

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN. DEMOCRATIZACIÓN POR TECNOLOGÍA

*Por Andoni Iturbe March.
Letrado del Parlamento Vasco.*

I.- Es la Revolución francesa el acontecimiento que marca el surgimiento de la Administración contemporánea. La Administración se identifica desde entonces con el poder ejecutivo, uno de los poderes del Estado, cuya separación junto con la garantía de los derechos eran la premisa *sine qua non* para poder considerar que una sociedad tenía constitución. (art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto de 1789) (“*Toda Sociedad que no asegure la garantía de los derechos, ni determine la separación de los poderes, no tiene constitución*”).

El desmoronamiento del Antiguo Régimen supone que pase a las manos de la nueva administración pública revolucionaria el poder, por un lado disperso entre intendentes, órdenes, gremios, etc., o con una incipiente centralización propiciada por la administración borbónica. Alexis de Tocqueville lo describió lúcidamente en su obra *el Antiguo Régimen y la revolución*¹ “*Observaréis un poder central inmenso que ha atraído y absorbido en su unidad todas las parcelas de autoridad y de influencia que estaban antes dispersas en una multitud de poderes secundarios, de estamentos, de clases, de profesiones, de familias y de individuos, y como esparcidos por todo el cuerpo social. (...) La Revolución ha creado este poder nuevo, o más bien, éste ha surgido como por sí mismo de las ruinas que la Revolución ha hecho*”.

¹ Tocqueville, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la revolución*. Madrid, Ed. Alianza, 2004.

Los nuevos principios inspiradores de la Revolución, principalmente el de la igualdad, favorecen el surgimiento de un poder fuertemente centralizado que va a marcar el desarrollo de la organización y funcionamiento de la nueva administración.

La ley general, paradigma del principio de igualdad, que debía ser ejecutada por la administración siguiendo el dictado de los representantes de la soberanía popular, y la consiguiente racionalidad legal, son las directrices que van a iluminar la organización administrativa de la construcción histórica del Estado liberal de Derecho.

Tomemos para ejemplificar lo dicho la obra de Manuel Colmeiro *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*. Al mencionar la “organización administrativa”, Colmeiro indica que el ejercicio del poder administrativo y de aquellas funciones que le son propias están lejos de ser arbitrarias. Es, muy al contrario, un sistema de organización legal perfectamente reglamentado en el que existe un orden jerárquico minuciosamente establecido. Así Colmeiro² destaca cuatro características de la jerarquía administrativa que son **la uniformidad**, que supone la existencia de unas mismas autoridades en los mismos distritos con iguales atribuciones; **la subordinación** que consiste en la dependencia sucesiva de la autoridad mayor de la menor, y el cumplimiento de los deberes de obediencia y respeto a los superiores jerárquicos; **la responsabilidad del poder administrativo** y por último **la residencia**, que significa la omnipresencia de la administración dentro del territorio.

La administración aparece así dibujada como un instrumento o una técnica del Estado para llevar adelante sus cometidos. Su carácter técnico e instrumental hacen que su legitimidad haya que buscarla en su sumisión a la racionalidad normativa. Su legitimación es mediata o indirecta y depende, por lo tanto, de que sus actuaciones se adapten y adecuen a los patrones burocráticos.

² Colmeiro, Manuel. *Elementos de derecho político y administrativo de España*, Madrid, 1870, p. 116.

Desde un punto de vista sociológico, Max Weber analizó precisamente **la burocracia** como forma de organización que se sirve de elementos racionales o legales³. La burocracia como sistema racional y legal se contrapone a otros sistemas de dominación y por lo tanto de legitimación carismática o tradicional, que no se basan en la obediencia a la norma legal sino en el culto al líder, señor o rey.

Dice Max Weber: “La burocracia tiene un carácter ‘racional’: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad ‘objetiva’ dominan su conducta. Por lo tanto su origen y propagación han influido siempre en todas partes revolucionariamente, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional (como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial y carismático)”⁴.

El Derecho administrativo clásico es precisamente tributario de este modelo burocrático descrito por M. Weber. La Administración pública legitimada de un modo mediato se caracteriza por sus actuaciones racionales y legales que son impuestas unilateralmente a los súbditos. Las obras de Laband y Jellinek en Alemania, o de Hauriou o Duguit en Francia confirman estos extremos. Así lo recoge R. Carré de Malberg en su *Teoría General del Estado*⁵. “Toda decisión tomada dentro de los límites de este orden jurídico es una manifestación de la actividad administrativa del Estado. Según esto, deben considerarse en primer lugar como actos administrativos todos aquellos que se limitan a aplicar particular e individualmente a los ciudadanos las reglas legales”. No se crean situaciones jurídicas subjetivas que definan nuevos derechos o deberes individuales “puesto que dichos deberes u obligaciones se hallaban ya consagrados *“in abstracto”* por la legislación anterior, se hallaban contenidos en potencia o en el orden jurídico existente, y por consiguiente esta creación aparente no es en definitiva sino un acto de ejecución de las leyes”.

³ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. FCE, México, 1987

⁴ Weber; Max. Op. cit., p. 752.

⁵ Carré de Malberg, R. *Teoría General del Estado*, FCE México 1998, p. 435.

La administración no necesita pues, más legitimación que la que le proporciona el sistema racional-burocrático. Sus actuaciones no necesitan de la aquiescencia de los ciudadanos, algo que ya proclamó H. Bauer cuando sentenció que “el Estado no pacta con el súbdito”.

Ahora bien, como muy acertadamente nos recuerda Joan Prats⁶, “la racionalidad legal es un valor político y jurídico no necesariamente democrático, ya que el principio de igualdad no presupone ni coincide con el Estado de Derecho”. Tesis ésta ya definida en la doctrina alemana por G. Forsthoff o W. Abendroth, y de la que el autoritarismo franquista sufrido en España es prueba irrefutable.

El constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial trae consigo importantes cambios y transformaciones, sin embargo el modelo de Administración burocrática siguió siendo el paradigma que inspiró la construcción de los “Estados Sociales”. Racionalidad organizativa, principio de legalidad, jerarquía orgánica, estrictas reglas procedimentales.

La constitucionalización del Estado Social por la Ley Fundamental de Bonn en 1949 extiende como un reguero de pólvora por toda la Europa de postguerra el que se ha dado en llamar el Estado del bienestar. El Estado Social, como ya indicara M. García Pelayo⁷ “significa históricamente el intento de adaptación del estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlas”.

A pesar de la irrupción del Estado Social, y como hemos mencionado, la administración sigue las pautas organizativas del Estado liberal, esto es, una organización burocrática racional, legalista y dotada de una estructura

⁶ Prats, Joan. *De la burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*, Madrid, INAP, 2005, p. 101.

⁷ García Pelayo, M. *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid, Alianza Ed., 1995, p. 18.

jerárquica. Es aquí donde obtenía su legitimación. Sin embargo, ahora el estado Social precisaba del desarrollo de técnicos administrativos de planificación y programación que cumplieren con los nuevos objetivos del Estado Social, esto es, estructurar la sociedad, intervenir en ella, distribuir riqueza. El Estado y la Sociedad ya no se consideran autónomos sino que son dos sistemas fuertemente interrelacionados.

Ante esta nueva situación el paradigma burocrático comienza a hacer aguas. La Administración, cada vez con más competencias, con más necesidad de intervención sobre la sociedad a fin de llevar a cabo las funciones que constitucionalmente y legalmente tiene encargadas, goza cada vez más de una mayor autonomía y de una mayor falta de control. Las delegaciones del poder legislativo en el ejecutivo son cada vez más numerosas, y otorgan a la Administración un inmenso poder político no sujeto a control democrático, ya que los viejos mecanismos de control no están adaptados a los nuevos tiempos.

Como consecuencia de estos avatares se produce la búsqueda de nuevos modos de legitimación de la actuación administrativa basados en meras técnicas de gestión empleadas por las corporaciones. La eficacia y eficiencia de las actuaciones públicas se convierten en un nuevo parámetro legitimador descuidando el control democrático en muchas ocasiones. El aumento de la discrecionalidad administrativa se justificaba por sus resultados y los mismos terminaban legitimando las actuaciones realizadas.

Es un movimiento que comienza a tener un auge en los años 70 con el triunfo de las políticas neoliberales. Es la época de la nueva gerencia pública, empeñada en enfatizar valores como economía, eficacia y eficiencia y que olvida o al menos orilla los aspectos democráticos y de representación ciudadana que sostienen la legitimación de las actuaciones administrativas⁸ y que busca la aplicación del “*Management*” de las corporaciones privadas en el ámbito público.

⁸ Prats, Joan. Op. cit., p. 116

Nos encontramos, por lo tanto, ante una evidente contradicción, ejemplificada en las dos legitimidades en las que la Administración pública intenta apoyarse. Por un lado, la legitimación democrática mediata, que tiene su paradigma en la creciente lucha del Derecho administrativo frente a las inmunidades del poder, en su control, en la lucha frente a la discrecionalidad, y en la posible revisión judicial de todas sus actuaciones, es decir, lo que los anglosajones denominan el “*rule of law*”. Y por otro lado, la legitimación “técnica”, basada en la eficiencia y eficacia de la Administración. Una Administración era legítima siempre y cuando fuese capaz de obtener unos resultados de acuerdo a unos criterios meramente técnicos y organizativos.

Como hemos señalado el triunfo de las políticas neoliberales en los años 70 y 80 supusieron un desequilibrio entre estas dos legitimidades inclinando claramente la balanza hacia los aspectos técnicos, propiciando una mayor falta de control jurídico sobre la Administración, todo ello, como señala Joan Prats⁹ unido a la crisis económica de los años 70 y a la crisis fiscal del Estado generarán “indeseables efectos perversos en forma de corporativismo social y burocrático, clientelismo político, arbitrariedad y derroche de recursos”.

Los años 90 supusieron una toma de conciencia de todas estas patologías. Era preciso embridar la gestión pública utilizando para ello el Derecho buscando una simbiosis entre el “*Management*” público y el Derecho Administrativo¹⁰.

Toda esta evolución que hemos someramente descrito, en la que el funcionamiento de la Administración sigue anclado en el paradigma de la potestad unilateral, en la que la participación de los ciudadanos se limita a la elección de las Cámaras representativas, y de esta elección se hace derivar la legitimidad de los demás poderes y en concreto, y para el caso que nos ocupa, de la administración, está sufriendo una importante censura.

⁹ Op. cit., p. 124

¹⁰ Duran, Patrice. *Revue Politiques et Management Public*, 1993.

En los últimos años, al calor de lo que **J. Chevalier, ya en el año 1976**¹¹, denominó “ideología de la participación”, se han ido introduciendo en los procedimientos administrativos, toda una serie de técnicas cuyo objetivo era dar voz a los ciudadanos.

Las últimas décadas del Siglo XX han supuesto una profunda crisis de legitimidad de todas las instituciones políticas tradicionales y entre ellas, y en especial, de la Administración pública, que tenía un fuerte déficit democrático. Esto ha producido una desconfianza de los ciudadanos, palpable en las actitudes frente a partidos políticos y la clase política en general; en una evidente apatía hacia los problemas que, considerados políticos, se dibujan como ajenos, ante las pocas posibilidades de incidir sobre ellos y ante la falta de canales efectivos de comunicación con las administraciones públicas. Esto, en general, se ha traducido en una profunda brecha entre sociedad social y sociedad política. Quizás debiéramos decir, una nueva brecha.

Afortunadamente, cada vez más existe una mayor toma de conciencia de estos problemas de falta de legitimación democrática, y de la necesidad de eliminar la radical contraposición entre estado y sociedad. Como dice S. Muñoz Machado¹², “La consecuencia de todo ello es la abierta convicción de que es necesario superar la tendencia, ya absolutamente insuficiente, a limitar al momento político la democracia y la participación. Lo que las formas diversas de participación en la formación de las decisiones administrativas pretende es completar las decaídas formas de legitimación externa imponiendo una presencia viva y cualificada de los intereses comunitarios en el interior de la propia estructura administrativa”.

Esta emergencia de la sociedad civil está teniendo evidentes efectos sobre la teoría administrativa y las políticas públicas que están propiciando importantes reformas administrativas. Un nuevo modo de gobernar, que aporte legitimidad a

¹¹ Chevalier, J. “Le participation dans l’Administration française: discours et pratique”, en *Bulletin de l’Institut International d’Administration Publique*, núms. 37 y 39, 1976.

¹² Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, 2ª edic., Ed. Iustel, 2006, vol. I, p. 96.

la administración pública, que se ha denominado **Gobernanza**, en el que priman los aspectos relacionales y las **redes** de interacción entre lo público y lo privado, entre el Estado y la Sociedad. Un modo de gobernar y administrar que pone en primer plano al ciudadano, no al cliente.

Una prueba del ascenso de la **Gobernanza**, es la introducción en la vigésimo segunda edición del Diccionario de la RAE, de una nueva acepción de este galicismo en desuso. Ahora la Gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

El año 2001 la Comisión de las Comunidades Europeas publicó el documento “La Gobernanza Europea. Un libro blanco”¹³. En este documento se definen los principios que a juicio de la Comisión constituyen la base de una buena gobernanza. Estos son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y cohesión. Estos principios son considerados la base de la democracia y Estado de Derecho de los Estados miembros, y deben ser aplicados para su realización a todos los niveles de gobierno.

La gobernanza persigue una mayor legitimidad democrática, no en vano es la transparencia, pero sobre todo la participación de todos los actores sociales el principio en el que más se incide en el mencionado libro blanco.

La Administración tiene como finalidad la gobernabilidad y la promoción de una serie de servicios a la ciudadanía. La apertura de la Administración a la participación ciudadana, a la expresión y a la comunicación de los diversos intereses ciudadanos, el aumento, en última instancia, de la participación ciudadana es lo que convierte la gobernabilidad en gobernanza. Los diversos actores sociales, cada uno con sus necesidades e intereses, aparecen como nodos de una extensa e intensa red social. La adecuada gestión de estas redes sociales, con unas interacciones horizontales y no jerárquicas, con el flujo

¹³ “La Gobernanza Europea. Un libro blanco”, 25.07.2001. COM (2001), 428 final.

constante de información entre ellas, y la resolución de los conflictos que entre las diferentes redes inevitablemente surgen es la misión de la nueva administración, más democrática, más participativa y más plural.

Las nuevas tecnologías pueden y deben ayudar en esta gestión. Este es el gran reto al que se enfrenta la administración pública, utilizar las nuevas tecnologías para profundizar en la gestión democrática.

II.- Probablemente las definiciones del término democracia son tan numerosas como el número de autores han emprendido la ardua tarea de definirlo. En su acepción más literal, democracia es el poder ejercido por el pueblo. Sin embargo, a partir de aquí los caminos se bifurcan y la anfibología del término hace que nos sumemos en el desconcierto.

El desconcierto aumenta si al sustantivo le añadimos diversos adjetivos, como liberal, popular, socialista, deliberativa..., y un largo etcétera. No digamos nada si al término democracia le añadimos una e seguida de un breve guión, como parece que de un tiempo a esta parte se tiene la costumbre de añadir a cualquier concepto o institución jurídica o política.

A todas estas dificultades conceptuales hemos de añadir aquellas que se producen cuando aplicamos el término democrático a una institución en concreto.

Podemos considerar la democracia como un elemento de la forma del Estado, o como la propia forma del Estado, pero que debemos entender qué es la democracia cuando la aplicamos a la Administración.

Tomemos como punto de partida una definición canónica. Joseph Schumpeter define la democracia liberal en función de unas características estructurales. En su obra clásica “Capitalismo, Socialismo y Democracia” destaca los siguientes rasgos:

1. **Competencia plural** entre partidos e individuos.
2. **Participación**, y
3. Existencia de **libertades civiles y políticas**, que asegure la efectiva competencia y participación.

Robert Dahl en su obra “La democracia una guía para los ciudadanos”¹⁴ recordaba que el primer criterio para poder afirmar que un gobierno es democrático es la efectiva existencia de participación. Para añadir más adelante que “una de las necesidades imperativas de los países democráticos consiste en **potenciar las capacidades de los ciudadanos** para que puedan implicarse íntegramente en la vida política”.

La democracia está inexcindiblemente unida a la igualdad. En este sentido el problema del acceso, en condiciones de igualdad, a la participación cobra aquí una importancia nuclear a la hora de buscar la profundización de la democracia. James Fishkin en su obra “*The voice of de people*”¹⁵ destaca cuatro condiciones que deben existir para un mayor compromiso ciudadano y para definir lo que denomina “*Democracy of civil engagement*”. En primer lugar habla de **igualdad política**, para añadir **deliberación, participación y no-tiranía**. Condiciones que Carlos Santiago Nino expresó de modo similar al indicar que una decisión democrática debe suponer “que todas las partes interesadas participan en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; que el grupo tenga una dimensión apropiada...”¹⁶.

Quiero incidir en el aspecto inexcindible que estas “definiciones” otorgan a la relación entre democracia y derechos fundamentales. Nuestra Constitución en su artículo 10.1 nos indica que “son fundamento del orden político” recalcando su doble naturaleza –objetiva y subjetiva– tal como fue igualmente subrayado por la temprana sentencia del Tribunal Constitucional (STC 25/1981, de 14 de

¹⁴ Dahl, R. *La democracia una guía para los ciudadanos*. Madrid, Ed. Tauros, 1999, p. 211.

¹⁵ Fishkin, J. *The voice of de peopel*, Yale University Press, 1995.

¹⁶ Nino, C. S. *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Ed. Gedisa, 1997, p. 180.

julio) en la que se decía que los derechos fundamentales “son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde en el Estado social de derecho o el **Estado social y democrático de derecho**, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1)”.

Esta doble naturaleza de los derechos fundamentales es el sustrato que debe guiar cualquier regulación que sobre aspectos procedimentales se realice. En este sentido y a modo de ejemplo sobre el que posteriormente volveré, cualquier regulación sobre procedimientos, modos o aspectos que abunden en la participación democrática deben tener en cuenta aquellas repercusiones que sobre los derechos fundamentales se produzcan.

La utilización de técnicas de participación basadas en las nuevas tecnologías debe prever los riesgos que su utilización creará en relación a la posible vulneración de derechos.

Una visión únicamente “técnica”, que deje de lado el sustancial aspecto de los derechos, o la posible afectación sobre principios como la igualdad a su acceso, o la intromisión en la intimidad de las personas no profundizaría en el funcionamiento democrático y legitimizador del sistema sino que por el contrario crearía una ciudadanía temerosa y retraída ante los riesgos que la participación “democrática” podría reportarle.

Estamos en la era del “Estado de los derechos fundamentales”, tal como la propuesta P. Häberle y su salvaguarda debe iluminar cualquier actuación del Estado.

Subrayamos, una vez más, cómo la participación política se encuentra anudada a la igualdad política y, en palabras de Fishkin, a que se den unas condiciones de no-tiranía. Una ciudadanía sin derechos fundamentales, con limitaciones en su libertad de expresión, con desigualdades en sus cuotas de

participación se convierte en, utilizando la expresión del juez Brandeis (The Whitney V. California Case) en un “pueblo inerte”.

“Aquellos que ganaron nuestra independencia creyeron que el objetivo final del Estado era hacer a los hombres libres para que desarrollaran sus capacidades: y que en su gobierno las **fuerzas deliberativas** prevalecerían sobre la arbitrariedad. Ellos valoraban la libertad tanto como un fin como un medio. Creyeron (...) que un **pueblo inerte** es la mayor amenaza para la libertad; que la discusión pública es un deber político y que debería ser un principio fundamental del gobierno de los Estados Unidos”.

Que el pueblo no sea inerte, que preserve su libertad es también una tarea del Estado y de los poderes públicos. La remoción de los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad que proclama el artículo 9.2 CE se encuentra vinculada a la facilitación que los mismos poderes públicos deben hacer para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política. No en vano la actual falta de participación está profundamente unida a la desigualdad social¹⁷.

Marsilio de Padua, en el *Defensor de la Paz* (I, XIII, 6), escribe que el pueblo constituye la base última de la legitimidad. No en vano Maquiavelo, manteniendo esta misma tradición humanista, señalaba que la corrupción de la república se inicia con la exclusión de la participación ciudadana¹⁸.

La participación ciudadana es producto, como hemos subrayado, de la falta de tiranía, de la existencia de igualdad y, por lo tanto, de la necesaria acción positiva de los poderes públicos. Una promoción pública preocupada por la “creación” de ciudadanos como señala Cornelius Castoriadis¹⁹ “Nadie nace ciudadano. ¿Y como se convierte uno en ciudadano? Aprendiendo. ¿Cómo se aprende? En primer lugar, mirando la ciudad en la cual uno se encuentra (...).

¹⁷ Cohen, J. “democracia y libertad”, en *La Democracia deliberativa*. J. Elster (comp.), Barcelona 2001.

¹⁸ Skinner, Q. *The foundations of modern political thought*. Cambridge University Press, 1988, vol. I, p. 184.

¹⁹ Castoriadis, C. *Democracia y relativismo. Debate con el Gaus*, Madrid, Ed. Trotta, 2007, p. 68.

Hace falta un régimen de educación”. Es preciso una “paideia”, una educación que cree ciudadanos participativos que nos hagan “virtuosos”, amantes no sólo de la libertad, valor fundamental de la democracia de los modernos en la construcción de Constant, sino también dispuestos a no renunciar a la igualdad, y a los valores de la democracia de los antiguos, esto es la “**isocratia**”, que nadie debe tener más poder que nadie y a la “**isegoria**”, que nadie debe tener “más participación en la gestión directa de los asuntos públicos que los demás”²⁰

Vuelvo de nuevo, tras esta digresión, no por tal menos sustancial respecto al concepto de democracia que intento esbozar, a proponer las condiciones o rasgos, que en este caso concreto el grupo de trabajo “*Public Governance and Manegement*” de la OCDE considera esenciales para definir como democráticas las actuaciones de un gobierno en relación a los ciudadanos. Son tres: **información**, con lo que de transparencia de las actuaciones gubernamentales supone; **participación activa** y, por último, **consulta** a los ciudadanos.

Muchos gobiernos se han comprometido con estos principios aunque los acuerdos sean más lentos de lo deseable. Las razones de la parsimonia y lentitud de los acuerdos reales pueden buscarse en la naturaleza jerárquica de las administraciones, una herencia que he intentado explicar al comienzo de este artículo. No en vano N. Bobbio ya hace unos años se hacía eco de este problema cuando en su obra *El futuro de la democracia* observaba que “una cosa es cierta: el proceso de democratización ni siquiera ha empezado a arañar la superficie de los dos grandes bloques de poder jerárquico que existen en todas las sociedades complejas: la gran empresa y la administración pública”²¹

²⁰ Garrarena, A. “Voz Democracia”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

²¹ Citado por Resnick, Ph. *La democracia del Siglo XXI*, Barcelona, Ed. Anthropos, 2007, p. 85.

Pretender el compromiso de los ciudadanos implica por parte de las administraciones públicas unas políticas activas que tienden a eliminar las desigualdades existentes en las diferentes actuaciones gubernamentales. La profunda crisis de legitimidad de las instituciones políticas tradicionales, en que en la actualidad se encuentran sumidas, puede ser paliada si las administraciones fortalecen sus deterioradas relaciones con los ciudadanos. Para ello los gobiernos deben asegurar que **la información** que ofrezcan sea completa, objetiva, fácil de encontrar y comprensible; que **la participación** sea constante, que cuente con plazos flexibles para que sea efectiva y permitir que las ideas de los ciudadanos puedan integrarse en los procesos políticos, superando la simple moda antiformalista de participación y regulación y a su vez creando derechos subjetivos de los ciudadanos en que sus propuestas tengan un tratamiento reglado; y por último, **la consulta** que debe ser perfectamente definida en sus objetivos, definiendo con claridad los límites de su ejercicio y con la consiguiente responsabilidad del gobierno en relación a las decisiones ciudadanas.

Estos son los peldaños de la escalera que las administraciones públicas deben subir para rejuvenecer a los envejecidos genios de la ciudad. (Guglielmo Ferrero. Poder. Los genios invisibles de la ciudad. Ed. Tauros, Madrid 1998). “Para que la legitimidad democrática sea amparada por la adhesión activa de los ciudadanos. Para que el Estado deje de ser la resultante de la vampiresca desencarnación de esos mismos sujetos en quienes se pretende encarnada”, y deje de vivir “de la desencarnación de los sujetos en los que se pretende legítimamente subrogado”²².

III.- Aunque la Historia de las mentalidades desarrollada por los epígonos de la Escuela de los Annales, a partir sobre todo de la década de los 80, nos enseña que los cambios ideológicos son lentos y requieren ser estudiados en la “*longue durée*”, no cabe duda de que la aceleración del mundo contemporáneo

²² Sánchez Ferlosio, R. “Cuando la flecha está en el arco tiene que partir”, en *Sobre la Guerra*, Barcelona, Ed. Destino, 2007, p. 109 y 110.

ha supuesto una profunda ruptura en relación con nuestro universo. La irrupción de la **sociedad de la información**, las profundas transformaciones tecnológicas que ha supuesto, ha llevado aparejados cambios radicales en la mentalidad social, aunque su desarrollo no vaya acompañado. M. Castells escribió en su obra *la era de la información*²³ que “El sueño de la ilustración, que la razón y la ciencia resolverían los problemas de la humanidad, está a nuestro alcance. No obstante existe una brecha extraordinaria entre nuestro sobredesarrollo tecnológico y nuestro subdesarrollo social”.

La Sociedad de la Información en la que la elaboración, creación y distribución, así como la manipulación de la información forma cada vez más una parte sustancial de las actividades económicas ha creado un nuevo espacio social que está siendo colonizado por grandes corporaciones, que se han convertido en los nuevos “señores del aire”, por utilizar la terminología de Javier Echevarría²⁴.

La Sociedad de la Información es, de este modo, la sociedad post-industrial, la adaptación del capitalismo a los nuevos avatares de la producción post-fordista.

El concepto de “sociedad de la información” es producto de las reflexiones del sociólogo Y. Masuda que ya el año 1981 publicó la obra *La Sociedad Informatizada como Sociedad Pos-Industrial*²⁵. En ella nos propone una utopía (“*computopia*” la denomina Antonio-Enrique Pérez Luño en *¿Ciberciudadani@ o ciudadani@.com?*)²⁶ de “una sociedad sin clases, libre de un poder dominante y cuyo núcleo social serán las comunidades voluntarias”. Algo que al parecer se produciría de manera espontánea y que recuerda

²³ Castells, M. *La era de la información*, vol. III, *Fin del Milenio*, Madrid, Alianza Editorial, 2000. p. 420.

²⁴ Echevarría, J. *Los señores del aire: Telépolis y el Tercer entorno*, Barcelona, Ed. Destino, 1999.

²⁵ Masuda, Y. *La sociedad informatizada como sociedad pos-industrial*, Madrid, Ed. Fundesco, 1984.

²⁶ *¿Ciberciudadani@ o [ciudadani@.com](#)?*, Barcelona, Ed. Gedisa, 2004.

sospechosamente a esa mano invisible, que según Adam Smith regularía a la perfección la economía capitalista.

La utopía tecnológica de Masuda, choca con la cruda realidad, choca con los nuevos señores del aire y con su ambición por controlar el nuevo espacio social.

Frente al intento neoliberal de privatizar completamente el nuevo espacio social surgido con la Sociedad de la Información se hace necesario que la ciudadanía conquiste este nuevo espacio de relaciones sociales. Es necesario humanizarlo y democratizarlo de tal modo que sus usuarios sean ciudadanos y no consumidores. Es aquí donde el Estado y las Administraciones públicas tienen un papel importante que realizar propiciando acciones positivas para que todos los ciudadanos tengan acceso, en pie de igualdad, a los nuevos espacios sociales, y regulen, en el ámbito de la ciudadanía las redes del nuevo espacio social de la sociedad de la información.

Sin embargo el Estado llegó tarde a Internet. Quizás su carácter burocrático y jerárquico le impidió tomar las decisiones adecuadas desde un principio.

La evolución del comportamiento del Estado con relación a Internet ha pasado por una serie de etapas o fases. Una primera de **sospecha**, ante la creación de un posible poder alternativo, que le hacía perder el control sobre un nuevo espacio social cuyas posibilidades y amplitud todavía eran difíciles de vislumbrar.

Una segunda etapa de **propaganda**, en la que la red es utilizada por las administraciones públicas como simple instrumento para darse a conocer, y ofrecer un marco de servicios, y una tercera etapa en la que la red es utilizada como **instrumento organizativo**. Estamos en la actualidad entrando en una cuarta etapa que vendría ejemplificada por la **provisión de servicios por parte de la administración pública y la interacción con los ciudadanos**.

Lo cierto es que existe una realidad incontestable a la que las administraciones públicas deben, mejor antes que después, adaptarse a fin de que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) redunden en beneficio de los ciudadanos.

Observemos algunos datos que nos permiten analizar la situación con cierta objetividad.

El gasto en TIC respecto al PIB en el año 2006 ha supuesto en España el 4,16%. Lejos aún de las cifras existentes en Japón (7,65%) en Suecia (7,26%) o en Suiza (6,45%)²⁷.

No obstante, la tendencia de penetración de la nueva economía parece imparable. Dirigiendo la mirada hacia Europa se puede observar que los países del norte y centro de Europa mantienen un mayor esfuerzo relativo en el ámbito de las TIC, mientras que los países del sur y mediterráneos ofrecen porcentajes inferiores.

Con respecto a ciertos indicadores que reflejan la expansión de la sociedad de la información podemos observar en el cuadro 1, que los datos no hacen más que confirmar las cifras que en relación al gasto total en TIC recogíamos más arriba.

CUADRO 1

| Fuente: Eurostat 1. | ESP | FIN | SUEC | ALEM | FRAN | IT | UK |
|----------------------------------------------|-----|-----|------|------|------|-----|-----|
| Porcentaje de hogares con acceso a internet | 39% | 65% | 77% | 67% | 41% | 40% | 63% |
| Porcentaje de empresas con acceso a Internet | 87% | 97% | 96% | 95% | 87% | 87% | 90% |

²⁷ Fuente: Informe European Information Technology Observatory (EITO), 2007.

| | | | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|
| Porcentaje de individuos que usa Internet al menos una vez a la semana | 39% | 71% | 80% | 59% | 39% | 31% | 57% |
| Porcentaje de hogares con conexión a banda ancha | 29% | 53% | 51% | 34% | 30% | 16% | 44% |
| Porcentaje de empresas con conexión a banda ancha | 87% | 89% | 89% | 73% | 86% | 70% | 77% |
| Porcentaje de individuos que ha realizado compras en los últimos 3 meses | 10% | 29% | 39% | 38% | 19% | 5% | 38% |
| Porcentaje de empresas que han realizado pedidos on line el último año | 8% | 14% | 24% | 18% | 18% | 3% | 30% |
| Porcentaje de individuos que usa Internet para relacionarse con las administraciones públicas. | | | | | | | |
| a) Obtener información | 23,7% | 40,4% | 48,7% | 27,8% | - | 14,8% | 22,1% |
| Idem, Idem. | | | | | | | |
| b) Descarga de impresos | 13,6% | 28,6% | 30,7% | 17,5% | - | 10,7% | 7,1% |
| Idem, Idem. | | | | | | | |
| c) Envío de impresos on line | 7% | 14,9% | 25,4% | 9,4% | - | 5,0% | 4,8% |
| Porcentaje de empresas que usa Internet para relacionarse con las administraciones públicas. | | | | | | | |
| a) Obtener información | 53% | 86% | 78% | 36% | - | 75% | 51% |
| Idem, Idem | | | | | | | |
| b) Descarga de impresos | 54% | 89% | 78% | 42% | - | 74% | 48% |
| Idem, Idem. | | | | | | | |
| c) Envío de impresos on line | 38% | 78% | 53% | 37% | - | 49% | 38% |

Estos datos confirman el retraso del modelo social en el acceso a las TIC con respecto a los países del norte de Europa, algo que debe tenerse muy presente a la hora de planificar la administración electrónica y de intentar preservar los derechos de todos los ciudadanos.

Pero quizás los datos que más debieran llamar a la reflexión son aquellos que reflejan unos bajos porcentajes a la hora de interactuar con las administraciones. Si bien la simple obtención de información ofrece cifras aceptables (23,7%, aunque aún alejadas del 48,7% de Suecia, por ejemplo), la utilización de Internet para interactuar con la administración y enviar impresos, solicitudes, formularios, recursos, etc... se limita al 7%. Tienen las administraciones públicas por delante una amplia tarea de promoción. Confiemos en que la nueva Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos sirva para propiciar un aumento de las relaciones de las administraciones públicas con los ciudadanos (A2C), pero también con las empresas (A2B), así como entre las diferentes administraciones (A2A).

El hecho cierto es que las nuevas tecnologías están impregnando progresivamente todas las relaciones sociales, y por supuesto también las relaciones que los ciudadanos mantienen con las administraciones a todos los niveles (Europeo, estatal, autonómico y local). Internet se ha convertido también, en un canal para la provisión de servicios públicos, así como en una vía de interacción con los ciudadanos. Una buena utilización de estas vías y canales abren nuevas posibilidades a las administraciones para profundizar en aspectos tales como la participación ciudadana, siempre y cuando exista el adecuado impulso político.

Las TIC ofrecen, por lo tanto, nuevas oportunidades a las administraciones públicas. Una primera consiste en el tratamiento más eficaz y eficiente de la información, con las consiguientes posibilidades de transmisión de esa información a todos los interesados. La simple automatización de la gestión administrativa hace que la información pueda ser más accesible y que las

actuaciones administrativas sean más transparentes. Con lo cual los gobiernos pueden ser más abiertos, más accesibles y más escrutables.

El hecho de tener una administración automatizada abre posibilidades, pero la “e” que ponemos delante del gobierno, o de la administración para denominarlos como e-gobierno o e-administración no es garantía de mayor accesibilidad o transparencia, sino de posibilidad de que así sea.

En este sentido, también podríamos hablar, como hacen los anglosajones, de una “*e-accountability*”, que implicaría una rendición de cuentas electrónica a los ciudadanos, unida a esa mayor transparencia que propiciase un mayor control democrático de las interacciones de gobiernos y administraciones públicas.

Pero intentemos, ahora, antes de seguir adelante, clarificar algunos conceptos que se están haciendo cada vez más comunes.

Cada vez es más común oír y emplear términos como e-gobierno, e-administración, e-democracia, e-gobernanza, etc. A La hora de movernos en esta nueva fronda terminológica hemos de tener en cuenta que su utilización está en cierto modo trufada del optimismo utópico que los primeros analistas de la sociedad de la información, con Masuda a la cabeza, otorgaban al uso de las nuevas tecnologías. Parece que el uso de Internet tuviera poderes taumátúrgicos sobre la administración y que su eficacia, su transparencia y su democratización fueran una consecuencia lógica del uso de las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías, las TIC, no son sino un instrumento que puede facilitar estrategias democratizadoras y participativas, pero del mismo modo las TIC pueden generar riesgos y vulneraciones de los derechos fundamentales, tales como la merma de la intimidad, la falta de confidencialidad en los datos que maneja la administración, la falta, por utilizar la terminología de una clásica sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán (Sentencia de 15 de diciembre de 1983), de “autodeterminación administrativa”. No en vano nuestra Constitución incorpora en su artículo 18.4 una nueva garantía institucional, “un instituto de garantía de otros derechos (...)

pero también de un instituto que es, en sí mismo, un derecho o libertad fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento mecanizado de datos, lo que la Constitución llama la informática” (STC 254/1993, de 20 de julio F.J. 6º).

Las administraciones deben “respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima” (art. 3.1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Es a ella a la que conviene velar por la no vulneración de los derechos, por tutelar los derechos de los ciudadanos, y no sólo esto sino que debe actuar y promover la igualdad en el ejercicio de los derechos. El uso desigual de las TIC, la existencia de la denominada brecha digital, crea desigualdades y ahonda las existentes. Es al Estado y a las administraciones públicas a los que concierne la promoción y la proclamación de la libertad y la igualdad en el “*ciberespacio*”.

Hay que encontrar el necesario equilibrio entre la preservación de los derechos y el ámbito prestacional del Estado del bienestar.

La promoción del uso de las TIC por parte de las administraciones, debe atender a estos límites y a estas premisas.

Sin embargo, el término **e-gobierno** está exento de estos matices y se refiere al uso de las TIC por parte de las administraciones públicas, tanto para la provisión de servicios (a los ciudadanos, empresas u otras administraciones), como en el propio ámbito interno técnico-administrativo. La aplicación de las TIC a los procesos administrativos supone cambios organizativos, y modificaciones en los trabajos que desarrolla el personal al servicio de las administraciones.

El **e-gobierno** y la **e-administración** son soluciones administrativas a través de las cuales se mejoran los servicios mediante la disminución de costes, la gestión, el control de las acciones y el establecimiento de objetivos, son la inclusión de una planificación estratégica de la prestación electrónica de los servicios.

Si al e-gobierno le añadimos transparencia en su actuación y gestión. Si le añadimos accesibilidad a la información, no sólo en el sentido de estar disponibles en una determinada página Web, sino en el sentido de ser fácilmente localizable y correctamente estructurada, en el sentido de que pueda llegar a todos los ciudadanos, con un especial hincapié en las actuaciones pro-activas a favor de las personas con discapacidad, y las personas no usuarias habituales de la TIC. Si los gobiernos promueven la igualdad en el uso de las TIC luchando contra la brecha digital, tanto interna como externa. Si al e-gobierno añadimos participación real de los ciudadanos, y promoción de la participación empezando por una adecuada “*paideia*” ciudadana. Si al e-gobierno le añadimos e-democracia tendremos otro término omnicomprensivo del e-gobierno que es e-gobernanza²⁸.

Ya comenté en el primer apartado de este texto, cómo los principios de la administración jerárquica weberiana fueron reformados durante los años 80 y 90, y reemplazada por una administración más horizontal, más dinámica y en red. La **e-gobernanza** o gobernanza electrónica no es sino de adaptación de la administración al flujo cada vez mayor de información para optimizar la toma de decisiones, buscando obtener el consentimiento y cooperación de los ciudadanos y consiguiendo una mayor legitimidad de las actuaciones públicas.

²⁸ La Comisión europea ofreció en el documento 1 COM (2003) 567, Bruselas 26.09.2003, una definición de e-government, que contiene aspectos a los que aquí nos referimos. Así dice el citado documento que el e-gobierno “es uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones públicas, combinada con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”.

La ONU en su estudio sobre gobernanza electrónica ha subrayado lo que considera sus cinco principios rectores:

1. Emplear las TIC de manera efectiva y eficiente.
2. Proporcionar información de manera responsable.
3. Hacer que las administraciones y sus servicios sean más accesibles.
4. Promover la inclusión social.
5. Crear servicios relacionados con las decisiones y demandas de los ciudadanos.

En resumen, la utilización de las TIC por las administraciones públicas supone una serie de **oportunidades** tales como aumento de la información disponible y mejora de acceso a dicha información, transparencia, mayor posibilidad en el ejercicio de los derechos subjetivos ciudadanos, control del gobierno y de las actuaciones administrativas, posibilidades de aumento de la participación, con el consiguiente aumento de la legitimidad, mejora de la gestión, etc. Pero igualmente existen evidentes **amenazas** tales como son la enorme marea de información existente, la despersonalización de la política, haciendo de los ciudadanos nómadas sin interconexión entre ellos²⁹, La existencia de la brecha digital, los riesgos de seguridad informativa, así como los riesgos de vulneración de los derechos fundamentales, el mal entendimiento de lo que es la democracia directa y su conflicto en la democracia representativa, etc...

Es preciso aprovechar las oportunidades que ofrece la utilización de las TIC por parte de las administraciones públicas, y subir de este modo la escalera hacia la buena gobernanza. La **e-gobernanza** no sería sino el final de un proceso en el que se deben cumplir una serie de premisas como son:

1. Facilitar el acceso y la accesibilidad a la información sobre y de la administración (aquí nos movemos en el ámbito de la e-administración).

²⁹ Sobre este tema son interesantes las reflexiones de Cass. R. Sunstein, en su obra *República. Com, Internet, democracia y libertad*, Barcelona, Ed. Paidós, 2003.

2. Propiciar la interacción y la comunicación entre la administración y los administrados.
 - 2.1. Interacción entre administración y administrados, y
 - 2.2. Prestación de servicios y plena tramitación administrativa.
3. Establecer formas de participación ciudadana y a la postre profundizar en la democracia digital.

Algo similar es lo que aconseja la OCDE, su “*Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*”³⁰ donde define las fases del proceso participativo de los ciudadanos en las políticas públicas. Dichas fases son las siguientes:

1. Difusión de la información y del conocimiento, vinculada al principio de transparencia.
2. Consulta ciudadana, que debe ser accesible a todas las personas, y
3. Participación activa, que si bien inicialmente puede tener modos informales, debe ser finalmente regulada creando unos cauces institucionales adecuados.

IV.- A la vista de las reflexiones hasta aquí realizadas podríamos plantearnos ahora cuál es la situación de la administración española. No es mi intención hacer un análisis pormenorizado, ya que creo que existen síntesis y estudios muy atinados sobre este tema (en este sentido es encomiable la información que facilita el Ministerio de Administraciones Públicas en su página Web www.map.es Igualmente y para poder obtener una visión comparada con el resto de las administraciones públicas de la Unión puede consultarse www.epractice.eu, donde se recogen una serie de “*factsheets*” con datos e información sobre cada uno de los países de la Unión), sino más bien tratar algunos aspectos que me parecen relevantes, sobre todo a la luz de la reciente

³⁰ www.1.oecd.org/publication/e-book/4201141E.PDF , París, 6/2/2005, p. 13 y ss.

aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, último hito legislativo en lo que a e-administración se refiere.

La recientemente aprobada Ley de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP), dado su carácter básico (D.F. 1ª), dictada al amparo del artículo 149.1.18ª CE, se convierta en la norma de referencia para todas las administraciones públicas, en lo relativo a la administración electrónica, para las relaciones que mantengan con los ciudadanos (A2C, A2B) o en las relaciones interadministrativas (A2A). Por lo tanto la LAECSP sigue ahondando y desarrollando lo ya establecido en el artículo 45 de la LRJAP y PAC en cuyo apartado primero se establece que “las administraciones públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias...”.

Pero la nueva ley da un paso más, frente a lo establecido en el artículo 45.2 de la LRJAP, en el que se establece que “los ciudadanos **podrán** relacionarse” con las Administraciones Públicas “para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de la garantía y requisitos previstos en cada procedimiento”. El artículo 6.1 de la LAECSP promueve **el derecho** de los ciudadanos “a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos”.

Sin embargo aún siendo digno de elogio este reconocimiento de derechos, la Disposición Final 3ª de la nueva Ley cae como un jarro de agua fría. Así el apartado 1. de la D.F. 3ª indica que “los derechos reconocidos en el artículo 6

de la presente Ley **podrán** ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma...”. Si la Ley en su texto articulado pretende dar un paso al frente pasando del “podrán” al “deberán”, en las disposiciones finales da un paso atrás, en este caso del “deberá” al “podrá”. El apartado 2 de la D.F.3ª establece que únicamente, en el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos a ella vinculados, los derechos reconocidos en el artículo 6 **podrán** ser ejercidos, pero aplazando su efectividad al 31 de diciembre de 2009. Fecha que probablemente hemos de relacionar con la “Iniciativa i2010” de la Comisión de la Unión³¹, así como con las medidas y objetivos adoptados por el Consejo de Europa los días 23 y 24 de marzo de 2000 en lo que se denominó “Estrategia de Lisboa”, especialmente las relativas a e-gobernanza³².

Sin embargo, el mencionado aplazamiento parece estar a su vez supeditado a que el Consejo de Ministros establezca y haga público “un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran”. Desgraciadamente demasiadas condiciones y términos para la efectiva entrada en vigor de los derechos reconocidos en el artículo 6.

Pero la decepción es aún mayor cuando nos referimos al ámbito de las Comunidades Autónomas, ya que en el apartado 3 de la Disposición Final Tercera se dice que los derechos reconocidos en el artículo 6 de la LAECSP **podrán** ser ejercidos a partir del 31 de diciembre de 2009 “siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias”. Huelga cualquier comentario a una coletilla que desgraciadamente hemos leído en tantos y tantos textos legales.

La Ley, como señala su exposición de motivos “consagra las relaciones con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones”. Las

³¹ [COM (2005) 229 final, no publicada en el Diario Oficial]. (También puede consultarse la Comunicación de la Comisión de 19 de mayo de 2006, iniciativa i2010 –Primer informe anual sobre la Sociedad de la información Europea [COM (2006) 215 final]).

³² Directiva 2006/123/CE, cuyos artículos 6, 7 y 8 se consideran transpuestas en la LAECSP.

Administraciones deberán por tanto ofrecer a los ciudadanos, de un modo sencillo, acceso a la información y servicios de las administraciones, ofreciendo la posibilidad de presentar solicitudes y recursos, realizar el trámite de audiencia, en su caso, efectuar pagos o acceder a las notificaciones y comunicaciones que las administraciones puedan remitirles.

La Ley se mueve en el ámbito de lo que hemos denominado primeros escalones o fases de la e-gobernanza.

Los objetivos de la Ley, tales como el de la disponibilidad, acceso y conservación de datos, informaciones y servicios gestionados por las administraciones se enmarcan dentro del apartado relativo a la necesaria transparencia con que las actuaciones administrativas deben llegar a los ciudadanos y en el loable interés de propiciar la accesibilidad y la interacción entre administración y administrados.

Nos movemos en el ámbito de la e-administración. El artículo 3 de la LAECSP, recoge las finalidades de Ley que pretende:

1. Facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos.
2. Facilitar el **acceso** por medios electrónicos de los ciudadanos **a la información** y al procedimiento administrativo.
3. Crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos.
4. Promover la proximidad con el ciudadano y la **transparencia administrativa**.
5. Contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas.
6. Simplificar los procedimientos administrativos, y
7. Contribuir al desarrollo de la sociedad de la información.

Por lo tanto, difusión de la información, transparencia, consulta, accesibilidad, intervención básica al objeto de garantizar los servicios electrónicos. Creo que se ha perdido la oportunidad de haber hecho un poco más habiendo recogido como finalidad de la Ley la apertura de cauces efectivos de participación activa de los ciudadanos, tal como recogen los documentos internacionales, y en concreto el citado “*Handbook on information...*” de la OCDE.

Algo similar podemos decir si analizamos los principios generales recogidos en el artículo 4 de la Ley. Junto a ciertos principios garantistas que intentan asegurar la no vulneración de derechos, tales como son:

1. El respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal.
2. El principio de igualdad a fin de que no pueda existir discriminación entre los ciudadanos utilicen o no medios electrónicos.
3. El principio de legalidad.
4. El principio de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos, junto con el principio de proporcionalidad en su aplicación.
5. El principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos, y
6. El principio de neutralidad tecnológica.

Se citan otros relativos a la accesibilidad y transparencia, tales como son el **principio de accesibilidad** a la información y a los servicios electrónicos, y el **principio de transparencia y publicidad del procedimiento**, o finalmente otra serie de principios relativos a la eficacia y eficiencia que las TIC deben propiciar en la gestión y actuaciones administrativas tales como:

1. El principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las administraciones públicas, y
2. El principio de simplificación administrativa.

Ciertamente se vuelve a echar de menos algún principio relativo a la promoción activa de la **participación** ciudadana por medios electrónicos.

La Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas tiene entre sus objetivos “la creación de un marco jurídico que facilite la extensión y utilización” de las nuevas tecnologías. Para ello, el artículo 3 de la Ley recoge entre sus finalidades la creación de “las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos, estableciendo medidas necesarias para la preservación de la integridad de los derechos fundamentales, y en especial las relacionadas con la intimidad y la protección de datos de carácter personal...”. La Administración tiene en este sentido la obligación de crear las condiciones de confianza necesarias entre los ciudadanos, minimizando los riesgos asociados al uso de las nuevas tecnologías. En este sentido y contexto la referencia que realiza el artículo 9, al tratar de las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas, a la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, y a su normativa de desarrollo cobra todo su sentido.

Pero como se subraya en la propia exposición de motivos de la Ley, esta afirmación de la vigencia de los derechos fundamentales –con la cita expresa del artículo 18.4 CE– no sólo se plantea como límite a la utilización de las TIC, sino como a vector que orienta esta reforma legislativa de acuerdo con el fin promocional consagrado en el artículo 9.2 de nuestro texto fundamental...”. La importancia de esta mención creo que es básica a la hora de realizar una interpretación de los artículos de LAECSP. La propia creación de la figura del Defensor del usuario de la Administración electrónica, en el artículo 7 de la Ley, no hace sino confirmar esa voluntad activa de las Administraciones a la hora de remover obstáculos que impidan o dificulten el libre e igual ejercicio de los derechos, así como la plena y efectiva participación de los ciudadanos.

A este respecto, y aún cuando, el artículo 6.2 c) de la Ley reconoce el derecho a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones públicas, se echa de manos una redacción más contundente que afirme y

obligue a las Administraciones públicas a realizar políticas de discriminación positiva hacia los colectivos con mayores dificultades de acceso a las nuevas tecnologías. Grupos sociales con bajos ingresos, personas mayores, personas con discapacidad... deben ser debidamente tratadas a fin de que su acceso a las nuevas tecnologías sea efectivo y que la información de las Administraciones públicas llegue a ellas en condiciones de igualdad con respecto a otros grupos de ciudadanos. En caso contrario, el siguiente paso, el de la efectiva participación, se encontrará lastrado irremisiblemente y no será tal.

Centrándome en uno de estos colectivos, en concreto en el de las personas con diversidad funcional, es cierto que el artículo 3.2 de la LAECSP recoge entre sus finalidades la de “facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo, **con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso**”. Igualmente entre los principios generales de la Ley su artículo 4 c) recoge el principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos de los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran.

Esperemos que estas buenas intenciones no se queden en agua de borrajas, y que las Administraciones públicas colaboren activamente en promocionar el “diseño para todos”, en las campañas de sensibilización social, en la cooperación y sobre todo en la participación de las asociaciones de personas con diversidad funcional, en la promoción e inclusión de contenidos adaptados en las páginas Web de las administraciones, en la difusión de las buenas prácticas,... tal como por otra parte señala el artículo 12 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal en el que textualmente se dice que “Las Administraciones públicas desarrollarán y promoverán actividades de información, campañas de

sensibilización, acciones formativas y cuantas otras sean necesarias para la promoción de la igualdad de oportunidades y la no discriminación”.

Esperemos que las buenas intenciones de la LAECSP no sean sólo aire y que tengan una efectiva plasmación. Que no ocurra lo mismo que con el sistemático incumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de la Ley 34/2002, de 11 de julio, en cuya Disposición Adicional 5ª se señala que:

“Uno. Las Administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias para que la información disponible en sus respectivas páginas de Internet pueda ser accesible a personas con discapacidad y de edad avanzada, de acuerdo con los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos, antes del 31 de diciembre de 2005.

Asimismo, podrán exigir que las páginas de Internet cuyo diseño o mantenimiento financien apliquen los criterios de accesibilidad antes mencionados.

Dos. Igualmente, se promoverá la adopción de normas de accesibilidad por los prestadores de servicios y los fabricantes de equipos y «software», para facilitar el acceso de las personas con discapacidad o de edad avanzada a los contenidos digitales”.

Como acertadamente señala Rocío Miranda de Larra en su artículo “Discapacidad y e-Accesibilidad”³³. “Las Administraciones públicas deben convertirse en garantes de la accesibilidad, incluso haciendo valer su capacidad de compra, definiendo unas condiciones que obliguen a todos los agentes que quieran comerciar con ellas, a ajustarse a las normativas que facilitan la accesibilidad”.

³³ Miranda de Larra, Rocío. “Discapacidad y e-Accesibilidad”, en *Cuadernos Sociales de la Información*, nº 7, Madrid, Ed. Fundación Orange, 2007. También en www.fundacionorange.es/documentos/analisis/cuadernos/cuaderno_4_abril.pdf.

No en vano la capacidad de presión de las administraciones públicas sobre las empresas del sector de las nuevas tecnologías no es en absoluto despreciable. En Europa, tal como señala Rocío Miranda, los recursos totales destinados a la contratación pública suponen ya el 56% del PIB. Las Administraciones públicas bien podrían exigir características de accesibilidad en los bienes y servicios que van a adquirir, incluyendo en los contratos públicos las cláusulas “*ad hoc*”, algo que quizá la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas debiera recoger.

“Examen sobre la igualdad de acceso a la información”.

Señalaba más arriba que los gobiernos deben asegurar que la información que ofrezcan sea completa, objetiva,... Asimismo, el acceso a la información debe ser igual, y para ello las administraciones públicas deben realizar el esfuerzo de promover la efectiva igualdad de acceso a la información. La información es la base sobre la que se asienta todo el posible edificio participativo y a la postre legitimador de las administraciones públicas. Si falta la igualdad el basamento de todo el edificio se tambalea.

Nos encontramos en un momento en que la información ofrecida por gobiernos y administraciones públicas está creciendo exponencialmente. El uso de las nuevas tecnologías motiva esa explosión “*agregativa*” (por utilizar la terminología de Amartya SEN en su obra “Nuevo examen de la desigualdad”³⁴. Sen se plantea en esta obra la crucial pregunta “igualdad ¿de qué?” a la hora de analizar y comprender las distintas concepciones éticas de la organización de la sociedad) de la información disponible, y sin embargo desde el punto de vista “distributivo” (es decir, sobre aquellas consideraciones y actuaciones que tienden a hacer reducir las disparidades en la distribución de las ventajas que proporciona la información) nos encontramos en un momento crítico, que expresiones tan popularizadas y extendidas como la de “brecha digital” reflejan a la perfección.

³⁴ Sen, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial, 1999

La forma de afrontar el problema de la desigualdad digital es enfocarlo desde el punto de vista de las capacidades.

Para Rawls la base ética viene establecida por asegurar que todos los individuos puedan gozar de los mismos bienes primarios, en este caso de información, en términos de oportunidades, aunque finalmente y debido a sus capacidades desiguales se terminará produciendo una “asimetría operativa”. Para Rawls esta desigualdad es aceptable, ya que está basada en un principio ético que asegura la eficacia del sistema.

Sin embargo si adoptamos un enfoque del problema desde el punto de vista de la capacidad, como nos sugiere SEN, atajamos el problema de la igualdad de las libertades desde diferentes premisas éticas.

El análisis lo realizamos entonces, no como un fenómeno de falta de información, o de pobreza de información, o de acceso a la información, sino como de **capacidades básicas insuficientes** para acceder a la información. Este enfoque nos permitirá, al igual que al abordar el problema de la pobreza, entender la persistencia de la existencia de grupos que no acceden a la información.

Es por tanto en las capacidades, en su desarrollo o en su igualación donde las administraciones públicas deben incidir, en primer término, apostando decididamente por la “paideia” ciudadana o cívica, e igualmente con políticas de discriminación positiva hacia aquellos grupos con discapacidades.

Es necesario desarrollar las capacidades para recibir información. Desarrollar la “virtú” que haga frente a la “fortuna”.

Amartya SEN, en su obra “*Poverty and Famines*”³⁵ decía que en la historia del mundo, los sistemas que cuentan con una prensa democrática y con elecciones libres nunca han padecido una hambruna. Como señala Cass R.

³⁵ Sen, Amartya, *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon Press, 1982.

SUNSTEIN en “República.com”³⁶ “deberíamos interpretar este descubrimiento como una metáfora de las funciones de la libertad de expresión (y yo añadiría de la igualdad en la recepción de la información, propiciando el desarrollo de la capacidad de los ciudadanos) en el aseguramiento de que los gobiernos estén, fundamentalmente, al servicio de los intereses de sus ciudadanos”.

Zaragoza a 23 de enero de 2008.

³⁶ Sunstein, Cass R. *República. Com*, Barcelona, Ed. Paidós, 2003, p. 180.