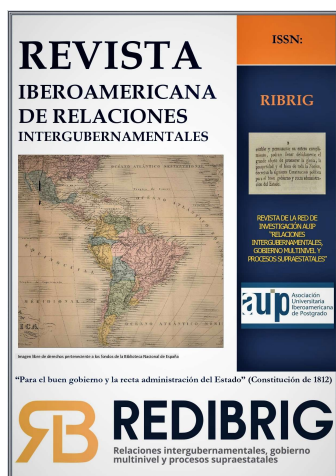


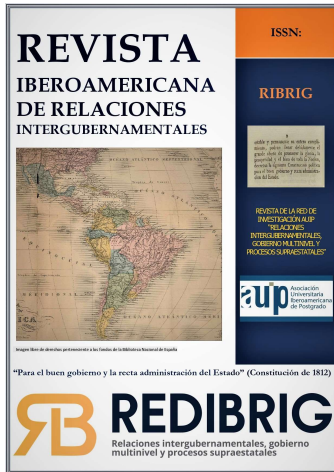
STC 10/2023, de 23 de febrero (BOE núm. 77 de 31 de marzo de 2023)

La STC 10/2023, de 23 de febrero, nos describe y analiza el marco conceptual sobre la intergubernamentalidad, que no por ser conocido y pacífico en la jurisprudencia constitucional, deja de tener interés para la parte especial de la teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales y para su configuración legislativa y jurisprudencial en un ámbito sectorial de indudable interés y novedad: la ciberseguridad. Ese marco conceptual alude a los deberes constitucionales de colaboración y lealtad institucional, que se concretan en obligaciones y derechos de información intergubernamental, a las técnicas funcionales de cooperación (intergubernamentalidad horizontal) y al título competencia estatal de coordinación (intergubernamentalidad vertical).

En relación al marco constitucional de deberes y obligaciones de relación entre el Gobierno de España y los gobiernos autonómicos, como explica su F.J. 1º, la sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1, 2, 3, 4, 6 y 7; la disposición adicional única; las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones. Estos preceptos impugnados se refieren a la modificación de leyes troncales de la articulación de las relaciones intergubernamentales en España, principalmente las leyes 39 y 40/2025, en relación con la legislación sobre identificación por DNI y firma electrónica. En particular, quedaron modificadas la LO 4/2015, de 30



Para citar: Nota Jurisprudencial de la STC 10/2023, de 23 de febrero (J.J. Fernández Alles), *RIBRIG*, 4, 2023, 1-6.

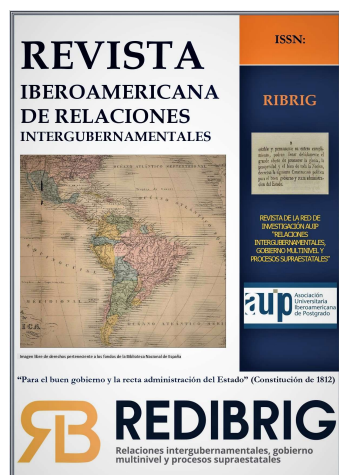


de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, en cuanto al DNI y DNI electrónico, respectivamente (arts. 1 y 2); la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en cuestiones relativas a la administración electrónica (art. 3 y disposición transitoria primera); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en aspectos relacionados con la ubicación de los sistemas de información y comunicaciones para el registro de datos y las transmisiones de datos entre administraciones públicas (art. 4 y disposición transitoria segunda); la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones, respecto a la potestad gubernamental de intervención de redes y servicios de comunicaciones, a la adopción de medidas previas al procedimiento sancionador, así como en relación a los deberes de suministro de información que se imponen (art. 6 y disposición adicional única) y el Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información, en lo relativo a la organización para la respuesta a incidentes de seguridad informática (art. 7).

2

Pues bien, sobre la concreción del deber de informar, según el F.J. 6º “(...) la obligación de remisión de la información necesaria para el ejercicio de las competencias propias es un medio válido de cooperación entre administraciones públicas”. Y sigue: “según el art. 142 de la Ley 40/2015, el deber de colaboración puede hacerse efectivo, entre otras, a través de la técnica del suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias”.

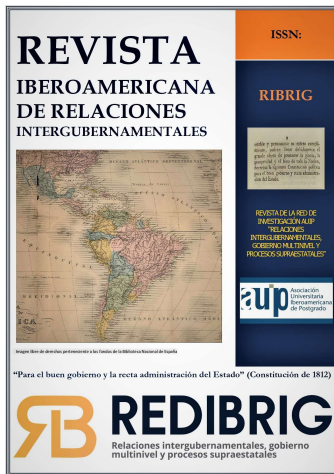
Además, en el contexto de nuestra forma de gobierno multinivel, las dimensiones europea-estatal central-autonómica permiten una configuración multinivel de estas



obligaciones de información: en las palabras del citado F.J. 6º: “El Real Decreto-ley 12/2018 ahora modificado tiene, entre otros objetivos, el de trasponer al derecho español la Directiva (UE) 2016/1148, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (Directiva NIS, por las siglas *Network and Information Systems*)”. Y continúa sobre la dimensión europea: esta “norma persigue regular la seguridad de las redes y sistemas de información utilizados para la provisión de los servicios esenciales y de los servicios digitales y establecer un sistema de notificación de incidentes (...) y “establece un marco institucional para su aplicación y la coordinación entre autoridades competentes y con los órganos de cooperación relevantes en el ámbito comunitario”.

Sobre la intergubernamentalidad horizontal, y abordando en primer lugar sus fundamentos constitucionales, el Tribunal Constitucional reconoce la dimensión constitucional a esas relaciones de colaboración y cooperación: “(...) Ningún reproche cabe formular tampoco al mecanismo de consulta al que alude el segundo párrafo del precepto impugnado, en tanto que manifestación de los principios de colaboración y cooperación que han de regir en las relaciones entre las administraciones públicas” (F.J. 6º). Y recuerda su jurisprudencia constante: “el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías”; enumerando una tipología que está presente en la propia casuística del Tribunal Constitucional: “depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los estatutos de autonomía (por todas, STC 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 4), sin que, tal como se diseña, presente el riesgo de usarse para “eludir responsabilidades

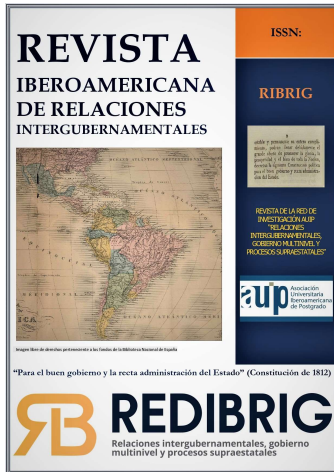
propias ni para ejercer las competencias que el sistema constitucional ha atribuido a otras Administraciones” (STC 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 10).



Tal fundamento jurisprudencial se aplica el caso enjuiciado por la STC 10/2023, en el que, disco sea de paso, reaparece un supuesto recurrente de mala praxis de nuestro sistema constitucional de producción normativa: aprobar reales decretos-leyes susceptibles de impugnación constitucional con la previsión de la pérdida sobrevenida de su objeto procesal tras la regulación de su contenido por leyes posteriores). Pues bien, según el Tribunal Constitucional, la posibilidad de consulta (“cuando proceda”), dirigido indistintamente a los CIRST (equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática) de todas las administraciones públicas, respecto a los órganos con competencias específicas en materia de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana y protección de datos de carácter personal y de colaborar con ellos en el ejercicio de sus respectivas funciones es conforme con el orden competencial, siendo su encuadramiento material en el ámbito de las competencias estatales en materia de seguridad pública en relación con las relativas a las telecomunicaciones y a la seguridad nacional.

4

En su virtud, los citados principios y deberes quedan vinculados a la competencia del Centro Criptológico Nacional de coordinación estatal de todas las autoridades o equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT) en materia de seguridad de las redes y sistemas de información, siendo en tal sentido competencia del Centro Criptológico Nacional [CCN-CERT (*Computer Emergency Response Team*) creado por el Real Decreto 421/2004, de 12 de marzo— y adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (Ley 11/2002, de 6 de mayo). De tal manera que la norma impugnada obliga a todos los CSIRT de las administraciones públicas a colaborar en el ejercicio de las funciones respectivas y a consultar,

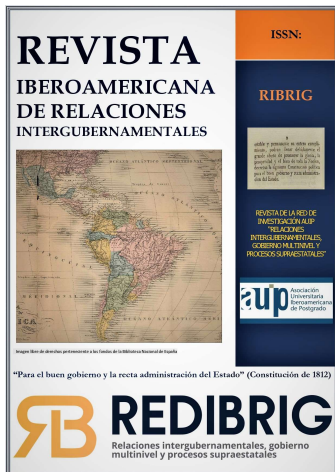


cuando proceda, a los órganos con competencias en materia de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana y protección de datos de carácter personal, y atribuye al Centro Criptológico Nacional la función de enlace para garantizar la cooperación transfronteriza de los CSIRT de las administraciones públicas con los CSIRT internacionales, cuando se trate de la respuesta a los incidentes y la gestión de los riesgos de seguridad que les corresponden.

Por último, en el ámbito de la intergubernamentalidad vertical, la sentencia nos recuerda la doctrina ya enunciada desde los inicios de nuestro Estado autonómico jurisprudencial sobre la función constitucional del principio de coordinación y del título competencial de coordinación del Estado. Invocando la STC 142/2018, afirma que “la función de coordinación sea ejercida por un órgano estatal” no produce “detrimento o menoscabo de las competencias autonómicas, puesto que “la atribución de dicha función coordinadora al órgano estatal en nada afecta a las competencias autonómicas, delimitadas en los términos que allí se expusieron, sino que responde a la necesidad de un funcionamiento armonizado del conjunto de instrumentos y mecanismos para la prevención y respuesta de los incidentes de seguridad en las redes”.

5

Respecto a esta función constitucional de coordinación, que es contenido esencial de la función general de integración de la estructura del Estado, subraya la doctrina constitucional a partir de los fundamentos de interpretación finalística de las SSTC 27/1987, 227/1988, 194/2004, 71/2018 y 33/2017: a) Positivamente, “la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema” (STC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 4); b) con carácter de Derecho preventivo, la “coordinación estatal sirve así para garantizar que no



haya disfunciones”, y “presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas que deben ser coordinadas, y que el Estado debe respetar al desarrollar su función de coordinación”; y c) negativamente, “la competencia de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente, especialmente facultades de gestión complementarias, de suerte que, implicando lógicamente su ejercicio la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, en ningún caso puede aquel suponer la invasión y el vaciamiento de las mismas (STC 194/2004, FJ 8). Por consiguiente, “la competencia en materia de coordinación no autoriza al Estado ‘para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias”, ni “supone ‘una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma”, ni tampoco puede “servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen’ (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)]’ (FJ 9)” (STC 71/2018, de 21 de junio, FJ 3 b)”.