.
- MARTÍN MATEO, R., «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total», *Revista de administración pública*, vol. 134, n.º mayo-agosto, 1994.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2009.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Cooperación y coordinación entre administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica. La interoperabilidad», en *Administración electrónica y ciudadanos*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2011.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Madrid, Iustel, 2020, pp. 143-224.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El uso de medios electrónicos en la contratación pública. La relación entre las Leyes 39 y 40 de 2015 y las Directivas 24 y 55 de 2014 de contratación pública y facturación electrónica. Propuestas para su transposición», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, pp. 285-322.
- MARTÍNEZ PEREDA RODRÍGUEZ, J. M.; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; HUELIN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J.; y GIL IBÁÑEZ, J. L., *Constitución Española (Comentada)*, Madrid, Colex, 1993.
- MEDINA ARNÁIZ, T., «Conclusiones del I Seminario de



- expertos Innovap-CLM», en MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (coords.) *Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública*, Madrid, Iustel, 2020, pp. 319-326.
- MORENO MOLINA, J. A., *El nuevo Derecho de la contratación pública de la Unión Europea. Directivas 4.0*, Oxford, Chartridge Books Oxford, 2015.
- MORO CORDERO, M. A., «La interoperabilidad como necesidad», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.) *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, 2017, pp. 519-527.
- NIETO GARCÍA, A., «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, vol. 23, n.º enero-abril, 1989.
- OROFINO, A. G., «The Implementation of the Transparency Principle in the Development of Electronic Administration», *European Review of Digital Administration & Law (ERDAL)*, vol. 1, n.º 1, 2020, pp. 123-142.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., «Revolución tecnológica y nueva administración», en *Administración Electrónica y Ciudadanos*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2011.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «Rango normativo y legislación básica (A propósito de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al principio de preferencia de ley)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, vol. 4, 1998, pp. 447-466.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Revista de documentación administrativa*, vol. 230-231, 1992.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II*, Madrid, Iustel, 2018.
- SOSA WAGNER, F.; y FUERTES LÓPEZ, M., «El principio de



- lealtad institucional», en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, pp. 901-921.
- SPIAZZI, D., «Appalto pubblico (Diritto Comunitario) - voce-», en *Novissimo Digesto italiano*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1980, pp. 338-345.
- TASSONE, A. R., «Il codice dei contratti pubblici e le autonomie», en SAITTA, F. (coord.) *Appalti e contratti pubblici. Commentario sistematico*, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer; CEDAM, 2016, p. capitolo IV.
- VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, vol. 1, Sevilla, Global Law Press, 2013.
- VÁZQUEZ GARRANZO, J.; y FUERTES LÓPEZ, F. J., «La utilización de técnicas electrónicas y telemáticas por las Administraciones Públicas en materia de contratación pública: introducción histórica», en PALOMAR OLMEDA, A. (coord.) *Contratación Administrativa Electrónica*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, pp. 23-92.
- VIANA, C., «Contratación pública electrónica: la experiencia portuguesa», en GIMENO FELIÚ, J.M. (coord.) *Observatorio de los Contratos Públicos*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2014, pp. 279-294.