

Lorenzo Cotino

www.cotino.es

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en www.cotino.net.

Capítulo de libro, COTINO HUESO, Lorenzo, : “Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas”, en FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M^a (coord.), *Derecho de Sufragio y Participación ciudadana a través de las Nuevas Tecnologías*, ARANZADI-Instituto de Derecho Parlamentario Universidad Complutense, Cizur Menor, 2010.

Lorenzo Cotino Hueso¹, *Profesor titular de Derecho constitucional de la Universidad de Valencia. Red Derechotics*

Contenido, pulse sobre el epígrafe:

I. UNA NOCIÓN DE E-DEMOCRACIA ADECUADA AL SISTEMA POLÍTICO Y A LA WEB 2.0.....	4
LOS DIVERSOS NOMBRES DE LA E-DEMOCRACIA Y SU SENTIDO ADECUADO A LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS.....	4
LA “WEB SOCIAL” O “WEB PARTICIPATIVA” HA SUPERADO A LOS VISIONARIOS DEL E-GOBIERNO Y LA E-DEMOCRACIA.....	6
LA CONCURRENCIA DE LA E-DEMOCRACIA CON EL E-GOBIERNO Y EL “E-GOBIERNO 2.0”	9
LA E-DEMOCRACIA COMO PRINCIPIO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL CONCRETABLE POR UN LEGISLADOR CON VOLUNTAD POLÍTICA.....	10
II. ACCESO A LAS TICS, INFRA Y SUPRARREPRESENTACIÓN ELECTRÓNICA Y DISCRIMINACIÓN ELECTRÓNICA DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA.....	12
1. ACCESO A LA RED Y PELIGRO DE INFRA Y SUPRARREPRESENTACIÓN.....	12
2. “IUS COMMUNICATIONIS”, ACCESO EFECTIVO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS ELECTRÓNICOS Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA IMPLANTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA ELECTRÓNICAS.....	14
<i>Garantía de la accesibilidad a los servicios públicos electrónicos y “ius communicationis”.....</i>	<i>15</i>
<i>Análisis del trato discriminatorio en la implantación del e-gobierno.....</i>	<i>18</i>

¹ cotino@uv.es, www.cotino.es (ahí puede accederse al texto completo de muchas publicaciones). Es coordinador de la Red de especialistas en Derecho de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación, www.derechotics.com. El presente escrito se realiza en el marco del Proyecto I+D+I del MICNIN, “Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites”, (DER2009-14519-C05-01/JURI) del que es investigador principal.

IV. LA SITUACIÓN NORMATIVA ACTUAL REVELA LA HIPOCRESÍA DEL LEGISLADOR: ESCASA REGULACIÓN DE E-PARTICIPACIÓN Y E-TRANSPARENCIA PÚBLICAS, IMPORTANTE REGULACIÓN PARA EL ÁMBITO PRIVADO..... 20

 LOS ESCASOS COMPROMISOS NORMATIVOS DE LOS PODERES PÚBLICOS EN E-TRANSPARENCIA Y E-PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICAS 20

 IMPOSICIONES DE E-TRANSPARENCIA Y SERVICIOS AL SECTOR PRIVADO COMO MUESTRA DE LA HIPOCRESÍA NORMATIVA, Y COMO EJEMPLOS A SEGUIR..... 24

 PROPUESTA DE OBLIGACIONES JURÍDICAS Y DERECHOS DE LOS CIUDADANOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA RED 26

V. PARA CONCLUIR. VÍAS INFORMALES Y FORMALES DE APOYO Y SUSCRIPCIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS DE INICIATIVAS Y PETICIONES POLÍTICAS..... 27

Resumen:

El autor es favorable a una concepción de democracia electrónica adecuada al contexto democrático occidental y al uso real de internet y la web 2. 0 o web social participativa. El autor afirma un principio jurídico-constitucional de implantación de la e-democracia. No obstante, este principio requiere de desarrollo por un legislador con voluntad política. Tras seguir datos de uso y acceso a internet, se tienen en cuenta a las personas que no participan en internet. También se subraya el peligro de dar a los activistas de internet más representación en la sociedad que la que realmente tienen. Igualmente, se analiza jurídicamente la obligación de relacionarse electrónicamente con los poderes públicos. Asimismo, se examina la posible discriminación que pueden suponer las ventajas que disfrutaban los internautas. También se aborda la existencia de un "Ius communicationis", un derecho acceso efectivo a los medios electrónicos, premisa de la e-democracia. El estudio analiza la normativa actual y las imposiciones a los poderes públicos de e-transparencia y e-democracia. El balance no es muy positivo y contrasta con las importantes obligaciones que se imponen en el ámbito privado. Se incluyen diversas propuestas normativas. Finalmente, se analiza el fenómeno creciente de apoyos informales de iniciativas y peticiones políticas. Asimismo, se sigue el tratamiento jurídico actual de los apoyos formales de iniciativa legislativa popular o derecho de petición.

Summary

The author is in favor of a concept of electronic democracy suited to the Western democratic context and the actual use of the "web 2. 0". The author affirm a legal-constitutional principle of implementation of e-democracy. Any case, this principle requires development of a political legislator. After following data of internet uses and users, people who do not participate and in Internet are taken into account. Also it is stressed the danger of giving to the Internet activists more representation that they actually have in the society. The legal obligation to interact electronically with public authorities is examined, as the possible discrimination that may suppose the more advantages enjoyed by Internet users. As a premise of e-democracy it is exposed the legal recognition of the "Ius communicationis", a right of access to electronic means.

The study examines the current rules and obligations for government to have e-transparency and e-democracy. The balance is not very positive and the situation contrasts with the obligations that the public imposes to the private organizations. The author includes various policy proposals on the matter.

Finally, he examines the growing phenomenon of informal supports by the internet users to initiatives and to political demands. Also it is exposed the current legal treatment of formal electronic supports through the legal way of popular legislative initiative or right of petition.

I. Una noción de e-democracia adecuada al sistema político y a la web 2.0

Los diversos nombres de la e-democracia y su sentido adecuado a los sistemas democráticos

Como en otros lugares he comentado², la terminología empleada para hablar de cuestiones del nexo con las TICs de la participación y democracia es muy variada: e-democracia, i-democracia, democracia electrónica, e-participación, participación electrónica, ciberdemocracia, tele-democracia, democratización electrónica, ciberpoder, ciberciudadanía, ciudadanía.com³, y un largo etc. A estas formas no dejan de añadirse

² Sobre estos temas, también y entre otros de mis estudios "Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas", en *Revista Catalana de Derecho Público* (segunda etapa de la Revista "Autonomías"), monográfico sobre "la incidencia de las TIC en el Derecho público", núm. 35, 2007, pág. 75-120. Accesible en la red. Este epígrafe de introducción viene a coincidir con la introducción de dicho estudio.

Me permito señalar dos contribuciones que he tenido el gusto de coordinar. La más reciente, contando con dieciocho trabajos de otros tantos autores de los más consagrados en la materia en España, COTINO HUESO, Lorenzo (Coord.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (Colección Sociedad de la Información nº 13, Comares, Granada, 2007. Asimismo, también reciente, *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares (Colección Sociedad de la Información, nº 9), Granada, 2006. Asimismo, cabe destacar en España los trabajos –ya clásicos– de LAVILLA MARTÍNEZ, Félix, "Ciudadanos, organizaciones sociales, nuevas tecnologías y Parlamento", ponencia para el Congreso de Parlamentarios Iberoamericanos en la red, 13-16 de noviembre de 2001, en el Senado de España, disponible la documentación en <http://www.parlamentariosiberoamericanos.org/> (21/12/2001); MARTÍN CUBAS, Joaquín, *Democracia e Internet*, Colecciones Interciencias, Valencia, 2001; PAU I VALL, Francesc, "Democracia e Internet". *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia. Universidad de Murcia, nº 10, 1998, pág., 195-213; RUBIO NÚÑEZ, Rafael, "Internet en la participación política", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 109, julio-septiembre de 2000, págs. 285-302; ORIOL PRATS, Joan y DEL ÁLAMO, Óscar, "Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos", en *Revista Futuros*, nº 4, año 2003, vol. 1, disponible en www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro4/democracia_e.rtf (3/2/2004); FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *Gobierno electrónico. Un desafío en internet (Implicaciones jurídicas)*, Funda- Ceig Querétaro, Querétaro, 2004; de este autor, *Lo público y lo privado en internet. Intimidad y libertad de expresión en la red*, UNAM, Méjico, 2004; RÍOS INSUA, David; FERNÁNDEZ, Eugenio y RÍOS, Jesús M. "Más allá del gobierno electrónico: hacia la democracia electrónica", en *Revista Datospersonales.org*, nº 8, marzo de 2004, disponible en www.madrid.org/comun/datospersonales/0,3126,457237_457444_127535941_12182003_12173401,00.html (6/11/2005) y PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*, Gedisa, Barcelona, 2004. *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (desafíos y posibilidades)* (Jordi Barrat i Esteve y otros.), Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política (FUNDAp), Santiago de Querétaro (México), 2007 (ISBN: 968-5435-66-9), 184 páginas y CREMADES, Javier, *Micropoder, la fuerza del ciudadano en la era digital*, Espasa-Calpe, Madrid, 2007, entre los más destacables.

Asimismo, cabe destacar los trabajos de Balkin (Director del The Information Society Project at Yale Law School, entre otras obras, *Cybercrime: Digital Cops in a Networked Environment*, 2007; *The State of Play: Law*, 2006 y trabajos básicos previos como *New York University Law Review* ("Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society", 2004). En diciembre de 2008, Balkin ha reabierto el debate con "The Future of Free Expression in a Digital Age (*Yale University R*)).

Aunque pueda engañar por el título, es un referente sobre e-democracia en España el trabajo de CAMPOS, Eva, *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*, Tesis doctoral dirigida por José Luis Dader, evaluada el 29.6.2009 en CC. Información. U. Complutense Madrid. Cabe esperar a la publicación final de esta Tesis.

³ ORIOL PRATS, Joan y DEL ÁLAMO, Óscar, "Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos", cit. también recuerdan a otros autores como Hagen que distinguen tres nociones diferentes de democracia electrónica: "tele-democracia" "ciberdemocracia" y la "democratización

otras como e-cognocracia⁴ o democracia electrónicamente influida⁵, por ejemplo. En todo caso, pese a los intentos de atribuir una connotación particular a estas diferentes terminologías, ninguna de estas expresiones se ha consolidado doctrinalmente.

La tradicional literatura sobre e-democracia centraba la atención casi monográficamente en el voto telemático o electrónico, descuidando, por el contrario, otros ámbitos esenciales. A mi juicio, vincular las nuevas tecnologías a la democracia directa con votación continua de los asuntos públicos, puede tildarse de “teledemagogia”⁶. La democracia electrónica ni empieza ni acaba, afortunadamente, en el voto electrónico, pese a que se suelen identificar. Ahora bien, estos “expertos” mayormente desconocían la marcha real y usos de la red por los internautas y la ciudadanía, que les ha sobrepasado por completo por encima. El ciudadano ha pasado a ser el centro de la sociedad de la información en la web 2.0⁷.

Como desde hace años sostengo, prefiero denominar democracia o participación electrónicas, o e-democracia, casi indistintamente, a la concesión de un papel importante a las tecnologías de la información y comunicación (en adelante, TICs) en los procesos democráticos y participativos de los sistemas democráticos liberales. Y éste es el camino seguido en la Recomendación CM / Rec (2009) 1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la democracia electrónica (e-democracia), en adelante (Recomendación e-democracia 2009)⁸. Esta Recomendación afirma la e-democracia “como el apoyo y fortalecimiento de la democracia, las instituciones democráticas y los procesos democráticos por medio de las TIC, es sobre todo acerca de la democracia. Su objetivo

electrónica”, con muy diferentes sentidos.

También, por ejemplo, Pérez Luño habla en general de “Tele-democracia”, en general, si bien distingue –como aquí– una “versión débil”, frente a una “versión fuerte” de democracia directa basada en la participación. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *¿Ciberciudadanía@ o ciudadaní@.com?*, págs. 61 y ss. y 67 y ss. El mismo Pérez Luño maneja finalmente la doble terminología de una positiva “ciberciudadanía” y una negativa “ciudadanía.com”, *Ibidem*, págs. 99 y ss..

Canals maneja conceptos de profundización en la democracia e internet, de la mera “administración electrónica”, a la “democracia electrónica”, la “ciberdemocracia” y, finalmente, “ciberpoder” CANALS Isidre, “Democràcia i Internet. La contribució d'Internet a la democràcia”, *Revista Mar Obert*, FIEC, septiembre 2001, disponible en www.democraciaweb.org/demointernet_IC.pdf (21/3/2004) a lo largo de todo el estudio.

⁴ Se trata de la –no menos que curiosa y visionaria, mas argumentada– posición de MORENO-JIMÉNEZ, José María, “E-cognocracia: Nueva Sociedad”, en *Estudios de Economía Aplicada*, nº 24, 2006 págs. 559-581.

⁵ Se hace referencia a la interesante aportación de RUIZ MIGUEL, Carlos, “La libertad política en la democracia electrónicamente influida”, en COTINO HUESO, Lorenzo (Coord.), *Libertad en internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 42-56.

⁶ Por ejemplo, posiciones más proclives a una democracia directa electrónica como CANALS Isidre, “Democràcia i Internet. La contribució d'Internet a la democràcia”, cit., en una posición más abierta hacia un cambio de modelo democrático. En la red hay diversos sitios, fácilmente localizables bajo la búsqueda “direct democracy”, como <http://www.inclusivedemocracy.org/>, la Network for Direct Democracy in Europe; la Red Española de Democracia Participativa, “Democracia Radical”, etc.

⁷ Al respecto de esta perspectiva, cabe destacar la película www.usnowfilm.com, asimismo, muchos recursos en <http://personaldemocracy.com/>

⁸ Recomendación CM / Rec (2009) 1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la democracia electrónica (e-democracia) (Adoptada por el Comité de Ministros el 18 de febrero 2009 en la reunión del 1049a Delegados de Ministros).

Original en inglés,
http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommmendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf

Versión traducida al español automatizadamente por Google en
http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,1495/Itemid,3/

principal es el soporte electrónico de la democracia.” (Recomendación e-democracia 2009, nº 3).

De hecho, se trata de un concepto que afecta a muy variados ámbitos:

“Abarca la e-democracia, en particular, e-Parlamento, e-legislación, e-justicia, e-mediación, e-medio ambiente, e-electorales, e-referéndum, e iniciativa, el voto electrónico, e-consulta, e- peticiones, e-campaña, e-encuestas, la e-democracia hace uso de la e-participación, e-deliberación y foros electrónicos” (Principio nº 35 Anexo).

Se apuesta en general por una concepción de la democracia que tienda a ser más deliberativa y más participativa, siempre en el marco de un sistema de democracia representativa e indirecta, que es la que permite el mejor ejercicio y garantía de los derechos fundamentales. En palabras de la Recomendación e-democracia de 2009 del Consejo de Europa:

“La democracia electrónica es una oportunidad para permitir y facilitar el suministro de información y deliberación, fomentar la participación ciudadana con el fin de ampliar el debate político, y favorecer un mejor y más legítima decisiones políticas.” (Principio nº 9 del Anexo).

No se trata, pues de acabar con la concepción predominante de democracia y suplantarla por otras. De hecho, las democracias representativas deben readaptar su papel, “Los políticos y los partidos políticos deben aprovechar la e-democracia con el fin de mantener y, si es posible, mejorar su papel esencial como la democracia “intermediarios”... “deben aprovechar las oportunidades que ofrece la e-democracia con el fin de conectar con los ciudadanos y la sociedad que representan, y con compañeros de partido y los órganos del partido.” (Criterios 22 y 23 Recomendación e-democracia 2009).

Las “TICs” no han de ser las protagonistas, sino el *instrumento* de evolución del modelo político. La democracia será lo que las personas queramos, y como afirma Castells, la red será lo que la gente quiera que sea, pues son los usuarios quienes definen su uso. Esta idea también la acoge la Recomendación e-democracia 2009:

“la tecnología más y mejor en sí mismo no conduce a la democracia más y mejor” (Principio nº 49), “La tecnología es de importancia secundaria a las consideraciones democráticas. No debe ser la razón para la introducción de la e-democracia” (Principio 51). Es por ello que “G.1. Al presentar, revisar y mejorar la e-democracia, la atención debería centrarse en la democracia y sus grupos de interés - no en la tecnología.” (Criterio nº 1 Anexo).

De igual modo, creo que hay que insistir que la democracia electrónica ni empieza ni acaba, afortunadamente, en el voto electrónico, pese a que hasta la eclosión de la web 2.0 o web social participativa se suelen identificar.

La “web social” o “web participativa” ha superado a los visionarios del e-gobierno y la e-democracia

Más allá incluso de los procesos formales e institucionales de participación, cualquier referencia a la participación y democracia electrónicas no puede escapar de la realidad del uso ciudadano y participativo de la red en la llamada *web 2.0*⁹ o *web*

⁹ Entre otros, sobre el tema FUMERO, Antonio y ROCA, Genís y SÁEZ VACAS, Fernando, *Web 2.0*, Fundación Orange, Madrid, 2007, así como CEREZO, José María (dir.), *La blogosfera hispana: pioneros de la cultura digital*, Fundación Orange, Madrid, 2007.

Para una mejor comprensión de la idea, cabe seguir algunos recursos visuales:
En español <http://www.youtube.com/watch?v=OwWbvdllHVE&feature=related>

*social*¹⁰. Ahora, el uso de la *web* está orientado a la interacción y redes sociales¹¹, fenómeno aplastante desde 2008 en la red. Los sitios *web* 2.0 actúan más como puntos de encuentro¹², bajo una cultura particular, la cultura *blog*¹³. Me estoy refiriendo a diversos fenómenos comunicativos a través de la red y alternativos a los medios de comunicación tradicionales¹⁴, como el periodismo alternativo o ciudadano, los *blogs*¹⁵,

(subtitulado) <http://www.youtube.com/watch?v=PL-ywltLjzk>

¹⁰ “Una serie de aplicaciones y páginas de Internet que utilizan la inteligencia colectiva para proporcionar servicios interactivos en red dando al usuario el control de sus datos.” Así en wikipedia para la voz “*Web* 2.0”. Recuerda Fumero que la incorporación del “2.0” o el apelativo “social” una estructura sociotécnica bajo una dinámica conversacional, un software social que se sustenta en la creación colectiva y los contenidos abiertos. FUMERO, Antonio, “Contexto sociotécnico” en *Web* 2.0, cit. En concreto, págs. 16 y 17.

¹¹ Sobre redes sociales, de todo interés, BOYD, D.M. y ELISSON, N.B., “Social network sites: Definition, history an scholarship”, en *Journal of computer-mediated communication*, vol. 13, núm. 1, <http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html> (30/1/2009); CACHIA, Romina, “Los sitios de creación de redes. Aspectos sociales”. FERNANDEZ LERA, Antonio (trad.) , en *Telos, Cuadernos de Comunicación e Innovación*. Fundación Telefónica, núm. 76, <http://www.campusred.net/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=4&rev=76> (30/1/2009); FREIRE, Juan, “Redes sociales: ¿modelos organizativos o servicios digitales?”, en *El profesional de la información*, vol. 17, núm. 6, noviembre-diciembre, pág. 585-588; GAMERO, Ruth, “Servicios basados en redes sociales, la *web* 2.0”, en *Investigación y marketing*, vol. 97, pág. 16-20; GIL, Miguel: “La guerra de las redes sociales en Internet (2)”, en *Nota-Enter IE*, núm. 80, 5 de febrero, Madrid: Enter, Centro del IE para el Análisis de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones, pág. 10, http://www.anobium.es/docs/gc_fichas/doc/469IMPSUci.pdf (30/1/2009); ORDUÑA-MALEA, Enrique y ONTALBA-RUIPÉREZ, José Antonio , “Presencia de la prensa digital española en la *Web* social: análisis de Menéame”, en *El profesional de la información*, vol. 17, núm. 5, septiembre-octubre, pág. 511-518.unities: a casa study on Flickr gropus”, en *9ème Rencontres francophones sur les aspects algorithmiques des telecommunications*, Ile d’Oléron, France, pág. 31-34, <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/69/54/PDF/42-algotel-flickr.pdf> (30/1/2009); REESE, Stephen D. y otros, “Mapping the blogosphere. Professional and citizen-based media in the global news arena”, en *Journalism*. Vol. 8, núm. 3, pág. 235-261.

¹² Así en CERESO, José María (dir.), *La blogosfera hispana...* cit. Glosario, pág. 221.

¹³ Le Meur sintetiza algunos aspectos de esta nueva cultura: voluntad y deseo de compartir pensamientos y experiencias; creciente importancia de saber lo que otros piensan, ayuda recíproca; necesidad de información diaria de un gran número de fuentes; control de cómo se leen las noticias; tenencia a la ciudadanía del mundo; existencia de un “código compartido”; retroalimentación; velocidad y necesidad de reconocimiento *Ibidem*, pág. 18, a partir de <http://loiclemeur.com/france>.

¹⁴ Sobre los nuevos fenómenos de la comunicación en internet, BOWMAN, Shayne, y WILLIS, Crist, *We Media. How audiences are shaping the future of news and information*, Thinking Paper of The Media Center, en http://www.openreader.org/wemedia/JackR/We_Media.htm (3/5/2005). También, BOWMAN Shayne y WILLIS, Chris, *Nosotros, el medio. Cómo las audiencias están modelando el futuro de la noticias y la información* (Editado por J.D. Lasica, Traducido por Guillermo Franco), Media Center del American Press Institute, en inglés julio del 2003 en www.hypergene.net/wemedia/ En Español, febrero del 2005, www.hypergene.net/wemedia/espanol.php. Asimismo, al respecto, muy recomendable por su claridad LÓPEZ GARCÍA, Guillermo, *Modelos de comunicación en internet*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 147 y ss. respecto de los *blogs*.

¹⁵ La expresión proviene del mismo título de un recomendable documento claro, útil y accesible: FRANCO, Guillermo, *La re-blog-lución*, 3 marzo de 2005, en http://enter.terra.com.co/ente_secc/ente_inte/noticias/ARTICULO-WEB-1001940-1989396.html (6/4/2005). Sobre el tema, entre otros a ORHIUELA, José Luis, “*Weblogs*: el medio y el mensaje”, *Nuestro Tiempo* (Pamplona), nº. 601-602, julio-agosto 2004, págs. 48-53, dispuesto, también en <http://www.ideasapiens.com/blogs/Medios/archivos/000254.html#more> (4/4/2005). Ahí se contiene un importante árbol de enlaces a *blogs*. También cabe remitir por su sencillez a la información de <http://www.lavanguardia.es/public/series/20040809/51159251946.html>

En inglés, me permito destacar a ROSEN, Jay, “What’s Radical About the *Weblog* Form in Journalism?” en *Pressthink*, 16 de octubre de 2003, disponible en <http://journalism.nyu.edu/pubzone/weblogs/pressthink/2003/10> (23/2/2005), el profesor de Nueva York explica la diferencia entre el periodismo que aparece en los *weblogs* y el periodismo tradicional. También

wikis, foros, etc.- o la expresión de movimientos sociales¹⁶ a través de la web 2.0. Se trata de la superación de la estática web html –que sería el web 1.0-, información dispuesta de forma jerárquica (del creador del contenido hacia el lector pasivo) y no actualizada frecuentemente. Frente a la web 1.0, ahora se permite la integración, interacción y selección de contenidos por el usuario, que deja de ser un receptor, un consumidor de información, sino un “prosumidor” (prosumer) de información, esto es, un híbrido de consumidor y productor de contenidos¹⁷, en deliberación continua.

La realidad ha desbordado cualquier previsión de estas tendencias de participación en sentido amplio de todo usuario, que deja de ser pasivo. Como hito de este proceso cabe destacar el personaje del año para *Newsweek* en diciembre de 2006: “YOU” integrado en la pantalla de un ordenador¹⁸. Esta realidad tan fácilmente constatable lleva a que todos los teóricos visionarios de la democracia y participación electrónicas se hayan visto claramente superados.

No procede ahora recordar todas las posibilidades que la red permite para la difusión de información, la deliberación, la movilización de recursos económicos, personales y emocionales entre la población, en especial, la población internauta. Como se afirma en la Recomendación e-democracia de 2009, las TICs facilitan el empoderamiento del ciudadano, la construcción desde abajo arriba, el control de la información así como “la e-democracia debe permitir más participación del ciudadano en establecer la agenda, el análisis y la formulación, ejecución y seguimiento de la política.” (Directriz nº 7); “la e-democracia puede ser introducida por cualquier interesado. Puede ser iniciada de arriba hacia abajo, es decir, por las autoridades públicas, en todos los niveles de gobierno, o de abajo hacia arriba, es decir, por los ciudadanos. También puede ser de diseño horizontal. Cada enfoque tiene sus méritos.” (Principio nº 59).

Ya en las Elecciones Bush vs. Kerry de 2004 los blogs políticos (“poliblogging”) fueron más importantes que los medios de comunicación clásicos (de una mayor tendencia al Partido Demócrata), incluso se puede decir que decidieron la balanza a favor de Bush¹⁹, gracias a los llamados “pajama tabs”. Así se decidió la victoria, gracias al predominio republicano en la red, superando la incidencia de los medios de comunicación clásicos. En las elecciones presidenciales EEUU de 2008, la fuerte presencia de Obama en las reces sociales, con centenares de miles de “amigos” en *Facebook* por ejemplo, fue un elemento más para su victoria²⁰. Ahora bien, aunque

cabe remitir al trabajo NOONAN, Peggy “The Blogs Must Be Crazy. Or maybe the MSM is just suffering from freedom envy”, en *The Wall Street Journal*, 17 de febrero de 2005, disponible en <http://www.opinionjournal.com/columnists/pnoonan/?id=110006302&ojrss=frontpage> (23/2/2005).

¹⁶ LÓPEZ, Sara; ROIG, Gustavo y SÁDABA, Igor, *Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización*, Cuadernos de Trabajo nº 35, Hegoa, Bilbao, octubre 2003, disponible en <http://www.bantaba.ehu.es/sociedad/scont/tecno/doc/nodo/> (6/12/2004).

¹⁷ “En una era en la que cualquiera puede ser reportero o comentarista en la Web, usted ‘se mueve al periodismo de dedos vías’. El periodista llega a ser un ‘líder de foro’ o un mediador en lugar de ser un simple profesor o conferencista. La audiencia llega a ser un ‘prosumidor’ (traducción libre de ‘pro-sumer), un híbrido de productor y consumidor”. Citado por BOWMAN Shayne y WILLIS, Chris, *Nosotros, el medio...* cit. pág. 11 (pág. 9 versión inglesa).

¹⁸ Dicha portada puede verse en

<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1569514,00.html>

¹⁹ Al respecto, ADAMIC, Lada y GLANCE, Nathalie *The Political Blogosphere and the 2004 U.S. Election: Divided They Blog*,

<http://www.blogpulse.com/papers/2005/AdamicGlanceBlogWWW.pdf>

²⁰ Al respecto, GONZÁLEZ ESTEBAN, José Luis, “La base electoral de Obama, redes sociales virtuales y reales: los casos de “generation engage” y “moms for Obama””, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Miguel Hernández*, nº. 6, 2010 (Ejemplar dedicado a: La

pueda sorprender, los elementos básicos del uso de la red en campaña electoral ya los empleó un personaje como Jesse Ventura (ex lucha libre y sustentador de numerosas teorías de la conspiración) para lograr el puesto de Gobernador de Minnesota en 1998 sin ser de partido mayoritario alguno. Recientemente, movimientos sociales en la red han desembocado, por ejemplo, en el “Tea Party”²¹, con logros como arrebatar para el Partido Republicano un senador en Boston, lo que no se lograba en 50 años.

La verdadera participación electrónica, sus avances y éxitos vienen de la mano del ámbito privado (o, al menos, no necesariamente público)²². A través del ejercicio de las libertades por la ciudadanía por lo general en espacios privados es donde verdaderamente están fraguando los procesos de participación a través de las nuevas tecnologías. Afortunadamente, desde lo público se van a recoger los frutos *a posteriori*, a partir de ciudadanos ya habituados a interactuar y participar electrónicamente en la *web* social. Y en muchos ámbitos es preferible dejar que lo público no se acerque a algunas iniciativas que no deben ser formalizadas por el ordenamiento jurídico.

La concurrencia de la e-democracia con el e-gobierno y el “e-gobierno 2.0”

La noción de gobierno electrónico²³ nació vinculada a la e-democracia²⁴, lo cual se observa, por ejemplo, en la definición “oficial” de *e-government* ofrecida por la Comisión Europea:

“es el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el

Crisis Internacional), pags. 131-144, Texto completo en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3172502>

²¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Tea_Party_movement

²² Los poderes públicos, obviamente también pueden generar espacios de participación de la *web* social (blogs, wikis, foros, etc.), con la posibilidad de integrar y generar contenidos en sitios públicos, por ejemplo.

²³ En nuestro país, aunque no jurídicos, constituyen referencia obligada los trabajos de Ignacio Criado y Mentxu Ramilo. Premio INAP y producto de su tesis, CRIADO GRANDE, Juan Ignacio, *e-gobierno: Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Internet y las TIC en la Modernización de las Administraciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2009. De Mentxu Ramilo, su tesis doctoral en la Universidad del País Vasco 2009, *Políticas públicas, instituciones y actores para la promoción de la sociedad de la información y/o del conocimiento*, disponible al completo en <http://mentxu.wikispaces.com/Tesis>

Desde el punto de vista jurídico, entre otros, GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (Coords.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

²⁴ Así por ejemplo en la ofrecida en PARDO, T. A. “Realizing the promise of digital government: It’s more than building a web site” [en línea]. *IMP Magazine*. Octubre 2000. http://www.cisp.org/imp/october_2000/10_00pardo.htm (18/04/2001). “todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual”.

Al igual que la del grupo Gartner: ha definido el gobierno electrónico como “la continua optimización de la prestación de servicios del gobierno, de la participación del ciudadano y la gobernabilidad transformando las relaciones internas y externas a través de la tecnología, la red y los nuevos media”. Esta última en GARTNER GROUP. *Singapore’s e-government initiative*. Standford, Connecticut (Estados Unidos): Gartner First Take, 2000. Citado por GASCÓ HERNÁNDEZ, Milagros, “Una aproximación a la definición de políticas de inserción en la sociedad de la información” en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001).

apoyo a las políticas públicas”²⁵.

De entre las diversas definiciones, cabe destacar la que sigue “es el uso de las tecnologías de información y comunicaciones que realizan los órganos de la administración para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”²⁶.

La conexión clara se produce al considerarse el e-gobierno como una evolución, que resumidamente cabe exponer:

- 1- Acceso y accesibilidad a la información sobre y de la administración.
- 2- Interacción básica, caracterizada en muy buena medida por la posibilidad de comunicación del administrado con la administración.
- 3- Interacción avanzada en ambos sentidos administrado-administración, hasta la prestación total de servicios y plena tramitación.
- 4- Formas de participación y democracia digital.

Según lo dicho, incluso se podría afirmar el continuo lógico de estas nociones:

e-administración → e-gobierno → e-participación → e-democracia

Pues bien, esta conexión e-gobierno con e-democracia se refuerza actualmente a partir de la web 2.0. En la actualidad esta muy en boga la idea de “administración 2.0” o “e-gov 2.0”, lanzada por expertos como David Osimo²⁷. Desde estos movimientos se ha influido en la Declaración Ministerial sobre administración electrónica aprobado por unanimidad en Malmö, Suecia, el 18 de noviembre 2009²⁸. Ahí, entre otras ideas se insiste en la necesidad de centrar la e-administración en el ciudadano mediante servicios flexibles y personalizados, productos de información basados en la demanda (user-centry); la usabilidad de las aplicaciones de e-administración, la necesidad de involucrar a la sociedad y que ésta evalúe los servicios públicos electrónicos. De igual modo se invita a que los particulares estimulen y colaboren en la prestación de tales servicios. También es esencial a la idea de Administración 2.0 la transparencia, “Vamos a explorar cómo podemos hacer que nuestros procesos administrativos sean más transparentes” (nº 12) y la apertura y participación “pública a través de métodos más eficaces en todos los niveles del gobierno” (nº 13).

La e-democracia como principio jurídico-constitucional concretable por un legislador con voluntad política

Se pueden alegar una infinidad de ventajas para la implantación de la democracia, la participación y el gobierno electrónicos:

Eficacia: más eficacia en la prestación de servicios públicos, vinculados también a la democracia y participación. Mejor funcionamiento de sistemas electorales, facilidades para mejor ejercicio y funcionamiento de la administración electoral. Facilitación de

²⁵ Comunicación 1 COM(2003) 567. El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa. Bruselas, 26 de septiembre de 2003.

²⁶ Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Gobierno electrónico en Chile hoy. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pág. 2.

<http://hasp.axesnet.com/contenido/documentos/Libro%20Estado%20del%20Arte%20del%20E-Gob%20en%20Chile.pdf>

²⁷ <http://egov20.wordpress.com>

²⁸

http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/conferences/malmo_2009/press/ministerial-declaration-on-egovernment.pdf

implantación de mecanismos de acceso a la información y participación en diversos niveles, etc.

Eficiencia: lograr la eficacia a menor coste. Así sucede por ejemplo en procedimientos electorales y administración electoral y, sobre todo, en la facilitación de acceso a la información pública a través de la red, también como canal de participación variada pública o privada.

Transparencia: en principio por una información pública al público más accesible, con diversos niveles de profundidad.

Comodidad, para el ciudadano al que se le añade un canal de información y participación fácilmente disponible desde un punto de acceso informático, generalmente doméstico.

Pluralismo: la pluralidad inherente a la red facilita en principio el mayor pluralismo y que los medios de comunicación clásicos (públicos o privados), en ocasiones oligárquicos, dejen de constituir un filtro material al libre flujo de información y opinión.

Participación y cultura participativa: las anteriores ventajas, en principio facilitan un aumento de participación por la comodidad de hacerlo para el ciudadano y por la ampliación de posibilidades de llevarlo a cabo.

Inclusión: permite añadir participantes en sectores específicos con tradicionales dificultades (enfermos, discapacitados, emigrantes, desplazados, etc.). Facilita el interés, la información y las posibilidades en algunos sectores sociales así como en territorios con dificultades de acceso y movilidad.

Permite la estructuración de la participación política de los ciudadanos y los grupos en los que se integra: la red permite que colectivos, grupos e individuos se articulen de manera antes desconocida a través de la red, compartan información, deliberen, actúen y participen (asociaciones formales o no, redes ciudadanas, nuevos movimientos sociales temporales o permanentes, etc.).

Facilita la memoria política: la ingente información de la red, su estructuración y permanencia (por ejemplo a través de *Google*, permite recuperar la memoria política de acontecimientos pasados de trascendencia (afirmaciones de responsables políticos, etc.).

Pues bien, ventajas como las anteriormente enunciadas llevan a afirmar que hay un principio jurídico-constitucional objetivo que impulsa a los poderes públicos a adoptar políticas en la dirección de la implantación del gobierno, democracia y participación electrónicas. Así, por ejemplo, todos los documentos resultantes de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI, Ginebra, 2003, y Túnez, 2005)²⁹. En España, García Costa sustenta en el Preámbulo constitucional (“democracia avanzada”) y el artículo 9. 2º CE este principio constitucional³⁰. Según las constituciones de cada país, este principio objetivo puede encontrarse, por ejemplo, en los mandatos de eficacia y democracia del gobierno y la administración (ex art. 9. 2 o 103 CE, por ejemplo), de buena administración, de servicio a los ciudadanos, de acceso a la información pública y de transparencia, etc. Asimismo, según lo que concretamente quiera sostenerse este principio objetivo puede considerarse en el marco de la dimensión objetiva de algunos derechos fundamentales, como el derecho al sufragio activo y pasivo y el derecho de participación general (art. 23 CE), el derecho de petición (art. 29 CE), el libre acceso a la

²⁹ En español: <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>

³⁰ GARCÍA COSTA, Francisco Manuel, “Participación y democracia electrónicas en el Estado representativo”, en COTINO HUESO, Lorenzo, *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, cit.

información (en su caso pública ex art. 20)³¹, la libertad de expresión, de participación en la de educación (art. 27 CE), el derecho a la buena administración³², derecho de acceso a los registros o archivos, el derecho de audiencia previa a las decisiones (art. 105 CE) y cualquier otra forma jurídica que adquieren derechos subjetivos vinculados al ámbito de la democracia y participación.

Al fin y al cabo, todo dependerá de la voluntad política:

“la e- democracia prospera mejor donde hay la voluntad política y liderazgo para hacer que funcione con eficacia mediante la introducción de los cambios estructurales necesarios para tener en cuenta las opiniones expresadas. La incorporación de las TIC en los procesos democráticos por lo general requiere cambios estructurales y la reforma procesal.” (Recomendación e-democracia 2009, Principio nº 63).

II. Acceso a las TICs, infra y suprarrepresentación electrónica y discriminación electrónica desde una perspectiva jurídica

1. Acceso a la red y peligro de infra y suprarrepresentación

Los datos más recientes³³ señalan que el total de los internautas mundiales es aproximadamente de mil ochocientos millones. La media de acceso en Europa, según esos datos es de 53 %, la Unión Europea de 27 el 59% y de Norte América 76, 2%.

Región	Población 2009	Usuarios dic. 2000	Usuarios dic. 2009	% población	Incremento 00-09	Usuarios
África	991,002,342	4,514,400	86,217,900	8.7 %	1,809.8 %	4.8 %
Asia	3,808,070,503	114,304,000	764,435,900	20.1 %	568.8 %	42.4 %
Europa	803,850,858	105,096,093	425,773,571	53.0 %	305.1 %	23.6 %
Oriente y Próximo	202,687,005	3,284,800	58,309,546	28.8 %	1,675.1 %	3.2 %
Norteamérica	340,831,831	108,096,800	259,561,000	76.2 %	140.1 %	14.4 %
América Latina/Caribe	586,662,468	18,068,919	186,922,050	31.9 %	934.5 %	10.4 %

VERSIÓN IMAGEN

³¹ Sin ser lugar de atención ahora, cabe señalar que actualmente es minoritaria la doctrina –y menos la jurisprudencia- que ubica el acceso a la información como contenido del derecho a la información del artículo 20 CE. Entre los que se manifiestan a favor, entre otros, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El Derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid 1997.

³² Derecho reconocido en el ámbito comunitario jurisprudencialmente y reconocido expresamente en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, así como en instrumentos infraconstitucionales, como es el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 9).

³³ Diciembre de 2009, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

Región	Población 2009	Usuarios dic. 2000	Usuarios dic. 2009	% población	Incremento 00-09	Usuarios
África	991,002,342	4,514,400	86,217,900	8.7 %	1,809.8 %	4.8 %
Asia	3,808,070,503	114,304,000	764,435,900	20.1 %	568.8 %	42.4 %
Europa	803,850,858	105,096,093	425,773,571	53.0 %	305.1 %	23.6 %
Oriente Próximo	202,687,005	3,284,800	58,309,546	28.8 %	1,675.1 %	3.2 %
Norteamérica	340,831,831	108,096,800	259,561,000	76.2 %	140.1 %	14.4 %
América Latina /Caribe	586,662,468	18,068,919	186,922,050	31.9 %	934.5 %	10.4 %

En España, los conectados a internet son el 63,3% (38.7% en 2006), ocupando un lugar medio en la Unión Europea ampliada a 27 (59 %) frente a países como Holanda (90%) o Noruega (87,7%). El grado de penetración de internet en España en diciembre de 2009 es del 71, 8 %. Pese a lo positivo de la cifra, debe tenerse en cuenta que se trata de datos de acceso a internet, sin que pueda considerarse que los usuarios conectados sean capaces de hacer un uso funcional y eficaz de la red, como el que requieren en los más de los casos las diversas formas de participación y democracia electrónica. A este respecto, un tercio de los internautas pueden considerarse usuarios avanzados, “*heavy users*”³⁴, que participan generando y difundiendo contenidos³⁵. Aunque “Sólo” hablamos de unos de diez millones de generadores de contenidos en España³⁶, un 70% de la población no lo es. También, debe tenerse en cuenta que los estudios generales muestran cómo los accesos –y más los usos eficaces de internet- se dan entre los sectores medios y altos de la población, más entre hombres que entre mujeres, más entre jóvenes que mayores, más en zonas urbanas que en zonas rurales. Como se ha adelantado, el uso algo avanzado es capital para la web social participativa o web 2. 0. En otras palabras, hoy por hoy la red reproduce, incluso intensifica las pautas de marginalidad social no virtuales. Y no cabe duda de que se trata de un factor nada

³⁴ Sobre el tema del particular perfil de los usuarios de las nuevas tecnologías y los *heavy users* por todos, PREVITE, Josephine, HEARN, Greg y DANN, Susan, “Profiling Internet Users’ Participation in Social Change Agendas: An Application of Q-Methodology”, Faculty of Business, Queensland University of Technology, disponible en <http://arxiv.org/abs/cs/0109058>.

Recientemente, FERRAN-FERRER, Núria y PÉREZ-MONTORO, Mario, “Gestión de la información personal en usuarios avanzados en TIC”, en *EPI, El profesional de la información*, Julio-agosto 2009, vol. 18, núm. 4, págs. 365-373. Disponible en la red. Los autores identifican cuatro perfiles distintos de gestión de la información personal (reactivo, pasivo, exhaustivo y proactivo) en base a diez variables subyacentes (acceso, gestión y usos de la información, competencias informacionales, perfil cognitivo, actitud, percepción de las TIC, ámbito académico, profesional y de la vida diaria).

³⁵ Al respecto, cabe seguir los anuales informes de la sociedad de la información de la Fundación Telefónica, disponibles todos en http://info.telefonica.es/sociedaddelainformacion/html/informes_home.shtml

En concreto, en Fundación Telefónica, *La Sociedad de la Información en España. Informe 2008*, Ariel, Barcelona, 2008, en especial, capítulo 4. Un 29% de los internautas son “heavy users”, pág. 159.

http://e-libros.fundacion.telefonica.com/sie08/aplicacion_sie/ParteA/pdf/Cap.04.pdf

³⁶ Según los más recientes, en España, los conectados a internet son el 63,3% (38.7% en 2006), unos 28 millones de personas, un tercio viene a ser unos 10 millones. Febrero de 2009, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>)

despreciable cuando se trata de la democracia y participación electrónicas. El peligro de infrarrepresentación de los sectores más necesitados de ella, sigue siendo real.

Cierto es que las TICs pueden suponer una mejora para nuestras democracias. Pero del lado contrario, estas facilidades pueden verse como una discriminación para los “desconectados” que no pueden disfrutar estas ventajas. Por lo expuesto, un peligro de obligatoria advertencia y atención jurídica es el de una dualización (conectados/desconectados), la llamada “informarginalidad”, “muro”, “telón” o, más habitual, “brecha digital” tanto social o territorial y su obvia conexión con la implantación de la democracia y participación electrónicas. No cabe duda que los sectores más marginados y necesitados de representación de intereses y de conformación de interés general sobre la base de sus necesidades son los que menos acceden a la red o lo hacen con menor eficacia. De ahí, que al igual que en la implantación de servicios públicos a través de internet ha de tenerse especial cautela con la no discriminación³⁷. Ello conduciría, como diversos autores han alertado a una democracia de elites³⁸.

En la dirección opuesta, hay que alertar del peligro de la supra o sobre representación de sectores más allá de su importancia real. No debe descuidarse el particular perfil de los usuarios de las nuevas tecnologías³⁹ así como la probablemente especial idiosincrasia del participante a través de las nuevas tecnologías, puesto que es más que posible que en modo alguno reproduzca transversalmente el perfil del cuerpo social. En este punto, no está demás recordar el fenómeno de los *frikis* de internet o *geeks*, usuales participantes de la web 2.0⁴⁰. Como se ha dicho, puede considerarse que hay unos de diez millones de participantes y generadores de contenidos en España, por ello, me permito alertar de que en la evolución de las fórmulas de democracia y participación electrónicos no se ha de caer en el error de dotar de sobre representación o particular legitimación a los participantes por medio de las TICs. Además, no ha de perderse de vista que en todo proceso participativo, el perfil más activo de los participantes suele corresponder con las posiciones más polarizadas y dotar a su participación de especial significación puede suponer infravalorar las posiciones mayoritarias y más moderadas. La atribución de una sobre representación al activista por medio de las TICs vendría a ser como atribuir una mayor significación política a los mensajes políticos que suelen decorar el entorno urbano, por lo general nada moderados.

2. “*lus communicationis*”, acceso efectivo a los servicios públicos electrónicos y no discriminación en la implantación de la participación y democracia electrónicas

³⁷ Como ya alertara Wert, es muy posible que se produzca un efecto perverso, pues serán precisamente las categorías sociales más faltas las que tendrán reducidas posibilidades de disfrutar de los servicios electrónicos de las administraciones, WERT, José Ignacio, “Internet y España: reflexiones impertinentes”, en *Claves la razón práctica*, nº 107, noviembre 2000, págs. 26-35. Sobre el tema en el caso de e-administración he fijado particularmente mi atención en COTINO HUESO, Lorenzo, “Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica”, cit.

³⁸ En este sentido, por ejemplo, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *Lo público y lo privado en internet...* cit. Págs. 219-220.

³⁹ Sobre el tema, además de los Informe periódicos de la Fundación Telefónica sobre el uso de la red, me parece de particular interés, PREVITE, Josephine, HEARN, Greg y DANN, Susan, “Profiling Internet Users’ Participation in Social Change Agendas: An Application of Q-Methodology”, Faculty of Business, Queensland University of Technology, disponible en <http://arxiv.org/abs/cs/0109058>.

⁴⁰ <http://es.wikipedia.org/wiki/Geek> persona fascinada por la tecnología y la informática con una cultura particular.

Garantía de la accesibilidad a los servicios públicos electrónicos y “ius communicationis”

La accesibilidad es una precondition misma del ejercicio del derecho a relacionarse con la administración electrónica y una exigencia para que el acceso se realice en condiciones de igualdad (art. 6. 2º c). El artículo 4 c) Ley 11/2007 y la Disposición final séptima son relativos esencialmente a este principio de accesibilidad⁴¹. El artículo 8 Ley 11/2007 puede considerarse una proyección concreta del principio de igualdad material que incorpora en el artículo 6. 1º una dimensión prestacional⁴².

En esta misma dirección, cada vez tiene más acogida la afirmación de un derecho a la comunicación (*ius communicationis*, los “*Communication Rights*”⁴³) de naturaleza constitucional o casi-constitucional⁴⁴. Esta tendencia se observa en muchos documentos –no jurídicos- de la construcción mundial de la Sociedad de la información (Estados

⁴¹ *Disposición final séptima: “Desarrollo reglamentario del artículo 4.c):* El Gobierno desarrollará reglamentariamente lo previsto en el artículo 4.c) de la presente Ley para garantizar que todos los ciudadanos, con especial atención a las personas con algún tipo de discapacidad y mayores, que se relacionan con la Administración General del Estado puedan acceder a los servicios electrónicos en igualdad de condiciones con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos. Para el ámbito de los discapacitados el citado desarrollo se ha llevado a cabo a través del Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.”

⁴² Artículo 8. Garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos:

“1. Las Administraciones Públicas deberán habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada.

2. La Administración General del Estado garantizará el acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito a través de un sistema de varios canales que cuente, al menos, con los siguientes medios:

a) Las oficinas de atención presencial que se determinen, las cuales pondrán a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios e instrumentos precisos para ejercer los derechos reconocidos en el artículo 6 de esta Ley, debiendo contar con asistencia y orientación sobre su utilización, bien a cargo del personal de las oficinas en que se ubiquen o bien por sistemas incorporados al propio medio o instrumento.

b) Puntos de acceso electrónico, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación. En particular se creará un Punto de acceso general a través del cual los ciudadanos puedan, en sus relaciones con la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, acceder a toda la información y a los servicios disponibles. Este Punto de acceso general contendrá la relación de servicios a disposición de los ciudadanos y el acceso a los mismos, debiendo mantenerse coordinado, al menos, con los restantes puntos de acceso electrónico de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

c) Servicios de atención telefónica que, en la medida en que los criterios de seguridad y las posibilidades técnicas lo permitan, faciliten a los ciudadanos el acceso a las informaciones y servicios electrónicos a los que se refieren los apartados anteriores.”

⁴³ Existe incluso una iniciativa civil, el Foro Mundial de Derechos de la Comunicación, con URL propia: www.communicationrights.org, que presentó su declaración en la Cumbre de Ginebra en 2003.

⁴⁴ Al respecto, CORREDOIRA ALONSO, Loreto, “Lectura de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en el paradigma de la nueva Sociedad de la Información. Estudio específico del artículo 19, en en COTINO HUESO, Lorenzo, *Libertad en internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

Asimismo, COTINO HUESO, Lorenzo, “El derecho de acceso a las nuevas tecnologías y su recepción constitucional y en el Estatuto de la Comunidad Valenciana”, en RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca (coord.), *La influencia del Derecho valenciano en las disciplinas tecnológicas*, Universidad Politécnica de Valencia-Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

Unidos, G-8, Unión Europea, Consejo de Europa, etc.)⁴⁵ También resulta de interés partir del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su artículo 19 se afirma que:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Y este derecho leerlo en clave de la sociedad de la información y, con ella, con otros documentos más recientes del ámbito de Naciones Unidas⁴⁶, como la Declaración de Ginebra de la ONU vinculan con claridad este derecho con el acceso⁴⁷ a la sociedad de la información y se afirma el “derecho de acceso como acceso universal”⁴⁸.

Así, los países miembros proclaman: “Reafirmamos como fundamento esencial de la Sociedad de la Información, según se estipula en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos el derecho a la libertad de opinión y de expresión (..).”

También en el texto titulado Nuestra visión común de la Sociedad de la Información, se afirma “declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.”

Y en su Apartado 2) dedicado a Infraestructura de la información y las comunicaciones: fundamento básico de una Sociedad de la Información integradora:

“21º La conectividad es un factor habilitador indispensable en la creación de la Sociedad de la Información. El acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la infraestructura y los servicios de las TIC constituye uno de los retos de la Sociedad de la Información y debe ser un objetivo de todas las partes interesadas que participan en su creación. La conectividad también abarca el acceso a la energía y a los servicios postales, que debe garantizarse de conformidad con la legislación nacional de cada país.

[...]

23º Se deberían desarrollar y aplicar políticas que creen un clima favorable para la estabilidad, previsibilidad y competencia leal a todos los niveles, de tal forma que se atraiga más inversión privada para el desarrollo de infraestructura de TIC, y que al mismo tiempo permita atender al cumplimiento de las obligaciones del servicio universal en regiones en que las condiciones tradicionales del mercado no funcionen correctamente. En las zonas desfavorecidas, el establecimiento de puntos de acceso público a las TIC

⁴⁵ Al respecto, por todos y accesible en la red a texto completo, “La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en *Actas del XVII Congreso de Derecho e informática*, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003, págs. 257-289.

⁴⁶ *Declaración de Ginebra*, 2003, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información; *Declaración de Principios* de la Segunda Fase de esta Cumbre, celebrada en Túnez en Noviembre de 2005, conocida como Compromiso de Túnez, que incluye un *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información*.

⁴⁷ Así, los países miembros proclaman: “Reafirmamos como fundamento esencial de la Sociedad de la Información, según se estipula en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos el derecho a la libertad de opinión y de expresión (..).” Ver también el texto titulado Nuestra visión común de la Sociedad de la Información, Apartado 2), números 21 y 23.

⁴⁸ Ver *ibidem*, apartado 3), números 24 a 28.

en lugares como oficinas de correos, escuelas, bibliotecas y archivos, puede ser el medio eficaz de garantizar el acceso universal a la infraestructura y los servicios de la Sociedad de la Información.”

“Apartado 3) Acceso a la información y al conocimiento

24º La capacidad universal de acceder y contribuir a la información, las ideas y el conocimiento es un elemento indispensable en una Sociedad de la Información integradora.

25º Es posible promover el intercambio y el fortalecimiento de los conocimientos mundiales en favor del desarrollo si se eliminan los obstáculos que impiden un acceso equitativo a la información para actividades económicas, sociales, políticas, sanitarias, culturales, educativas y científicas, y si se facilita el acceso a la información que está en el dominio público, lo que incluye el diseño universal y la utilización de tecnologías auxiliares.

26º Un dominio público rico es un factor esencial del crecimiento de la Sociedad de la Información, ya que genera ventajas múltiples tales como un público instruido, nuevos empleos, innovación, oportunidades comerciales y el avance de las ciencias. La información del dominio público debe ser fácilmente accesible en apoyo de la Sociedad de la Información, y debe estar protegida de toda apropiación indebida. Habría que fortalecer las instituciones públicas tales como bibliotecas y archivos, museos, colecciones culturales y otros puntos de acceso comunitario, para promover la preservación de las constancias documentales y el acceso libre y equitativo a la información.

27º Se puede fomentar el acceso a la información y al conocimiento sensibilizando a todas las partes interesadas de las posibilidades que brindan los diferentes modelos de software, lo que incluye software protegido, de fuente abierta y software libre, para acrecentar la competencia, el acceso de los usuarios y la diversidad de opciones, y permitir que todos los usuarios desarrollen las soluciones que mejor se ajustan a sus necesidades. El acceso asequible al software debe considerarse como un componente importante de una Sociedad de la Información verdaderamente integradora.

28º Nos esforzamos en promover el acceso universal, con las mismas oportunidades para todos, al conocimiento científico y la creación y divulgación de información científica y técnica, con inclusión de las iniciativas de acceso abierto para las publicaciones científicas.”

Ya en el nivel interno, en todos los sistemas constitucionales no faltan anclajes jurídico-constitucionales para apoyar jurídicamente todas las políticas conducentes a facilitar la sociedad de la información y del conocimiento, la alfabetización digital y el acceso a internet por la ciudadanía: afirmación de la igualdad material, derecho a la educación y dimensión objetiva y prestacional de los derechos fundamentales, en especial, derechos de información y comunicación, etc. Estos anclajes jurídico-constitucionales pueden servir para justificar la adopción de políticas y legislaciones, o para justificar mejor las cargas y afecciones en derechos que pueden implicar. Lo que es más cuestionable es, no obstante, que estos asideros jurídico-constitucionales (en forma de derechos o bienes constitucionales) puedan servir, también, para generar obligaciones concretas para los poderes públicos en tales políticas de acceso a la red y de alfabetización digital.

En España no han sobrado proclamaciones de este derecho de acceso⁴⁹ y recientemente su reconocimiento se da en algunos Estatutos de autonomía⁵⁰. Este supuesto derecho iría más allá de la libertad de emitir y recibir información (que sí que es un derecho fundamental), sino que quedaría vinculado a elementos materiales y prestacionales como la consideración de internet como servicio universal, la garantía de puntos de acceso a internet por todos los sectores de la población, la garantía de la no discriminación en la implantación del gobierno y administración electrónicos (principio de igualdad), la necesidad de adopción de políticas de alfabetización digital, etc. De entre las proclamaciones normativas, destaca, entre todos, el Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006 por su reconocimiento del Derecho al Conocimiento⁵¹. Pese a su formulación como derecho, es bastante discutible genere facultades exigibles para los particulares frente al Estado. De momento.

Análisis del trato discriminatorio en la implantación del e-gobierno

Desde la igualdad, debe garantizarse que la implantación de servicios electrónicos no genere discriminaciones. El tratamiento jurídico de la posible discriminación electrónica no es en modo alguno sencillo y es preciso ir al caso concreto. Hay que recordar que no todo trato diferente es necesariamente discriminatorio, sino que se trata de un juicio a partir de un análisis jurídico⁵². Como principio cabe destacar el proclamado en el artículo 4 b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos recoge como principio la igualdad y en concreto, que

⁴⁹ En España, cabe señalar, sin valor jurídico la Conclusión nº 1 de las *Conclusiones de la Comisión Especial de Redes Informáticas del Senado de España*, aprobadas por unanimidad por el Pleno el 17 de diciembre de 1999, en www.senado.es/solotexto/comredinf/conclusiones.htm (21/2/2001), a saber:

“1.- Todas las personas tienen el derecho fundamental de acceder libremente a la Red, sin discriminación de sexo, condición, características físico-psíquicas, edad o lugar de residencia.”

⁵⁰ De forma genérica en el Estatuto Andalúz se hace referencia a la incorporación del pueblo andalúz a la sociedad del conocimiento (art. 10. 3. 2º). En el Estatuto balear se hace referencia al impulso del acceso y la plena integración en la sociedad de la información (art. 29).

⁵¹ Artículo 19: “1. impulso de la Generalitat, de lo que podríamos llamar el modelo valenciano de convivencia y progreso, sustentado, entre otros, sobre la plena integración en la sociedad de la información –principio rector de la acción pública-.

2. Queda garantizado el derecho de acceso de los valencianos a las nuevas tecnologías y a que La Generalitat desarrolle políticas activas que impulsen la formación, las infraestructuras y su utilización.”

y un llamamiento a la acción de los poderes públicos para hacer efectivo el ejercicio igual, de calidad y no discriminatorio del mismo, eliminando todos los obstáculos o barreras (brecha digital) que impidan o dificulten su realización plena y efectiva a los ciudadanos y organizaciones en que se integra (artículo 9 de la Constitución Española y 8.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana). Este derecho –difuso- lo sería a una plena integración en la Sociedad de la Información; al acceso a las nuevas tecnologías y a que la Administración competente desarrolle políticas activas en formación, infraestructuras y la utilización de las nuevas tecnologías .

⁵² Para el mismo, hay que determinar cuál es dicho trato diferente recibido por el uso del diferente canal, dispositivo de firma o aplicación o modelo. En principio, se tratará de situaciones sí comparables desde el derecho de igualdad, es decir, se dará la homogeneidad de términos de comparación por se igual la relación jurídica. Para el juicio de igualdad a llevar a cabo, será oportuno identificar en qué tipo de norma viene establecido el trato diferente o si viene originado por un acto administrativo o meras políticas y prácticas administrativas o tecnológicas. Las posibilidades de considerar discriminatoria la normativa que establece la discriminación serán menores al mayor rango de ésta, es decir, si el trato diferente viene determinado por una ley, será más difícil considerarlo discriminatorio que si es una Orden. El paso siguiente implicará observar si el trato diferente enjuiciado tiene una justificación objetiva y razonable. En este punto, diversas razones administrativas y técnicas pueden justificar la diferencia y tales justificaciones serán aceptables bajo “criterios o juicios de valor generalmente aceptados” (por ejemplo, STC 107/1986). Finalmente, si es el caso, se argumentaría sobre la adecuación, congruencia y, sobre todo, el carácter ponderado de la medida teniendo en cuenta todos los intereses en juego.

la existencia de medios electrónicos pueda implicar una discriminación para los *desconectados*, esto es, para quienes no se relacionen electrónicamente con la Administración⁵³. En este punto, las acciones presuntamente discriminatorias se dan cuando no se duplican las ventajas de la red en el mundo no virtual y, sobre todo, la discriminaciones pueden provenir de la imposición de interactuar sólo electrónicamente. La imposición de la interacción electrónica se permite sin exceso de garantías en el artículo 27. 6º Ley 11/2007⁵⁴. Atrás quedan antiguas proclamaciones⁵⁵ que afirmaban el carácter discriminatorio de toda imposición de interacción electrónica, como hace años presagié⁵⁶ y cada vez se ve con más normalidad que se imponga la e-administración. En virtud del referido precepto, basta un reglamento para imponer la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración. Por ejemplo, millones de pequeñas empresas o empresarios autónomos, o comunidades de propietarios quedan obligados a ser notificados electrónicamente de, por ejemplo, las multas de tráfico o comunicaciones con Hacienda, respectivamente.

Habrá que estar vigilante, especialmente respecto de posibles discriminaciones a colectivos. En estos supuestos, hay que recordar, se aplica la categoría de las discriminaciones indirectas y encubiertas, con un tratamiento jurídico más específico y complejo⁵⁷. Hay que advertir que si el trato diferente enjuiciado lo es para favorecer el acceso electrónico de estos colectivos, nos encontraremos ante una discriminación o acción positiva. En estos casos, que serán los más habituales, salvo criterios de

⁵³ b) Principio de igualdad con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.

⁵⁴ “6. Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.”

⁵⁵ En la Declaración de los Ministros de administraciones públicas europeos aprobada en Bruselas el 29 de noviembre de 2001 se afirmó que los ciudadanos deben ser libres para elegir el canal virtual o real de la Administración que quieren usar. Disponible en www.derechotics.com sección documentostics, e-gobierno.

⁵⁶ “quien suscribe es bastante escéptico respecto del mantenimiento estricto de esta exigencia del principio de igualdad [como no imposición], en la medida que parece que con bastante sencillez los tratos diferentes entre conectados/desconectados se reputarán admisibles constitucionalmente e, incluso, y con particulares circunstancias parece posible que también sea en el futuro admisible la supresión de diversos servicios administrativos reales y que sólo sean prestados por vías electrónicas.” COTINO HUESO, Lorenzo, “A propósito del derecho a establecer relaciones electrónicas con la administración sin discriminación y los derechos lingüísticos del ciudadano administrado electrónicamente. Una futura reinterpretación constitucional en razón del progreso de la Administración electrónica”, en *Actas del XVII Congreso de Derecho e informática*, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003, págs. 231-256.

⁵⁷ En las discriminaciones indirectas, en principio respecto de diferenciación de género, la argumentación y el juicio de si se da efectivamente discriminación se centra en datos estadísticos, de la realidad, de las circunstancias concretas del caso, etc. Quien decida “no puede limitarse a valorar si la diferencia de trato tiene, en abstracto, una justificación objetiva y razonable, sino que debe entrar a analizar, en concreto, si lo que aparece como una diferenciación formalmente razonable no encubre o permite encubrir una discriminación contraria al art. 14 C.E.» (sentencia 145/1991, fundamento jurídico 2.). En supuestos de discriminaciones encubiertas habrá que examinar los particulares datos del contexto y circunstancias, para observar si el factor prohibido (raza, sexo, etc.) fue tomado en consideración para adoptar el tratamiento diferente analizado (sentencia 13/2001, FJ 9º).

proporcionalidad, el trato diferenciador será admisible constitucionalmente⁵⁸. Así, por ejemplo, la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres impone en su artículo 28 programas específicos para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres⁵⁹, obviamente también respecto de la implantación de la administración electrónica.

Ahora bien, el avance de las nuevas tecnologías siempre va a dotar de más posibilidades a quien accede a las mismas que a quien no quiere o no puede hacerlo. El ciudadano conectado, lógicamente, siempre contará con más y mejor información. Considerar esto discriminatorio por sí frenaría, de forma absurda, el avance de la sociedad de la información y conocimiento. En general, dotar de ventajas al internauta no debe considerarse discriminatorio, siempre que ello no implique una clara desventaja, incluso castigo a quien no está conectado. La consideración de la implantación de la e-democracia como bien constitucional puede facilitar la constitucionalidad de estas medias.

IV. La situación normativa actual revela la hipocresía del legislador: escasa regulación de e-participación y e-transparencia públicas, importante regulación para el ámbito privado

Los escasos compromisos normativos de los poderes públicos en e-transparencia y e-participación electrónicas

El anteriormente enunciado principio jurídico de implantación de la participación y democracia electrónicas puede ser un apoyo útil en razón de la pereza y falta de compromiso que se detecta por parte de los poderes públicos en la regulación y garantía de la democracia y participación electrónicas⁶⁰. Es cierto que el Derecho recibe mal y tarde la incuestionable implantación y evolución de las nuevas tecnologías: dinamismo, variabilidad técnica, desconocimiento, costes, necesidad de reposo que exige el Derecho, etc.

El legislador en ocasiones adopta compromisos concretos y exigibles. Así sucede en España con el muy avanzado artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que reconoce un auténtico derecho⁶¹:

“Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el

⁵⁸ “no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida -antes al contrario- la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial” (STC 216/1991, FJ 5º).

⁵⁹ “1º Todos los programas públicos de desarrollo de la Sociedad de la Información incorporarán la efectiva consideración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución.

2. El Gobierno promoverá la plena incorporación de las mujeres en la Sociedad de la Información mediante el desarrollo de programas específicos, en especial, en materia de acceso y formación en tecnologías de la información y de las comunicaciones, contemplando las de colectivos de riesgo de exclusión y del ámbito rural.”

⁶⁰ Por todos, sígase mi estudio “El débil compromiso normativo por la transparencia y participación electrónicas. Situación actual y posibilidades de futuro”, en COTINO HUESO, Lorenzo (Coord.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, cit..

⁶¹ Sobre el tema de los derechos electrónicos, por todos, mi trabajo (accesible en la red) “Derechos del ciudadano”, GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (Coords.), *La Ley de Administración electrónica*.cit., págs. 117-234.

artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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.”

La Ley 11/2007 sobre e-administración⁶², que como se ha dicho es todo un avance, es mucho más discreta en materia de transparencia, participación y democracia electrónica⁶³. Ello no obstante, impone la existencia de “sedes electrónicas” de los poderes públicos, impulsa los boletines oficiales electrónicos –cuya versión en papel jurídicamente está desapareciendo; promueve la información institucional de calidad, asegura que el derecho de acceso se pueda ejercer electrónicamente o conocer el estado de procedimiento, etc. En la misma, la única regulación de la participación se da de forma genérica entre las “Finalidades de la ley”⁶⁴. Ciertamente se aprecia en recientes desarrollos de e-Administración, como la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de administración electrónica de la Comunitat Valenciana, en la que quien suscribe tuvo la ocasión de participar. Ahora bien, esta ley ha sido muy atemperada en su versión finalmente aprobada. Aunque se obliga a la existencia de un punto de acceso electrónico general (art. 13) y a un conjunto de “Obligaciones de información de las sedes electrónicas” (artículo 15), se ha cercenado buena parte de los contenidos mínimos que figuraron en versiones anteriores⁶⁵.

Lo más parecido a un compromiso normativo en la legislación estatal lo vemos en el artículo 70 bis de la Ley de Bases de Régimen Local, aunque la referencia a los medios electrónicos es, una vez más, inconcreta⁶⁶. La Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de

⁶² Al respecto de la misma, resulta referente obligado GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (Coords.), *La Ley de Administración electrónica*. Cit..

⁶³ En concreto, COTINO HUESO, Lorenzo, “Acceso a la información pública en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos”, en SANCHEZ DE DIEGO, Manuel (coord.) *El derecho de acceso a la información pública. El papel del Derecho de la información en la Sociedad del Conocimiento, Actas del Seminario internacional complutense*, Universidad Complutense, 2008, págs. 68-96.

⁶⁴ Artículo 3. Finalidades de la Ley: “Son fines de la presente Ley:[...] 6. Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales.”

De otro lado, en el artículo 34, “Criterios para la gestión electrónica”, se encuentra el siguiente: “b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.”

⁶⁵ Hasta un total de 35 ítems de información obligatoria activa mínima, concentrada en el punto de información al ciudadano, incluyendo información básica ciudadana vinculada a los “derechos electrónicos” que luego se indican.

⁶⁶ Artículo 70 bis. (Artículo añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre):

“1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

[...] 3. Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.”

Sobre el tema, entre otros, CASES I PALLARÉS, Jordi (coord.), *Las tecnologías de la información y la comunicación y las entidades locales. La administración electrónica*, publicado en el monográfico de la *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, julio 2004 y, en general, por todos, FERNÁNDEZ

Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información vuelve a hacer una huída hacia delante regulando timoratamente y de forma vacía el “Fomento a la participación ciudadana en la sociedad de la información”⁶⁷. Sin más.

Todo ello a la espera de una ley de acceso a la información adecuada al momento histórico y las tecnologías existentes⁶⁸. Una ley reclamada desde distintos sectores – aunque con escasa repercusión social por la falta de tradición en nuestro país⁶⁹. La ley de acceso a la información era uno de los compromisos electorales del PSOE para la VII Legislatura⁷⁰ (2004-2008), que se repitió, intacto para la VIII (2008-)⁷¹. Quien suscribe conoce que el borrador de la ley está concretado desde 2008. Justo al momento de la última revisión de este estudio, el 4 de junio de 2010, la Vicepresidenta del Gobierno ha anunciado el impulso político para aprobar la ley, que parece haberse retomado⁷². Eso sí, pese a que desde 2008 hay un borrador con un texto muy avanzado⁷³, eso sí, desconocido por la sociedad civil en una curiosa muestra de opacidad respecto de la transparencia⁷⁴.

Tampoco se detectan pasos firmes en nuestras normas más “avanzadas” de participación, como pueda serlo la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, donde amén de diversos “derechos” se reconocen muy escasas obligaciones exigibles a las administraciones, lo cual se da incluso en su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 76/2009, de 5

RAMOS, Severiano, *La información y la participación ciudadana en la Administración local*, BOSCH, Barcelona, 2005.

⁶⁷ Disposición adicional decimoquinta. Fomento a la participación ciudadana en la sociedad de la información: “Con el objeto de fomentar la presencia de la ciudadanía y de las entidades privadas sin ánimo de lucro y garantizar el pluralismo, la libertad de expresión y la participación ciudadana en la sociedad de la información, se establecerán medios de apoyo y líneas de financiación para el desarrollo de servicios de la sociedad de la información sin finalidad lucrativa que, promovidos por entidades ciudadanas, fomenten los valores democráticos y la participación ciudadana, atiendan al interés general o presten servicio a comunidades y grupos sociales desfavorecidos.”

⁶⁸ Más allá del ámbito “electrónico”, cabe citar trabajos como FERNÁNDEZ RAMOS Severiano, “Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º. 105, 2002, págs. 881-916, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art5.htm>

Sobre el estado de la transparencia en España, cabe remitir a AA. VV. *Transparencia y silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España*, Sustentia, Madrid, octubre de 2005. Disponible en www.sustentia.com.

⁶⁹ Al respecto me permito señalar los “Nueve Principios para una Ley de Acceso a la Información en España” de la Coalición Pro Acceso, www.access-info.org, presentados en junio de 2007.

⁷⁰ En efecto, se trata del Capítulo V, relativo a la democracia, págs. 40-41 en el que se afirma “Fomento de las nuevas formas de información “On-Line”: El PSOE apoyará y fomentará las nuevas formas de información a través de la red, incluido el desarrollo del periodismo “on-line.” Y, a renglón seguido: La ley de la libre información. [...] Impulsaremos una Ley sobre el derecho al libre acceso a la Información, que garantice que todos los poderes, autoridades públicas y entidades sostenidas con fondos públicos, faciliten, en tiempo útil, el libre acceso a toda información o documento oficial, con la única excepción de lo que atente a la legislación de protección de datos o de secretos oficiales. La autoridad requerida deberá motivar, en su caso, su negativa a dar información o documentación.

La garantía del derecho a la libre información la ejercerá una Autoridad independiente elegida por el Congreso de los Diputados, por mayoría cualificada, con facultades para obligar a las Administraciones Públicas a la entrega inmediata de la información o dato solicitado.”

⁷¹ El texto se reitera en el programa del PSOE en las elecciones de 2008.

⁷² Así en *ABC*, 4.06.2010, “De la Vega anuncia una nueva ley de transparencia en las próximas semanas”, anunciada en una jornada europea de medios de comunicación.

⁷³ Quien suscribe ha tenido ocasión de hablar con colegas autores del borrador e incluso de ver algunos textos, pero no de obtenerlos para su difusión.

⁷⁴ Sobre la opacidad de esta ley, “Las ONG critican la opacidad de la ley de transparencia”, en *Xornal.com*, 7 de junio de 2010.

de junio, del Consell. Y en particular para el ámbito electrónico son más genéricos y abiertos si cabe los compromisos⁷⁵. Algunas ideas, tampoco muy atrevidas por cuanto al ámbito electrónico, aunque sí por cuanto al modelo participativo regulado, cabe encontrar en la Ley regional nº 69 /2007 de Toscana (Italia) Normas sobre la promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales⁷⁶

⁷⁵ Así, cabe seguir el artículo 6 de la ley, "Medios de información para la participación ciudadana":

"1. La Generalitat desarrollará, entre otros, los medios telemáticos adecuados y accesibles para informar a la ciudadanía de las iniciativas de actuaciones públicas y de los resultados de la gestión autonómica.

2. A tal efecto, se establecerán los medios técnicos adecuados, de carácter gratuito, en los archivos, bibliotecas, centros de documentación, centros cívicos y culturales públicos, en las oficinas de información a la ciudadanía de las distintas Consellerías, o en cualquier otro lugar que se considere adecuado por su accesibilidad para la ciudadanía.

3. Del mismo modo, por medio del Portal Institucional de la Generalitat en Internet se establecerán cauces de relación directa con la ciudadanía que, previo suministro de la información veraz y suficiente que se considere, permita obtener a través de los mismos información para la Generalitat y para los organismos e instituciones de ella dependientes, con el fin de adecuar el diseño de las políticas públicas a las demandas o inquietudes de la ciudadanía.

4. Se dotará de recursos, en especial los medios propios que generan las nuevas tecnologías al servicio de la comunicación y la información, al Consejo de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana, regulado en esta ley.

5. A través de los medios telemáticos adecuados, se dará conocimiento a la ciudadanía de los informes o memorias anuales que compendien la actividad desarrollada por la Generalitat y por los organismos e instituciones de ella dependientes, y de los resultados de la gestión pública llevada a cabo, en los términos que se determinen reglamentariamente.

6. Se establecerán acuerdos de colaboración con los medios de comunicación de titularidad privada para difundir las distintas actuaciones en materia de participación ciudadana y favorecer la reflexión colectiva sobre los asuntos objeto de los procesos participativos garantizando la pluralidad, el rigor, la transparencia informativa y la veracidad.

7. La Generalitat favorecerá los mecanismos de participación y de cultura democrática también mediante las nuevas tecnologías, y trabajará para implementar procesos paulatinos de democracia electrónica y de participación telemática."

Y, como se puede apreciar, no es mucho mayor el compromiso adquirido en el reglamento. Así, en su artículo 42. Participación ciudadana a través de la sede electrónica o Portal Institucional de la Generalitat en Internet y de medios electrónicos en general:

"1. En la sede electrónica o Portal Institucional de la Generalitat en Internet se habilitará un buzón específico, debidamente visible y claramente identificable, para el ejercicio de los derechos de participación ciudadana ante la administración del Consell. Dicho buzón electrónico institucional de participación ciudadana deberá incluir una sencilla, breve y clara explicación de su naturaleza, objeto, contenido básico y derechos de participación que se pueden ejercer, así como de las materias sobre las que pueda versar ésta, al igual que el resto de indicaciones que se exijan en la legislación aplicable.

Con idéntico contenido y finalidad, las diferentes páginas Web de la Presidencia y de las consellerías integradas en aquella sede o Portal podrán también disponer de buzones electrónicos de participación ciudadana referidos al ámbito material concreto de su competencia.

2. Con independencia de lo señalado en el apartado anterior, los derechos de participación ciudadana podrán también ser ejercidos, en los términos que se establezcan por cada Consellería o departamento de la Generalitat, a través de otros mecanismos, canales o medios de contacto o comunicación electrónica, en especial los vinculados al uso de la televisión digital, la movilidad y los demás emergentes que puedan surgir como consecuencia de los avances tecnológicos."

⁷⁶ La regulación del instrumento electrónico es relativa, aunque interesa la asignación de la atribución de la información activa participativa a la autoridad de participación.

Art. 5 Tareas: 1. La Autoridad: [...] asegura, también por vía telemática, la difusión de la documentación y del conocimiento acerca de los proyectos presentados y de las experiencias realizadas, incluidos los informes finales de los procesos participativos".

Art. 11 Información. 1. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la participación, la Autoridad asegura la rápida difusión de toda la documentación relativa a la iniciativa, proyecto o intervención objeto de proceso participativo predispuesta por los sujetos implicados en tal proceso.

Una muy relativa muestra de compromiso público por la transparencia lo ofrece la Directiva europea de reutilización de la información pública que genera la obligación de dispensar información pública en formato electrónico⁷⁷. Ahora bien, lejos de cualquier lógica de transparencia democrática, la información pública es sólo “materia prima” que se ha de liberar para que el sector privado pueda adquirirla a precio razonable y generar nuevas oportunidades de negocio⁷⁸. En razón de dicha Directiva se ha aprobado la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y como se señala en la Exposición de Motivos, “no se modifica el régimen de acceso a los documentos administrativos consagrado en nuestro ordenamiento jurídico”.

Imposiciones de e-transparencia y servicios al sector privado como muestra de la hipocresía normativa, y como ejemplos a seguir

Es posible imponer compromisos y obligaciones concretas a través del Derecho. De hecho, a personas, empresas y sociedades ya se atribuyen obligaciones jurídicas de presencia e información a los usuarios de internet. Así, por ejemplo, la Directiva 2000/31/CE, sobre el comercio electrónico, en su artículo 5) y su transposición en España (Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, artículo 10) impone a todo “prestador de servicios” –como una página web personal con publicidad- a disponer en el sitio web diversas informaciones mínimas. La Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información en su artículo 2 obliga a toda una serie de información y servicios a los usuarios de las “empresas que presten servicios al público en general de especial trascendencia económica”. Al parecer, las instituciones públicas no parecen prestar servicios de trascendencia, o la trascendencia económica está por encima de la trascendencia pública. El ejemplo más llamativo y relevante para la materia de transparencia y democracia electrónicas es el que se produjo tras la quiebra de la empresa norteamericana Enron⁷⁹ a principios de la década 2000. Y es que desde entonces se ha producido una ola legislativa por la que se exige una muy elevada transparencia –también a través de internet- y la implantación de mecanismos de participación telemática, a grandes empresas cotizadas en bolsa en favor de la

2. La información al público se realiza a través de instrumentos telemáticos, avisos públicos, publicaciones, oficinas de relación con el público y otros adecuados instrumentos de comunicación.”

Art. 16 Criterios de prioridad. [...] “2. Cuando la solicitud sea presentada por entes locales, la Autoridad valora como prioritarios los proyectos

que, además de lo establecido por el párrafo 1:

- pongan a disposición por vía telemática toda la documentación relevante para el proceso participativo, incluyendo versiones breves y divulgativas;

- ofrezcan formas de comunicación, también en vía telemática, gratuita y periódica de las actividades del ente local y sobre los procesos participativos en curso;”.

⁷⁷ Así, en la Directiva europea 2003/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público. La misma obliga –con matices- a que los organismos del sector público faciliten “sus documentos en cualquier formato o lengua en que existan previamente, por medios electrónicos cuando resulte posible y oportuno”. Sobre la misma, por todos, CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí y GALÁN GALÁN, Alfredo (coords.), *La reutilización de la información del sector público*, Comares (Colección sociedad de la información), Granada, 2006.

⁷⁸ Así por ejemplo, se observa en el preámbulo de la Directiva: Considerando 7º: “La información del sector público constituye una materia prima importante para diversos productos y servicios de contenidos digitales y se convertirá en un recurso cada vez más importante con el desarrollo de los servicios inalámbricos de contenidos.”

⁷⁹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Enron>

transparencia económica. La crisis financiera de 2008 y el escándalo del caso Madoff, a buen seguro supondrá un nuevo impulso a la transparencia financiera⁸⁰.

Como reflejo de estos impulsos cabe fijar la atención en la Ley 26/2003, de 17 de julio, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas⁸¹ y toda su importante normativa de desarrollo⁸². Ahí se dan obligaciones concretas, bajo riesgo de sanción⁸³, que ni de lejos se dan para los poderes públicos que las imponen. Y es que esta legislación regula y detalla el derecho de información del socio, el contenido, calidad y forma de acceso a la misma. La referida Ley 26/2003 y su regulación de desarrollo detallan el alcance del derecho de información del socio, los instrumentos de información, incluyendo medios informáticos, obligando a contar con una *web*. Lo que es más, legal y reglamentariamente se concreta tanto el contenido de la información que electrónicamente debe publicarse, cuanto la forma de difusión electrónica de la misma. De particular interés es la regulación del informe anual de gobierno corporativo, donde el grado de detalle normativo sobre la información obligatoria mínima es digno de ser apreciado. El lector puede acudir a cualquier *web* de una sociedad anónima y en menos de dos minutos encontrará información esencial para el control y para la participación –si fuera accionista-. De hecho, es bien recomendable que lector observase el tipo de información concreta que se obliga a transmitir electrónicamente y, en un ejercicio mental, la intentase proyectar en paralelo lo que supondrían para una entidad pública (dígase Ayuntamiento, Gobierno autonómico y sus Consejerías, Gobierno nacional y sus Ministerios, grandes organismos, etc.). Aun salvando las distancias, sin duda, trasladar estas exigencias al ámbito público sería una verdadera muestra de voluntad política y jurídica de transparencia electrónica. Además sin perjuicio de las obligaciones jurídicas, el desarrollo reglamentario inmediato de esta ley en 2003 expresa con total claridad el contenido de la información que debe constar en la página *web*, esta normativa detalla también jurídicamente los principios y requisitos de la información, con garantías de los mismos: exactitud, veracidad, claridad, integridad, fiabilidad (incluso con enlaces directos a la fuente oficial de la información, gratuidad, sencillez de acceso, usabilidad, etc.) . También es muy llamativa la concreción reglamentaria de las “Especificaciones Técnicas y Jurídicas de las páginas *web*” en la Circular de 2004. Aún es más, se incluyen diversas normas –jurídicas, no olvidemos- de accesibilidad y usabilidad de todo interés (número de clics, estructura, jerarquía, mapas, títulos y lenguaje, homogeneidad de contenidos en todos los canales, etc.)

⁸⁰ En esta dirección, se aboga por mayor transparencia en la [Declaración de la Cumbre sobre los Mercados Financieros y la Economía Mundial, adoptada en Washington el pasado 15 de noviembre de 2008](#).

⁸¹ Sobre el tema, por todos, MUÑOZ PÉREZ, José M^a, *Nuevas Tecnologías en el Funcionamiento de las Juntas Generales y de los Consejos de Administración*, Madrid, Civitas 2005.

⁸² En especial, cabe tener en cuenta la Orden ECO/3722/2003, de 26 de diciembre, sobre el informe anual de gobierno corporativo y otros instrumentos de información de las sociedades anónimas cotizadas y otras entidades y la Circular 1/2004, de 17 de marzo, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre el informe anual de gobierno corporativo de las sociedades anónimas cotizadas y otras entidades emisoras de valores admitidos a negociación en mercados secundarios oficiales de valores, y otros instrumentos de información de las sociedades anónimas cotizadas

⁸³ La ley de sociedades anónimas fija la responsabilidad del cumplimiento de la obligación en el Consejo de administración (art. 117. 3º) y el incumplimiento constituye un tipo disciplinario según el actual artículo 100 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores:

“m bis. La inexistencia de la página *web* prevista en el apartado 2 del artículo 117 y en el apartado 5 del artículo 82, o la falta de la información señalada en dichos artículos o en sus normas de desarrollo.”

Asimismo, hay que estar por lo dispuesto en el actual artículo 112 de la Ley de Sociedades Anónimas.

La Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, también obedece a la lógica económica, no política⁸⁴.

Propuesta de obligaciones jurídicas y derechos de los ciudadanos de acceso a la información pública en la red

En las diferentes legislaciones abundan falsos compromisos y obligaciones no exigibles jurídicamente de implantación de las TICs en favor de la transparencia e información. La regulación de la transparencia corporativa empresarial evidencia que sí se puede regular –instituyendo garantías- de la información pública electrónica⁸⁵, establecer una tipología de información con régimen jurídico concreto y partir de ahí, determinar condiciones de acceso, titulares, límites, condiciones de acreditación en la red, etc. Esta normativa permite considerar que más allá que de una forma simbólica, se pueden garantizar derechos “electrónicos” de los ciudadanos con relación a la participación y transparencia electrónica⁸⁶, regulando las condiciones de ejercicio de los mismos.

También, un aspecto cuya regulación y compromiso jurídico tiene un gran potencial es el de la información pública *proactiva* (en correcto castellano, “activa”), respecto de la cual la legislación estatal sigue siendo prácticamente inexistente cuando bien es posible detallar la exigencia de mapas de acceso, número máximo de *clicks* para acceder desde el inicio de la página a una serie de contenidos, etc. También cabe regular cómo y dónde publicar los diversos tipos de información pública, la validez y mecanismos de seguridad de la información “oficial” (boletines, procedimientos de información pública, concursos, etc.), la responsabilidad, calidad y fiabilidad de los mismos, etc.

En esta dirección, puede exigirse la regulación de contenidos mínimos de interés para la participación e información. Regulaciones como la ley de transparencia mejicana pueden ser un buen referente. Por ejemplo:

1º la obligación de incluir una serie de contenidos estructurados por temas sistematizados y accesibles ya por un punto de acceso a información y participación al inicio de la página y a su vez, como contenidos sistematizados obligados en el “árbol” o “estructura” de la página, cuyo enlace debe figurar, también, al inicio.

2º Imposición de temas mínimos para instituciones municipales, provinciales, ministeriales, etc. Según sus competencias jurídicamente reconocidas.

3º La normativa básica reguladora de la institución.

4º La normativa básica que genera la institución.

⁸⁴ Esta Ley resulta de la transposición de la Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas. De la misma, cabe destacar, no hay referencia explícita alguna a los medios electrónicos.

⁸⁵ Que sea íntegra, fiable, exacta, clara, precisa, en su caso gratuita, accesible y usable.

⁸⁶ Así, derecho de acceso a los sitios públicos, derecho de participar e influir en los sitios *web* públicos, derecho a interactuar con los poderes públicos, derecho de ejercer el derecho de petición ante las instituciones públicas, derecho de acceder a los archivos y expedientes electrónicamente, etc., derecho de participar y transmitir mensajes a los órganos participativos de forma electrónica, derecho de uso del correo electrónico y similares, derecho de acceder a las direcciones electrónicas de los representantes políticos, derecho de obtener una respuesta en un plazo determinado, derecho de obtener un acuse de recibo a la solicitud formulada, etc.

5º Información sobre las decisiones políticas y normativas en trámite, el procedimiento y posibilidades de participación en las mismas, grupos interesados y posiciones de los actores políticos.

6º Información sobre los responsables políticos de la institución, con contenidos mínimos (responsabilidades públicas anteriores, declaración de haberes, resultados electorales, histórico de coaliciones y acuerdos, etc.).

Stephen Clift⁸⁷, por ejemplo, señala para el futuro la necesidad de reconocimiento de unos derechos mínimos como:

-que no pueda darse cualquier reunión pública sin agendas y documentos publicados previamente en la red. "Sin aviso electrónico, no reuniones".

- Que toda propuesta legislativa y sus enmiendas fueran accesibles, así como no posible entrar en vigor una norma aprobada no publicada en la red. "Sin transparencia... no autoridad ni dinero".

- El derecho ciudadano a ser notificado por correo electrónico sobre información pública basada en el perfil de sus intereses y territorial.

- El derecho de acceso sencillo a directorios siempre actualizados y locales de "mi democracia", con datos de contactos de todo cargo público elegido. "Ningún dato de contacto, ningún poder".

Pese a lo antiguo de estas propuestas⁸⁸, pese al transcurso de los años, no hay claros compromisos jurídicos al respecto de estos derechos.

V. Para concluir. Vías informales y formales de apoyo y suscripción por medios electrónicos de iniciativas y peticiones políticas

Al abordar la web 2.0 se señaló que los avances participativos se dan desde el ámbito privado, por el ejercicio mismo de las libertades informativas. En ocasiones, la actividad en la red se traduce en los apoyos y suscripciones de peticiones e iniciativas políticas. En este sentido, hay fenómenos electrónicos de apoyos políticos hasta hace unos años impensables por cuanto a su magnitud. Quizá el precedente lo encontremos en las campañas de Amnistía Internacional de 2002 para salvar de la lapidación en Nigeria por adulterio a Amina Lawal (luego para Safiya Hussaini), que alcanzaron apoyos millonarios. Desde entonces, han sido muchos los movimientos de "recogida de firmas" o "apoyos" electrónicos informales. Informales por cuanto no se garantiza la verdadera identidad de quien realiza el apoyo o la firma o el número de veces que lo realiza, lo cual, como se ha visto no es muy sencillo. Existen plataformas para el ejercicio informal del derecho de petición o el apoyo a iniciativas (por ejemplo: www.petitiononline.com). En los últimos tiempos, la suscripción a "grupos" de Facebook, desde lo más trivial a lo más

⁸⁷ Ver CLIFT, Steven, "Democratic Evolution or Virtual Civil War", Remarks as prepared for the Promise of E-Democracy WSIS Event, Geneva, Switzerland, December 2003, disponible en <http://egov.unitar.org/spip/article189.html> (6/5/2004). De este autor, entre otros muchos, "E-government and democracy. Representation and citizen engagement in the information age", artículo basado en la investigación para las Naciones Unidas (UNPAN/DESA, Informe sobre el Sector Público en el Mundo), febrero de 2004 y *Global E-democracy Best Practices*, 16 junio de 2005, disponible en http://www.e-democracy.gov.uk/knowledgepool/default.htm?mode=1&pk_document=307

⁸⁸ Concretadas, por ejemplo, en "El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónicas por los cimientos", en COTINO HUESO, Lorenzo (coord.) *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, cit., págs. 171-198. Stefan Clift hace su propuesta en 2003.

Se siguen trabajos como los de "El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónicas por los cimientos", en la misma obra colectiva, págs. 171-198.

serio suma cientos de miles de usuarios fácilmente⁸⁹. Además de sitios donde inscribirse como suscriptor de una iniciativa, una fórmula, por ejemplo, es la del manifiesto electrónico, que supone recoger el texto de un manifiesto en las webs personales o de organizaciones que lo apoyan. Así, por ejemplo, el texto del Manifiesto “En defensa de los derechos fundamentales en internet” de diciembre de 2009 se encuentra en más de 90.000 sitios en la red⁹⁰. Que se trate de un ejercicio informal de derechos no resta el valor político que puedan tener estas iniciativas o movimientos, pero tampoco hay que magnificarlos puesto que la manipulación de los mismos es bien sencilla.

Ahora bien, considero que desde los poderes públicos la mejor acción es quedarse al margen de estos fenómenos y, desde la perspectiva jurídica, la acción pública más importante es velar por la privacidad y la protección de datos de los participantes. Y es que los peligros potenciales de estas prácticas son enormes. A las infinitas fórmulas de tratamiento de datos personales, debe añadirse que las herramientas de minería de datos (*data mining*)⁹¹ e inteligencia artificial permiten esta gestión del conocimiento de ingentes cantidades de información de forma automatizada. Son muchos los interesados en botín (gobierno, partidos políticos, grupos de poder, etc.). Se trata de una excelente *materia prima* ideológica para la elaboración de perfiles, para la selección de objetivos de ataques⁹² y coacciones –informáticos o no- o, en sentido positivo, para fijar el objetivo de campañas, etc. Cabe pensar en el peligro de acceder al listado de miles de personas que suscriban electrónicamente una iniciativa popular sobre un tema político significado. Se han afirmado supuestos de este tipo, por ejemplo, en Venezuela o España⁹³.

Ya desde una perspectiva formal y jurídica, entre las fórmulas de democracia semi-directa o de democracia participativa (según se conciba), se encuentra la incitación o

⁸⁹ Por ejemplo, véase, "Los grupos de Facebook más graciosos", en *20minutos.es*, 21 Marzo 2010. <http://blogs.20minutos.es/becario/2010/03/21/los-grupos-facebook-maas-graciosos/>

Ahí puede seguirse los grupos que van desde “No a la jubilación a los 67” (377.974 miembros) o “Crisis: Esto deberían arreglarlo quienes lo jodieron” (98.000 miembros) o grupos como “Nunca he llegado a terminar una goma de borrar. Se me pierden antes”

⁹⁰ <http://www.cotino.net/2009/12/manifiesto-en-defensa-de-los-derechos-fundamentales-en-internet/>

⁹¹ Siguiendo la voz en *wikipedia*: “ se engloban un conjunto de técnicas encaminadas a la extracción de “conocimiento” procesable implícito en las bases de datos de las empresas. Las bases de la minería de datos se encuentran en la inteligencia artificial y en el análisis estadístico. Mediante los modelos extraídos utilizando técnicas de minería de datos se aborda la solución a problemas de predicción, clasificación y segmentación”.

⁹² Baste mencionar una noticia cercana, “ETA cruza los datos del censo, el registro mercantil y el padrón para intimidar más a los empresarios”, en *Heraldo.es*, 24 de junio de 2007.

⁹³ Así, cabe relatar dos casos:

1. Los datos de los ciudadanos venezolanos que solicitaron activar el referéndum revocatorio de agosto de 2004 contra el Presidente Hugo Chávez, rellenando unas plantillas del Consejo Nacional Electoral han sido objeto de tratamiento por un programa informático *Maisanta* que genera una ficha individual de cada ciudadano en la que constan datos como “abstencionista” o “si firmó contra el Presidente”. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha denunciado prácticas de persecución política a los ciudadanos incluidos en “listas negras” –denominadas *listas Tascón*- elaboradas, al parecer, sobre la base de los datos de quienes solicitaron la activación del referéndum revocatorio. En el Informe de diciembre de 2009 sobre la democracia en Venezuela por esta institución, se refleja el caso. www.cidh.org/.../Venezuela2009sp/VE09CAPIISP.htm

2. Siguiendo diversos artículos de prensa (entre otros, *El Mundo*, 20 de octubre de 2006), un ciudadano votó afirmativamente en un referéndum electrónico sobre los matrimonios homosexuales organizado por la Universidad Complutense de Madrid (España) en el marco de un proyecto de investigación. Desde entonces recibe continuamente mensajes de spam en los que se le insta a someterse a tratamiento, a cambiar de actitud y a apoyar la defensa del matrimonio tradicional. Los mensajes provienen de la asociación norteamericana que proporcionó gratis a los investigadores el software necesario para realizar el e-referéndum. El asunto está siendo investigado por la Universidad y por la Agencia Española de Protección de Datos.

excitación de los órganos políticos, legislativos y administrativos para que adopten decisiones políticas o normativas. Ello se realiza a través de iniciativas populares u otros mecanismos de participación de la sociedad civil. Las variedades constitucionales y legislativas son muchas tanto por países como en razón de ámbitos de decisión política. Al igual que el derecho de petición, el ejercicio de estas fórmulas según los requisitos, sólo garantiza su tramitación, pero obviamente no el logro del objetivo político o normativo deseado.

El ejercicio electrónico de estas vías democráticas requiere de la conjunción de premisas fácticas, jurídicas y técnicas.

-Por cuanto a las bases materiales, una de las claves para el ejercicio vía electrónica de estas posibilidades se hace depender de la generalización en la población de medios de firma electrónica. En España, en marzo de 2010 son más de 14 millones los DNI electrónicos expedidos. Cuestión diferente es que no muchos sepan o quieran usar estos medios que acreditan la identidad.

Jurídicamente es necesaria cierta cobertura legal en la regulación de firma electrónica y la específica de iniciativa legislativa o petición. Ha de haber transparencia y seguridad en la comprobación del cumplimiento de requisitos del ejercicio de estos derechos. No obstante, las exigencias no deben ser desproporcionadas para estas finalidades. Del mismo modo, considero que han de adoptarse medidas normativas y de garantía de los ficheros de datos personales de los suscriptores de tales iniciativas, un *botín* político de gran sensibilidad que debe ser jurídica y técnicamente custodiado. En España, la regulación del derecho de petición (Ley orgánica 4/2001), en su artículo 4⁹⁴ menciona su ejercicio electrónico. Y el antes referido artículo 6 de la Ley 11/2007 de e-administración garantiza que se puedan formular peticiones de forma electrónica. De otra parte, las recientes reformas de 2006 de la Ley Orgánica 3/1984 que regula la Iniciativa Legislativa Popular⁹⁵ y la del ámbito de Cataluña⁹⁶ permiten recoger firmas para promover cambios legislativos a través de Internet y de medios electrónicos, eso sí, exigiendo firma electrónica. (art. 7.4º: “Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.”).

Destaca en Cataluña la muy reciente Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum. En su artículo 57 se regula la “Recogida de firmas por medios electrónicos”⁹⁷ a través de una, “Plataforma única” (art. 58)⁹⁸. Y en este último

⁹⁴ Artículo 4. Formalización: “1. Las peticiones se formularán por escrito, *pudiendo utilizarse cualquier medio, incluso de carácter electrónico, que permita acreditar su autenticidad*, e incluirán necesariamente la identidad del solicitante, la nacionalidad si la tuviere, el lugar o el medio elegido para la práctica de notificaciones, el objeto y el destinatario de la petición.

2. En el caso de peticiones colectivas, además de cumplir los requisitos anteriores, serán firmadas por todos los peticionarios, debiendo figurar, junto a la firma de cada uno de ellos su nombre y apellidos.

3. El peticionario podrá dar cuenta del ejercicio de su derecho a institución u órgano diferente de aquel ante quien dirigió la petición, remitiéndole copia del escrito sin otro efecto que el de su simple conocimiento.

4. Los peticionarios podrán exigir la confidencialidad de sus datos.”

⁹⁵ Por Ley Orgánica 4/2006, de 26 mayo. Artículo 7.4º: “Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.”

⁹⁶ Ley 1/2006, de 16 febrero, del Parlament de Catalunya, de la iniciativa legislativa popular. En sus disposición adicional primera se establece que “El Gobierno, para facilitar la firma electrónica en la presentación de la iniciativa legislativa popular, debe dictar las instrucciones pertinentes para garantizar la eficacia y seguridad de este medio teleinformático.”

⁹⁷ “1. La recogida de firmas puede hacerse por medios electrónicos siempre y cuando se garantice la identificación fehaciente del ciudadano o ciudadana por medio de la firma electrónica y que la voluntad que expresa por medio de la firma sea inequívoca.

sentido, cabe señalar que técnicamente, son necesarios sistemas que permitan la recogida de firmas de forma fiable, que sean auditados por las entidades de control.

Pues bien, la Junta electoral Central en España el 28 de mayo de 2009 acordó el posible uso de la firma electrónica para una iniciativa legislativa popular, añadiendo que “la Comisión Promotora deberá comunicar a la Junta Electoral Central el sistema de firma electrónica que pretenda utilizar y facilitar a ésta, en el caso de que fuera necesario, el sistema utilizado para la verificación de las firmas electrónicas.” Y por Acuerdo de 28 de enero de 2010⁹⁹ ha homologado por primera vez una plataforma de recogida de firmas para presentación de Iniciativa Legislativa desarrollada por una Universidad¹⁰⁰

Habrá que ver si las sociedad civil y las instituciones públicas tienen interés en emplear este tipo de plataformas y, lo que es más, si las iniciativas tramitadas por esta vía en el futuro, tienen alguna repercusión política.

2. La recogida electrónica de firmas debe observar garantías similares a las establecidas por el artículo 25.1 respecto al conocimiento y la precisión del objeto de la consulta.

3. Las entidades prestadoras del servicio de certificación deben certificar la identificación de los firmantes que utilicen la firma electrónica.

4. Corresponde al Gobierno la regulación reglamentaria del sistema y el procedimiento de recogida de firmas por medios electrónicos para las consultas populares por vía de referéndum, de acuerdo con lo establecido por el presente artículo.”

⁹⁸ “El Gobierno debe poner a disposición de los entes locales una plataforma tecnológica común que permita la implantación homogénea del sistema de voto electrónico.”

⁹⁹ “Visto el informe de la Oficina del Censo Electoral, en el que se reconoce que el formato de firma utilizado por la Comisión Promotora la Iniciativa Legislativa Popular de Acueducto Tajo-Segura cumple con el estándar requerido por el Instituto Nacional de Estadística y con los demás requisitos previstos en la legislación vigente, considerar que el sistema de firma electrónica propuesto por la citada Comisión Promotora de la citada Iniciativa Legislativa Popular sobre firma digital a efectos de recogida de firmas debe entenderse válido por acomodarse al ordenamiento jurídico vigente.”

¹⁰⁰ Sobre la base de los informes realizados desde la Universidad de Murcia, hay una comunicación al Tecnimap 2010, VIEDMA LOZANO, José Luis, “Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares”. Disponible en http://www.tecnimap.es/sites/default/files/webform/Iniciativas%20legislativas%20populares.Tecnimap2010.Texto_.doc