
Ciudadanía y brecha digital¹

Javier Ballina Díaz*

Resumen

En la actualidad asistimos a profundos cambios en la relación entre los ciudadanos y los poderes públicos y, entre ellos, de forma destacada la administración. Dos aspectos coadyuvan especialmente a esa transformación: la denominada nueva gobernanza y la implementación de las nuevas tecnologías. De este modo, no solo cabe plantearse la idea de ciudadanía digital desde la perspectiva del empleo de las TIC, sino también desde el significado mismo de lo que hoy significa ser ciudadano. Sin embargo, a pesar de la evidente contribución de los nuevos medios electrónicos a una mayor realización de la ciudadanía, por ejemplo, en cuanto a las nuevas formas de participación, implica también importantes riesgos de no acometerse de la forma adecuada. Sin duda, uno de esos peligros es la brecha digital, que puede ahondar en las diferencias ya existentes e, incluso, incrementarlas.

Palabras clave: ciudadanía digital, brecha digital, gobernanza participación.

¹ Este trabajo se ha desarrollado en el ámbito de la Cátedra Rafael del Riego de Buen Gobierno y el proyecto “La ciudadanía digital y su reflejo administrativo/Digital citizenship: administrative implications”, ref. TED2021-129283B-I00. Y tiene base en el artículo publicado junto a la Profa. Eva M^a MENÉNDEZ SEBASTIÁN y titulado “Digital citizenship: fighting the digital divide”, publicado en la revista *European Review of Digital Administration & Law*, 2021, Volume 2, Issue 1, págs. 149-155. Además, puede consultarse de los dos autores su libro *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*, REUS, Madrid, 2022.

* Profesor Asociado de Derecho Internacional Público y de las Relaciones Internacionales. Universidad de Oviedo

Abstract

We are currently witnessing profound changes in the relationship between citizens and public authorities, particularly the administration. Two aspects are particularly contributing to this transformation: the so-called new governance and the implementation of new technologies. Thus, the idea of digital citizenship can be considered not only from the perspective of the use of ICTs, but also from the very meaning of what it means to be a citizen today. However, despite the obvious contribution of the new electronic media to a greater realisation of citizenship, for example, in terms of new forms of participation, it also entails significant risks if it is not undertaken in the right way. One such danger is undoubtedly the digital divide, which can deepen existing differences and even increase them.

Keywords digital citizenship, digital divide, participatory governance.

I. Planteamiento

La revolución tecnológica en que estamos inmersos conlleva, sin lugar a dudas, avances fundamentales, pero también riesgos importantes, algunos vinculados a derechos fundamentales que han de ser protegidos. Piénsese en la protección de datos, la intimidad e incluso la dignidad humana. Y es que, como bien ha expresado el prof. De La Quadra-Salcedo, la sociedad digital puede acabar provocando la puesta a disposición de unos pocos de unos instrumentos formidables de poder, dominación y control, incompatibles con los valores y principios superiores de nuestro ordenamiento: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político².

De ahí la necesidad de que se potencie el uso de las TIC en beneficio de los ciudadanos, pero también que se garanticen los derechos fundamentales³, así como los principios y valores fundamentales de nuestra convivencia, entre los que hay que destacar la igualdad. Un valor, principio y derecho fundamental que ha de ser preservado a toda costa y que ha de ser el faro que guie la regulación y el uso de las TIC.

Esta idea es el punto de partida de este estudio, y no tanto en cuanto al *posthumanismo* y el humano potenciado⁴, donde quizás puede resultar más evidente, sino en el ámbito de la ciudadanía digital y, en particular, de la participación del ciudadano en la vida política, democrática, social y administrativa. Es decir, de lo que se trata es de la igualdad, valor esencial del Estado Social y Democrático de Derecho, en relación con la ciudadanía digital, lo que nos lleva indefectiblemente al tema de la brecha digital.

No obstante, para llegar ahí cabe recorrer previamente un camino más o menos largo, partiendo de una reflexión más general que ya formulara el *Conseil d'État* francés en su estudio anual de 2018, nos referimos a la reflexión sobre “La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd’hui”⁵. Y es que el cambio que se está viviendo

² DE LA QUADRA-SALCEDO T., “Retos, riesgos y oportunidades de la sociedad digital”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, pág. 65.

³ En cuanto a la necesidad de proteger los derechos fundamentales frente al avance de la tecnología y cómo la misma ha influido no solo en el ejercicio de esos derechos sino también incluso en el surgimiento de otros nuevos, cabe remitirse al estudio del Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, La Documentation Française, Paris, 2014.

⁴ En relación con este tema tan interesante resulta obligado remitirse a la obra del prof. RODOTÀ S., “Diritto, scienza, tecnologia: modelli e scelte di regolamentazione”, conferencia impartida en el Congreso *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Asociación Italiana de Derecho Comparado, Pisa, 22-24 de mayo de 2003, y recogida en las actas del congreso publicadas por la editorial Giapichelli, Turín, 2004, págs. 397-412; o “Del ser humano al posthumano”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, págs. 87-93.

⁵ Conseil d'État, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, Paris, La Documentation Française, 2018.

en los últimos años en la sociedad no es solo tecnológico, sino que responde a algo más profundo o, cuanto menos, a diversos factores, lo que a su vez enlaza con la llamada nueva gobernanza, buen gobierno y buena administración⁶. Si bien es cierto que el entorno digital ofrece enormes posibilidades para profundizar en la calidad democrática y la toma de decisiones públicas, que deben ser tenidas en cuenta.

Por lo dicho, el esquema que se seguirá en este breve análisis de la ciudadanía digital será descendente, desde qué se entiende hoy por ciudadanía, para pasar al aspecto digital de la misma, para concluir con el problema que en todo ello tiene la brecha digital.

II. ¿Qué es la ciudadanía hoy?

Como recuerda el *Conseil d'État* francés, los hombres y mujeres son seres sociales, la idea de ciudadanía se vincula con el derecho a participar en las decisiones relativas a la comunidad política y, por ende, está en el epicentro de la concepción occidental de la relación entre el individuo y la sociedad⁷.

Sin embargo, en la actualidad asistimos a la exaltación de una serie de principios, como los de transparencia, rendición de cuentas, participación, ética pública ..., que responden a una nueva relación de los poderes públicos con el ciudadano. Este cambio implica importantes transformaciones no solo de funcionamiento, sino de concepción misma de qué es la ciudadanía y de cómo hacerla efectiva, lo que no siempre se ha explicitado, pero que es importante conocer para comprender la razón misma de las transformaciones que se han ido implantando en nuestro entorno.

Para ello cabe traer a colación un concepto manejado hace ya casi veinte años por la doctrina francesa, me refiero al de “ciudadanía administrativa”⁸, puesto que, a nuestro juicio, explica de forma muy precisa e interesante la transformación experimentada en las Administraciones públicas, así como la introducción de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en las mismas. Y respecto del cual el *Conseil d'État* francés incluso da un paso más para hablar de la ciudadanía de la acción pública, que enriquece la ciudadanía política⁹.

A nuestro juicio, resulta relevante la idea de proyecto común a que alude el *Conseil*

⁶ Y no debe olvidarse que, como bien indicara CHEVALLIER J., “Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique”, *Revue du droit public et de la science politique*, 1998, n° 3, p. 659, es bastante obvio que el derecho, como producción social, está obligado a evolucionar en función del cambio social.

⁷ *Conseil d'État, La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, pág. 11.

⁸ En relación con este concepto cabe destacar la tesis del profesor DUMONT G., *La citoyenneté administrative*, Université Panthéon-Assas Paris 2, 2002 (HAL Id: tel-01292880, <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01292880>).

⁹ *Conseil d'État, La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui, op. cit.*, pág. 63.

d'État francés, así como la desigualdad como causa destacada de la desconfianza de los ciudadanos¹⁰, pues, sin duda la solución ha de corregir esa desigualdad y no acentuarla¹¹. Tampoco es menor la importancia de la filosofía de compromiso al servicio de los demás, propia de esta noción de ciudadanía manejada por los franceses¹². Y aunque no podamos detenernos aquí en el concepto mismo de ciudadanía y la transformación que ha sufrido en los últimos años, es preciso lanzar, al menos, esta idea de compromiso, así como que junto a derechos incluye también deberes.

En fin, la ciudadanía desde esta perspectiva se ejerce a través de derechos específicos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos –entre los que se encuentra la Administración pública–, así como en todos los procesos consultivos en los que participan los ciudadanos en la elaboración de decisiones públicas. Participación que en la actualidad dispone de diversos instrumentos y en la que ha tenido una clara incidencia la revolución tecnológica, como se dirá en el epígrafe siguiente.

¹⁰ En relación con la cuestión clave de la confianza, cabe recordar que, como bien dijo el prof. GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1996, págs. 102-103, “lo esencial del *trust*, a lo que alude la significación primaria de la palabra, es la confianza, la cual (como ocurre con el mandato en los Derechos romanizados) no se entrega de una vez por todas, sino que ha de mantenerse viva de forma constante y desde la cual pueden dirigirse instrucciones al fiduciario y, eventualmente, revocarlo. Nada más opuesto a esta idea de la confianza o la fiducia que imaginarla como una enajenación de facultades, bien se conciba esa enajenación como perpetua (idea central de las monarquías absolutas, renovada con fórmulas plebiscitarias por las modernas dictaduras), bien como temporal, por el periodo de la legislatura a que se refiere una elección, pasado el cual sale o una ratificación del gestor en ejercicio o un nuevo gestor alternativo, el cual pasaría a ocupar la misma posición formal que el anterior como titular incondicionado del poder. Las elecciones, que son, sin duda, capitales para la democracia, como procedimiento instrumental de la expresión de esa confianza popular, no alcanzan, sin embargo, a absorber la plenitud de ésta, la cual es imprescindible que se mantenga viva durante todo el periodo de gestión, como el nervio que vivifica y anima la actuación de los gestores y, con ella, a todo el sistema democrático”.

¹¹ Nos referimos a ello, porque precisamente el propio *Conseil d'État* francés, en su estudio de 2018, apunta a que la tecnología digital, que tiene el potencial de facilitar y ampliar el ámbito de la participación, tiene, sin embargo, a reproducir los sesgos y desigualdades observados en las consultas realizadas en la esfera administrativa y política tradicional; y además puede dar lugar a nuevos riesgos, como las noticias falsas o la piratería de procesos de consulta o votación en línea, a lo que cabe añadir la brecha digital. Tampoco cabe desdeñar la idea expuesta en el mencionado estudio respecto a la posible contribución de las redes sociales a dividir más que aunar en busca de un proyecto común.

¹² Así, en la idea expuesta por Dominique Schnapper la ciudadanía expresa un estándar de vida en común o convivencia, una comunidad de ciudadanos, de una nación, de acuerdo con los principios democráticos que se encarnan en particular, en Francia, en los tres pilares del lema de la república: libertad, igualdad y fraternidad. Véanse, a este respecto varias obras de la citada autora, como *Quést-ce que la citoyenneté ?*, Folio actuel, n° 75, Gallimard, Paris, 2000; o más recientemente *La citoyenneté à l'épreuve. La démocratie et les juifs*, Collection NRF Essais, Gallimard, Paris, 2018.

III. El paso de la administración democrática a la democracia administrativa: la importancia del concepto francés de ciudadanía administrativa

En este contexto es en el que resulta relevante analizar la transformación experimentada en el seno de la relación de los ciudadanos con la Administración pública. Y ello principalmente por dos razones, de un lado, porque la Administración es uno de esos poderes públicos, y de otro, porque no en vano en la actualidad se habla de ciudadano en el seno de esa relación y no de administrado, usuario o interesado¹³, como hace no tantos años. Lo que, como se verá, supone un profundo cambio, fuertemente vinculado con la concepción misma de la ciudadanía.

En efecto, el paso de la consideración de quien tiene una relación con la Administración o utiliza un servicio público, de administrado o usuario¹⁴ a la idea de ciudadano, ha implicado toda una transformación que se refleja en esa ciudadanía administrativa. De igual modo, es preciso tener en cuenta los cambios operados en la propia concepción clásica de ciudadanía, más apegada a la idea de nacionalidad.

Esa nueva posición que ha ido adquiriendo el ciudadano respecto de la Administración es la que justifica la introducción -desde esta perspectiva de la ciudadanía-, de los principios a que antes nos hemos referido y sobre los que en gran medida pivota la nueva gobernanza. Se trata de una profunda transformación de la relación entre Administración y los ahora ciudadanos, antes administrados, en línea con lo que se ha venido considerando el paso de la administración democrática a la democracia administrativa. El creciente uso de la noción de “democracia en la administración pública” refleja claramente este cambio. Implica la concesión de nuevos derechos para todos los ciudadanos, y también pretende implicarlos en los procesos administrativos en el marco de los mecanismos de deliberación y participación¹⁵.

El tema de la “democracia administrativa”¹⁶ refleja, en efecto, un cambio profundo en la forma en que se concebía tradicionalmente la relación entre “administración”

¹³ Se ha optado por utilizar los términos franceses “administré” y “usager”, dado que no existen desde el plano jurídico figuras equivalentes en el sistema británico, de ahí la dificultad de una traducción correcta al inglés.

¹⁴ Así, como ya advirtiera DONIER V., “Les droits de l’usager et ceux du citoyen”, *RFDA*, nº 1, 2008, p. 13, un primer paso en esta evolución se dio con la idea de usuario, demostrando así una emancipación del administrado respecto a la administración, ya que deja de estar sometido a la acción administrativa y se convierte en su beneficiario.

¹⁵ En palabras de CHEVALLIER J., “De l’Administration démocratique à la démocratie administrative”, *Revue Française d’Administration Publique*, nº 137-138, 2011, págs. 217-227.

¹⁶ Que a juicio de TESTARD CH., *Pouvoir de décision unilatérale de l’administration et démocratie administrative*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, vol. 304, 2018, es entendida como el conjunto de normas que tienden a fomentar la participación de los ciudadanos en la elaboración de las decisiones administrativas

y “democracia”; pues la administración ya no está llamada a ser democrática, sino a convertirse en la punta de lanza y el vector de una reformulación y profundización de la lógica democrática. Sin embargo, no debe perderse de vista en ningún momento que se trata de un complemento de la democracia representativa y no de un sustituto de la misma¹⁷, una participación en el poder que no concluye con el derecho de sufragio sino que se extiende de forma sostenida¹⁸. Además, todo ello conecta con la buena administración¹⁹, en el sentido de eficacia y de mejor toma de decisiones.

El cambio lo apreciamos en diversas normas en que, en efecto, se ha sustituido el empleo del término administrado, interesado o usuario por el de ciudadano, es el caso claro en Francia de la *Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*²⁰, y más recientemente en España la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas²¹, o la Ley de Contratos del Sector Público de 2017²².

De este modo, al reconocer que el administrado es también un ciudadano, los textos vigentes consideran que la relación administrativa tiene una dimensión cívica. La administración debe proporcionar a los ciudadanos los medios para ejercer su ciudadanía y la relación administrativa es uno de los medios de acceso a la misma. Esto transforma la naturaleza de la relación administrativa, así los

¹⁷ En esta línea apuntan tanto el Conseil d'État, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 14, como CHEVALLIER J., “De l'Administration démocratique à la démocratie administrative”, *Revue Française d'Administration Publique*, *op. cit.*, p. 227; DUMONT G., *La citoyenneté administrative*, *op. cit.*, pág. 367; o DEBAETS E., “Protection des droits fondamentaux et participation de l'individu aux décisions publiques”, *Jurisdoctoria*, n° 4, 2010, p. 175.

¹⁸ Así, como indica OROFINO A. G., *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo cívico*, Bari, Cacucci Editore, 2020, p. 53, la representación y la soberanía popular, que encuentra un modo de expresión a través de ella, no terminan con la manifestación del sufragio, sino que impregnan cada momento de la vida institucional, refractándose en una multiplicidad de situaciones e instituciones que caracterizan profundamente el método democrático. Una administración, por tanto, es democrática si es transparente, y si busca su legitimidad en la confrontación constante con los ciudadanos, y no sólo a través del vehículo electoral, o en el principio de legalidad, que tiene sus fundamentos dogmáticos en la representación política.

¹⁹ Tal y como ha sostenido el Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation Française, Paris, 2011, pág. 92.

²⁰ Hoy debe tenerse en cuenta el *Code des relations entre le public et l'administration*, aprobado por la Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, *JO*, n° 0248, 25 octobre 2015, p. 19872, texte n° 2, que en cierto modo viene a sustituir el término ciudadano por el de público, tal y como ha puesto de manifiesto PINEL F., *La participation du citoyen à la décision administrative*, Droit, Université Rennes 1, 2018, Français, 2018REN1G020. tel-02498451, pp. 19-20.

²¹ Así, por ejemplo, en la citada Ley se menciona el término ciudadano en veintiún ocasiones y una ciudadana, sin embargo, no se explicita el cambio indicado ni todas sus implicaciones.

²² Por ejemplo, cuando habla en el art. 312 del contrato de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía.

ciudadanos tienen derecho a participar en la acción administrativa, tienen derecho a acceder a la administración y la administración debe rendir cuentas ante ellos.

La ciudadanía administrativa así entendida cubre dos realidades: por un lado, debido a la sustitución de términos, todos los derechos del ciudadano pueden considerarse derechos de ciudadanía; por otro lado, se afirma la dimensión cívica de la relación administrativa, como soporte de la ciudadanía política. La ciudadanía administrativa que surge entonces significa que los electores son al mismo tiempo ciudadanos de la administración y ciudadanos en la administración²³. En fin, se trata, por tanto, de hacer efectiva la ciudadanía a través de la participación de los ciudadanos en el poder administrativo por medio de una participación prolongada, hacerla efectiva a través de la relación con la administración.

IV. Ciudadanía digital

Si hemos dicho que el elemento clave de la ciudadanía es la participación en el poder, sea éste a través de derechos políticos o de forma más concreta por medio de la ciudadanía administrativa²⁴, la noción de ciudadanía digital nos lleva indefectiblemente a la idea de esa participación en el poder público a través de medios digitales²⁵.

56

De este modo, si el paso de la idea de administrado a la de ciudadano ha supuesto una profunda transformación de la relación en las relaciones con la Administración, otro aspecto que ha contribuido al cambio en el modo de relacionarse ha sido, sin duda, la tecnología, que ha incidido significativamente en la iteración social, extendiéndose también a la esfera pública²⁶, baste de ejemplo, la relevancia que la revolución digital ha tenido en las formas de participación. Así, es evidente la confluencia de principios y términos como transparencia, democracia deliberativa,

²³ DUMONT G., *La citoyenneté administrative*, op. cit., págs. 666-667.

²⁴ Así, la doctrina viene entendiendo que, en efecto, uno de los atributos de toda ciudadanía es el derecho a participar en la elaboración de las decisiones administrativas, como han afirmado EVEILLARD G., “La citoyenneté administrative, vecteur de nouveaux droits publics subjectifs des administrés ?”, dans *Les droits publics subjectifs de l’administré*, Association française pour la recherche en droit administratif, Jun 2011, Bordeaux, France, p. 109; o PINEL F., *La participation du citoyen à la décision administrative*, op. cit., p. 20.

²⁵ Para MOSSBERGER K., TOLBERT C. J. and McNEAL R. S., *Digital Citizenship. The Internet, Society and participation*, The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 1, la ciudadanía digital es la capacidad de participar en la sociedad en línea. Respecto a la definición de la ciudadanía digital véase también GREFFET F. et WOJCIK S., “La citoyenneté numérique. Perspectives de recherche”, *Réseaux*, n° 184-185, 2014/2-3, págs. 125-159.

²⁶ Como principales elementos de este cambio, MANTELERO A., “Ciudadanía y gobernanza digital entre política, ética y derecho”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, pág. 160, señala la comunicación, los servicios en línea y la datificación.

democracia participativa, buena administración, buen gobierno, etc, y las nuevas tecnologías de comunicación e información²⁷.

No obstante, es preciso recordar como que la participación desde la perspectiva de la ciudadanía y, particularmente, de la ciudadanía digital, se viene identificando o relacionando con la democracia administrativa, sin embargo, no es ni mucho menos la única manifestación de la participación, pues la misma responde también a otras funciones. Así, permite al ciudadano participar activamente en la definición del interés general, pero también le permite defender sus intereses particulares. Sirve tanto para mejorar la toma de decisiones como para intentar dotarla de mayor legitimidad²⁸. El ciudadano que participa lo hace desde una pluralidad de condiciones, como interesado, como particular, como integrante de la sociedad civil, a través de un grupo de interés o lobby, etc²⁹. También existe una gran diversidad de instrumentos, desde el procedimiento, la representación de intereses, procesos de referéndum y procedimientos de participación pública³⁰, etc. Y puede hablarse de diversas fases en la toma de decisiones en que esta participación tiene presencia³¹.

El empleo de las nuevas tecnologías para canalizar estas diversas formas de participación es una evidencia, y aunque resultan especialmente idóneas en

²⁷ Así, lo afirma COTINO HUESO L., “Derecho y “Gobierno abierto”. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2013, p. 53, quien apunta a que la noción misma de gobierno abierto nació vinculada a la e-democracia y e-transparencia.

²⁸ Aunque recuérdese que hay autores que entienden que la legitimidad de la decisión administrativa deriva de forma indirecta de ejecutar las decisiones del pueblo, es el caso de DUMONT G., *La citoyenneté administrative*, op. cit., págs. 15 y 212.

²⁹ En definitiva, como señalará ya hace más de treinta años, el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA E., “Principes et modalités de la participation à la vie administrative”, dans DELPÉRÉE F. (dir.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative (Travaux des Xlles Journées d'études juridiques Jean Dabin)*, Bruylant, Bruxelles, 1986, 257, los participantes en el proceso de toma de decisiones pueden verse afectados de diversas formas, así, el individuo puede estar asociado a la acción pública como titular de derechos o intereses, como “actor interesado”, pero también como “garante y protector de un valor colectivo”, como “actor desinteresado”.

³⁰ En relación con el tema de la participación, sus funciones e instrumentos, así como las garantías de la misma, cabe destacar la tesis de FLORIAN P., *La participation du citoyen à la décision administrative*, Droit, Université Rennes 1, 2018, NNT : 2018REN1G020. tel-02498451.

³¹ Así, cabe hablar de una primera fase o incluso fase previa, donde se trataría de la fijación de lo que es interés general, donde pueden tener lugar los debates públicos, consultas u otros instrumentos similares, incluso, la iniciativa popular, y que responden más a la idea de deliberación. Sin olvidar tampoco la relevancia de la transparencia, incluso como premisa de la participación más estricta. Luego estaría la participación, en sentido más estricto, en el procedimiento de toma de decisiones, que comprende muy diversas variedades, desde la participación orgánica, hasta el referéndum. Y en una última fase hay que mencionar la participación en sentido amplio a través de la evaluación de políticas públicas o la llamada rendición de cuentas. Piénsese que, como ya sea dicho, la ciudadanía administrativa coadyuva a la extensión de la ciudadanía política.

las primeras³², piénsese en la transparencia, especialmente en cuanto ofrecer información, también pueden utilizarse con mayor o menor intensidad en las diversas fases indicadas de la participación en un sentido amplio, aunque no con siempre existe unanimidad al respecto³³.

Sin duda, las nuevas TIC son una oportunidad para el ejercicio de la ciudadanía, a través de la participación, pues puede aumentar el número de participantes³⁴; sin embargo, también pueden implicar riesgos y amenazas, como favorecer las expresiones unilaterales, los fenómenos de polarización (los ciudadanos sólo navegarían por sitios donde las ideas expresadas son afines a las suyas), así como las expresiones ciudadanas volubles e irrelevantes³⁵. De ahí, que sea relevante el uso que los representantes elegidos por el pueblo hagan de estas nuevas tecnologías para organizar procedimientos participativos institucionalizados³⁶.

Por ello también, es preciso analizar con la profundidad necesaria los diversos instrumentos de participación *on line*, con anterioridad a ponerlos en práctica, cuáles pueden ser sus ventajas e inconvenientes, cómo pueden ser empleados de forma correcta y también conocer qué peligros pueden conllevar³⁷. Pues la variedad de instrumentos de este tipo que pueden ser empleados a lo largo de las diversas fases que implica la

58

³² Así, recuerda COTINO HUESO L., “Derecho y “Gobierno abierto”. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas”, *op. cit.*, p. 74, que: “de hecho, hasta hoy mismo, las mejores prácticas mundiales de democracia electrónica se centran en las primeras fases del proceso (mejor y mayor información), nunca en la fase de toma de decisiones”.

³³ Así, por ejemplo, para CARDI Q., *Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée: une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation citoyenne*, Thèse, Philosophie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018 (HAL Id: tel-02153331 <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02153331>), p. 24, los procedimientos participativos en línea parecen favorecer un fenómeno de agregación, más que de *deliberación*, lo que significa que las expresiones son paralelas entre sí y que no hay intercambio; mientras que otros autores como WOJCIK S., “Prendre la démocratie électronique au sérieux.: De quelques enjeux et controverses sur la participation politique en ligne”, *La démocratie électronique*, Nov 2009, Besançon, France, (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00591937>), p. 11, ven en la herramienta digital un medio para desarrollar la deliberación.

³⁴ Como recuerda CARDI Q., *Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée: une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation citoyenne*, *op. cit.*

³⁵ A este respecto, véanse, entre otros, HINDMAN M., *The myth of digital democracy*, Princeton University Press, 2009.

³⁶ CARDI Q., *Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée: une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation citoyenne*, *op. cit.*, p. 22.

³⁷ Piénsese en las diferencias existentes entre el referéndum, los presupuestos participativos, los debates públicos, las consultas, las encuestas, e incluso el voto electrónico, tanto en cuanto a la posible eficacia, como respecto al grado de participación y/o deliberación e, incluso, la legitimidad de los participantes.

participación en sentido amplio en las decisiones públicas o el llamado gobierno abierto, así como la nueva gobernanza pública, es considerable, por lo que solo un conocimiento profundo de los mismos hará posible el acierto en su utilización³⁸.

Sin duda, se trata de una cuestión compleja, necesitada de reflexión y de una buena regulación, una estrategia que permita aprovechar lo bueno de las nuevas TIC, especialmente la posibilidad de abrir el debate y la participación a todos, sin menoscabar ni distorsionar la democracia representativa sino complementarla, sin vulnerar la ciudadanía sino hacerla efectiva, lo que pasa en primer lugar por un acceso efectivo de todos a esas nuevas vías de participación e incluso una labor de dar a conocerlas y fomentar su uso. Todo ello teniendo claro que el objetivo no es el empleo de las TIC³⁹, sino que a través de las mismas los ciudadanos esperan participar en un gobierno eficaz y eficiente que responda realmente a sus necesidades, en la idea de que cuando la transparencia, la participación y colaboración, así como la rendición de cuentas están presentes⁴⁰, el resultado debe ser un gobierno eficaz, eficiente y responsable, base de un buen gobierno y una buena administración.

V. La necesidad de erradicar la brecha digital: está en juego la ciudadanía

Uno de los riesgos más destacados en el empleo de las nuevas tecnologías por lo que a la participación en el poder se refiere, es, sin duda, la brecha digital. Esta cuestión es de suma relevancia, pues, si como ya apuntamos, una de las claves de la ciudadanía es la igualdad, no puede esta verse atacada con otro elemento

59

³⁸ En efecto, como indica INNERARITY D., “El impacto de la inteligencia artificial en la democracia”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 109, segundo semestre, 2020, p. 90, “el modo como configuremos la gobernanza de estas tecnologías va a ser decisivo para el futuro de la democracia; puede implicar su destrucción o su fortalecimiento”.

³⁹ Como bien ha señalado también MARTÍN DELGADO I., “El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de administración digital auténticamente innovador”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, pág. 180; y tal como ya se ha tenido ocasión de advertir en MENÉNDEZ SEBASTIÁN E. M^a., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

⁴⁰ Así, como afirma GILLES W., “From the right to transparency to the right to open government in a digital era. A french approach”, *op. cit.*, p. 27, en lugar de promover la transparencia en sí misma, el enfoque moderno utiliza la transparencia como vehículo para mejorar el funcionamiento de la administración gubernamental y para hacer que los funcionarios rindan cuentas de sus decisiones y acciones. En fin, desde esta perspectiva, a su juicio, los ciudadanos tienen ahora no solo derecho a la transparencia y al acceso a la información pública en la era de Internet, sino más ampliamente un derecho a un gobierno abierto que les permite ser por lo menos un interesado parcial en la adopción de decisiones públicas, p. 28.

que introduzca una mayor fisura en la sociedad⁴¹. De ahí que sea absolutamente imprescindible luchar contra la misma, encontrando soluciones que, al menos temporalmente y hasta que dicha brecha sea corregida, no dejen a una parte de los ciudadanos fuera del proceso democrático, de la toma de decisiones públicas que les afectan, el acceso a los servicios públicos, ni ahonde en unas diferencias ya intolerables que solo vulneran y hieren una auténtica idea de ciudadanía⁴².

Las soluciones son diversas, a nuestro juicio, además de la opción apuntada por algún autor de mantener temporal y transitoriamente las dos vías de participación: la digital y la presencial⁴³, con las limitaciones que ello implica⁴⁴, puede apuntarse también a otras vías, dos a corto y otra a largo plazo. La primera, la importancia de contar con oficinas de apoyo o puntos de acceso donde los ciudadanos pudieran disponer de los medios y asesoramiento para ejercitar sus derechos digitalmente, por supuesto con todas las garantías necesarias. La segunda, la importancia de la simplificación, hacer fácil el acceso a los servicios públicos digitales, la comprensión y la ejecución. Y la tercera vía, crucial a nuestro modo de ver, la educación y capacitación en las nuevas tecnologías, así como el fomento de su utilización, y en este caso, no solo desde la perspectiva del empleo de las TIC, sino que entendemos que es primordial que los poderes públicos pongan en valor el ejercicio de la ciudadanía, es decir, que en la educación –pilar elemental de toda sociedad-, se dé a conocer y se promueva la ciudadanía administrativa, así como las nuevas vías de hacerla efectiva⁴⁵. Es imprescindible educar y capacitar a quienes están llamados a ser ciudadanos comprometidos⁴⁶.

60

⁴¹ Y es que, la desigualdad digital está arraigada en las desigualdades estructurales y aunque todavía no puede ser resuelta por la tecnología, sí puede empeorar con ella, así, a medida que nuestra vida cotidiana se vuelve más digital, es crucial incluir a todos en la sociedad digital, como indican CARMÍ E. AND YATES S. J., “What do digital inclusion and data literacy mean today?”, *Internet Policy Review*, nº 9(2), 2020, p. 1, DOI: 10.14763/2020.2.1474.

⁴² Como ha indicado TOMLISON J., *Justice in the Digital State. Assessing the Next Revolution in Administrative Justice*, Bristol, Policy Press, 2019, las tecnologías digitales tienen el potencial de ampliar el acceso a los servicios públicos, pero solo si están adecuadamente diseñados.

⁴³ Es el caso de GAMERO CASADO E., “El derecho digital a participar en los asuntos públicos: redes sociales y otros canales de expresión”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, pp. 235-236.

⁴⁴ No debemos perder de vista que precisamente el uso de las TIC supone superar algunas de las dificultades que la participación clásica presenta, como la llamada inviabilidad, a la que apuntan ÁLVAREZ VÉLEZ M^a. I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN F., “La democracia ante los avances de la tecnología: una perspectiva de Derecho Constitucional”, *op. cit.*, p. 287; si bien es cierto que como dicen FAURE L., VENDRAMIN P. and SCHURMANS D., “A situated approach to digital exclusion based on life courses”, *Internet Policy Review*, nº 9 (2), <https://doi.org/10.14763/2020.2.1475>, p. 15, la ausencia de posibilidad de elección forma parte de la definición de exclusión digital.

⁴⁵ Recuérdese las palabras de Víctor Hugo “La liberté commence où l'ignorance finit”.

⁴⁶ La importancia de la educación en la propia construcción de una ciudadanía se pone claramente

Las propuestas y avances de los Estados en este sentido son diversas, cabe mencionar brevemente, por ejemplo, en España el Plan Nacional de Competencias Digitales, de 27 de enero de 2021, de la misma fecha el Plan de Digitalización de Pymes y el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas; o por otro lado la Agenda Digital 2025, la Carta de Derechos Digitales recientemente aprobada, el Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales de la sociedad, la economía y los territorios, la Estrategia de impulso al 5G, la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, etc; o la web de los Países Bajos <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/archief/toegankelijkheid/digitale-inclusie/>, la francesa [oups.gov.fr](https://www.oups.gov.fr)⁴⁷, así como la particular medida en este país del derecho al error de la Loi n° 2018-727 **du 10** août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

Además, esta desigualdad digital viene afectando normalmente a grupos ya de por sí desfavorecidos⁴⁸, es decir, no se trata solo de una desigualdad en el acceso y uso de la tecnología, sino que se ha visto que reproduce problemas sociales más amplios e, incluso, refuerza las desigualdades sociales y económicas ya existentes⁴⁹. Y es que se viene hablando de una brecha digital en tres grados, el primer nivel sería el acceso, el segundo las habilidades⁵⁰ para un uso significativo aunque se

de manifiesto en Conseil d'État, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui, op. cit.*, donde se aboga sin tapujos por la enseñanza de la ciudadanía en las escuelas. En España esta idea se introdujo en cierta medida con la asignatura "Educación para la ciudadanía", que se estableció por el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, siguiendo al respecto la Recomendación del Consejo de Europa (Recomendación (2002)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática); pero que desapareció completamente en 2016.

⁴⁷ A las que se refiere RANCHORDAS S., "Automation of Public Services and Digital Exclusion", *I-CONnect Blog of the International Journal of Constitutional Law*, March 11 2020, <http://www.iconnectblog.com/2020/03/automation-of-public-services-and-digital-exclusion/>.

⁴⁸ Lo que conecta con el concepto de vulnerabilidad administrativa de A. NOGUEIRA LÓPEZ, "Vulnerabilidad administrativa. Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda", en N. PALEO MOSQUERA (Ed.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Tirant lo Blanch., Valencia, 2020, p. 241, y que como la autora afirma, atajarla es una exigencia del Estado social conectada con la buena administración.

⁴⁹ Como recuerda RANCHORDAS S., "Automation of Public Services and Digital Exclusion", *I-CONnect Blog of the International Journal of Constitutional Law*, March 11 2020, <http://www.iconnectblog.com/2020/03/automation-of-public-services-and-digital-exclusion/>.

⁵⁰ Cabe recordar lo que viene indicando la doctrina en cuanto a la necesidad de alfabetización no solo digital sino también algorítmica, pues esta última afecta a la capacidad del individuo para participar en debates sociales y políticos y para evaluar los datos de forma crítica; así, como indican RAINIE L. and ANDERSON J., "The need grows for algorithmic literacy, transparency and oversight", *Pew Research Center, Internet & Technology*, February 8, 2017, la alfabetización algorítmica significa que los individuos no solo sean conscientes de cómo se recopilan y utilizan los datos, sino también cómo pueden afectar a las decisiones que se toman sobre ellos.

tenga acceso⁵¹, y el tercero que enfatiza la forma en que la tecnología empeora las formas tradicionales de desigualdad⁵².

En fin, a nuestro juicio, cabe concluir que para que haya una buena administración y un buen gobierno, así como que la nueva ciudadanía administrativa se ponga en práctica y sea efectiva, es imprescindible ser consciente de la desigualdad que las propias tecnologías pueden introducir, así como el incremento de las existentes, adoptando medidas para erradicarlas o, en caso contrario, se vulnerará un derecho fundamental básico, la igualdad, que además se encuentra en el núcleo mismo de una comprometida y adecuada ciudadanía, la idea de proyecto común, pasando por ello de virtud o beneficio a caballo de Troya.

⁵¹ De tal modo que esta brecha de segundo grado se refiere a la diferencia entre los que pueden utilizar eficazmente las tecnologías digitales y lo que no, como indica HARGITTAL E., "Second-Level Digital Divide: Differences in People's Online Skills", *First Monday*, nº 7(4), 2002, <https://doi.org/10.5210/fm.v7i4.942>.

⁰ A este respecto, véase, entre otros, CALDERÓN GÓMEZ D., "The third digital divide and Bourdieu: Bidirectional conversion of economic, cultural, and social capital to (and from) digital capital among young people in Madrid", *New Media & Society*, <https://doi.org/10.1177/1461444820933252>.

VI. Bibliografía

- CALDERÓN GÓMEZ D., “The third digital divide and Bourdieu: Bidirectional conversion of economic, cultural, and social capital to (and from) digital capital among young people in Madrid”, *New Media & Society*, <https://doi.org/10.1177/1461444820933252>.
- CARDI Q., *Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée: une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation citoyenne*, Thèse, Philosophie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018.
- CARMÍ E. AND YATES S. J., “What do digital inclusion and data literacy mean today?”, *Internet Policy Review*, nº 9(2), 2020.
- CHEVALLIER J., “Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique”, *Revue du droit public et de la science politique*, 1998, nº 3.
 - “De l'Administration démocratique à la démocratie administrative”, *Revue Française d'Administration Publique*, nº 137-138, 2011, págs. 217-227.
- Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation Française, Paris, 2011.
 - *Le numérique et les droits fondamentaux*, La Documentation Française, Paris, 2014.
 - *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, Paris, La Documentation Française, 2018.
- COTINO HUESO L., “Derecho y “Gobierno abierto”. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2013.
- DE LA QUADRA-SALCEDO T., “Retos, riesgos y oportunidades de la sociedad digital”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018.

- DEBAETS E., “Protection des droits fondamentaux et participation de l’individu aux décisions publiques”, *Jurisdoctrina*, nº 4, 2010.
- DONIER V., “Les droits de l’usager et ceux du citoyen”, *RFDA*, nº 1, 2008.
- DUMONT G., *La citoyenneté administrative*, Université Panthéon-Assas Paris 2, 2002 (HAL Id: tel-01292880, <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01292880>).
- EVEILLARD G., “La citoyenneté administrative, vecteur de nouveaux droits publics subjectifs des administrés ?”, dans *Les droits publics subjectifs de l’administré*, Association française pour la recherche en droit administratif, Jun 2011, Bordeaux, France.
- FAURE L., VENDRAMIN P. and SCHURMANS D., “A situated approach to digital exclusion based on life courses”, *Internet Policy Review*, nº 9 (2).
- FLORIAN P., *La participation du citoyen à la décision administrative*, Droit, Université Rennes 1, 2018.
- GAMERO CASADO E., “El derecho digital a participar en los asuntos públicos: redes sociales y otros canales de expresión”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, pp. 235-236.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., “Principes et modalités de la participation à la vie administrative”, dans DELPÉRÉE F. (dir.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative (Travaux des XIIes Journées d’études juridiques Jean Dabin)*, Bruylant, Bruxelles, 1986.
- *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1996.
- GREFFET F. et WOJCIK S., “La citoyenneté numérique. Perspectives de recherche”, *Réseaux*, nº 184-185, 2014/2-3, págs. 125-159.
- HARGITTAI E., “Second-Level Digital Divide: Differences in People’s Online Skills”, *First Monday*, nº 7(4), 2002.
- HINDMAN M., *The myth of digital democracy*, Princeton University Press, 2009.
- INNERARITY D., “El impacto de la inteligencia artificial en la democracia”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 109, segundo semestre, 2020.

- MANTELERO A., “Ciudadanía y gobernanza digital entre política, ética y derecho, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018.
- MARTÍN DELGADO I., “El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de administración digital auténticamente innovador”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN E. M^a., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
 - *From bureaucracy to artificial intelligence: the tension between efficiency and guarantees*, Cedam, Milano, 2023.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN E. M^a. and BALLINA DÍAZ J., “Digital citizenship: fighting the digital divide”, *European Review of Digital Administration & Law*, 2021, Volume 2, Issue 1, págs. 149-155.
 - *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*, REUS, Madrid, 2022.
- MOSSBERGER K., TOLBERT C. J. and McNEAL R. S., *Digital Citizenship. The Internet, Society and participation*, The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, 2008.
- OROFINO A. G., *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo cívico*, Bari, Cacucci Editore, 2020
- PINEL F., *La participation du citoyen à la décision administrative*, Droit, Université Rennes 1, 2018.
- RAINIE L. and ANDERSON J., “The need grows for algorithmic literacy, transparency and oversight”, *Pew Research Center, Internet & Technology*, February 8, 2017.
- RANCHORDAS S., “Automation of Public Services and Digital Exclusion”, *I-CONnect Blog of the International Journal of Constitutional Law*, March 11 2020, <http://www.iconnectblog.com/2020/03/automation-of-public-services->

and-digital-exclusion/.

- RODOTÀ S., “Del ser humano al posthumano”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TOIRREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, págs. 87-93.
- SCHNAPPER D., *Quést-ce que la citoyenneté ?*, Folio actuel, n° 75, Gallimard, Paris, 2000; o más recientemente *La citoyenneté à l'épreuve. La démocratie et les juifs*, Collection NRF Essais, Gallimard, Paris, 2018.
- TESTARD CH., *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, vol. 304, 2018.
- TOMLISON J., *Justice in the Digital State. Assessing the Next Revolution in Administrative Justice*, Bristol, Policy Press, 2019.
- WOJCIK S., “Prendre la démocratie électronique au sérieux.: De quelques enjeux et controverses sur la participation politique en ligne”, *La démocratie électronique*, Nov 2009, Besançon, France.