

Acceso de los ciudadanos a las administraciones públicas y brecha digital¹



& Resumen/Abstract: *La brecha digital, o desigualdad de acceso a las nuevas tecnologías, es un importante problema jurídico y politológico. Dicho problema tiene causas y consecuencias diversas (económicas, culturales, territoriales). El Estado Social y su principio de igualdad material tienen que reaccionar para tratar de eliminarlo. En España, distintas previsiones normativas recientes han recogido medidas que, directa o indirectamente, se enfrentan a esta brecha para facilitar el desarrollo de la administración electrónica. No obstante, persisten algunos problemas que aún hay que afrontar, aunque la mejoría ya es clara.&*

& Palabras clave: administración pública; e-administración; e-gobierno; ciudadanía; brecha digital

1. INTRODUCCIÓN

La irrupción y el asentamiento de la sociedad de la información han originado la necesidad de replantear antiguas categorías y de analizar nuevas realidades. En los últimos años el vertiginoso desarrollo tecnológico ha producido implicaciones de diversa índole, que incluso afectan a la estructura social. Surge una nueva época, el infolítico, gracias a las capacidades de la digitalización y del ciberespacio. Una «mutación antropológica», en palabras de Frosini, que retrata el advenimiento de la era tecnológica². De este modo, nace un nuevo espacio-tiempo al que hemos denominado en otro lugar espacio-tiempo «neopúblico»: una nueva forma de manifestación de lo público sin masas, sino como un conjunto de usuarios interconectados que supera la clásica realidad territorial estatal³. Ante tales transformaciones, resulta imprescindible analizarlas para conseguir respuestas adecuadas y eficaces a los problemas que se plantean. Esta situación se percibe con especial intensidad en el campo del Derecho y de la Ciencia Política, que es el marco en el que nos movemos en las páginas que siguen. Son estos los presupuestos que nos sirven de punto de partida a la argumentación que ahora ofrecemos al lector.

El tema de la brecha digital presenta una naturaleza poliédrica habida cuenta de sus múltiples implicaciones de la más diversa índole. No es este el momento de profundizar en toda la extensión de esta problemática sino de centrarnos en los elementos que nos proporcionen, desde una óptica jurídico-política, mayor virtualidad explicativa para lo que sería la Administración electrónica en España. Desde este punto de vista, las nuevas tecnologías en general e internet en particular plantean tres grandes problemas: el de la seguridad, el de la democracia y el de la desigualdad.

En efecto, estas tecnologías hacen surgir el riesgo (y el mito) del Gran Hermano orwelliano que todo lo controla y todo lo ve, sumiendo a la intimidad y a la seguridad en una utopía (ello es una interpretación un tanto hiperbólica que desconoce que los avances también traen consigo nuevos mecanismos de defensa de la vida privada y no solo instrumentos agresivos con la misma). También la democracia se sitúa ante nuevos retos que, por un lado, estimulan la participación y, por otro, favorecen una peligrosa fragmentación de la opinión pública y de la realidad social que puede llegar a impedir a los ciudadanos tener experiencias comunes. En fin, no es ahora el momento de detenernos en estas interesantes cuestiones puesto que lo que impulsa a estas líneas es exclusivamente la problemática de la desigualdad.

La categoría de la igualdad presenta un trasfondo jurídico-político innegable. Con las nuevas tecnologías se ve sometida a horizontes antes desconocidos y a problemas de nuevo cuño. El más destacado de todos ellos es la desigualdad de acceso a estas tecnologías, que ejemplifica internet. Pasemos a ello.

2. LA BRECHA DIGITAL

El concepto de *brecha digital* es la asentada traducción al castellano de *Digital divide* (en francés se utiliza *Fracture numérique*). Con él se retrata la desigualdad de acceso a las nuevas tecnologías, una desigualdad que genera una compleja interacción entre la promesa del avance digital y la cruda realidad.

La brecha digital hace referencia a distintas situaciones:

- diferencias en el acceso por razones personales económicas;
- diferencias en el acceso por motivos personales culturales o educacionales; y

- diferencias en el acceso desde un punto de vista territorial: dentro de un mismo Estado o desde la óptica norte-sur.

Como vemos, la brecha digital tiene una primera gran causa: la económica. La falta de recursos monetarios para conseguir los medios técnicos para el acceso es un primer elemento que explica la imposibilidad o dificultad de lograr tal acceso. Como indica Sunstein, «los ingresos son la fuente más influyente en la brecha socioeconómica»⁴.

Una segunda causa de la brecha digital es bien diferente: la ausencia de formación adecuada también impide el acceso. Así es; la falta de cultura tecnológica, producto de una socialización que le da la espalda, es otra de las barreras que originan el problema.

Estas dos causas, la económica y la cultural, pueden funcionar separadamente, aunque en la práctica, con base en los datos estadísticos que se manejan, es común que se solapen.

A su vez, las diferencias territoriales suelen venir de un pasado de menos desarrollo que se explica por motivos históricos y estructurales.

Estas tres grandes causas pueden analizarse introduciendo variables más concisas para ir ganando densidad analítica. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la renta per cápita, a la edad, al sexo o al grupo étnico o social. La operatividad de estas variables varía en función del lugar en el que las apliquemos (por ejemplo, abordar la sociedad norteamericana requiere distinguir entre blancos, hispanos y afroamericanos, lo que no resulta necesario en otros países).

El análisis se complica aún más si diferenciamos dos niveles territoriales: el interior de los estados y el exterior, es decir, el de la comunidad internacional. Quizá la brecha sea todavía mayor en el nivel internacional. En este sentido, citamos de nuevo a Sunstein, que apunta que la brecha a nivel internacional «amenaza con agravar las desigualdades sociales existentes, la mayoría de ellas injustas, al mismo tiempo que priva de información y oportunidades a muchos millones (miles de millones, de hecho) de personas»⁵. Para corroborar lo dicho, este autor apunta distintos datos: en varios países africanos, el coste mensual de la conexión a internet es diez veces mayor que en Estados Unidos; a un ciudadano medio estadounidense un ordenador le cuesta el salario de un mes, uno de Bangladesh necesita ocho años de su sueldo.

Esto nos lleva a una cuestión esencial en esta problemática: la de los datos acerca de la misma. Estos son los que determinarán si la brecha persiste o si ya se ha superado. Hoy en día son múltiples las informaciones y datos que se alegan para corroborar la existencia de estas diferencias de acceso desde los diversos puntos de vista aludidos, aunque bien es cierto que las cosas han mejorado paulatinamente.

A nivel mundial, Naciones Unidas recoge esta división geográfica como una manifestación más de la oposición entre norte y sur del planeta. En el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— se usa un Índice de Adelanto Tecnológico que evidencia la brecha. Este índice es una medición compuesta que refleja el desempeño de los países en cuanto a crear y difundir tecnología y crear una base de aptitudes humanas. Se trata de un índice basado en ocho indicadores (patentes, derechos de patentes y honorarios por licencias, sitios en internet, exportaciones de alta tecnología y tecnología mediana, teléfonos, consumo de electricidad, mediana de los años de escolaridad, tasa bruta de matriculación en asignaturas científicas a nivel terciario) para cuatro componentes (creación tecnológica, difusión de innovaciones recientes, difusión de innovaciones anteriores y aptitudes humanas), cuyo cálculo, en castellano, puede verse en http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2001_indicadores_es.pdf. En el año 2001 Naciones Unidas dedica su Informe sobre Desarrollo Humano a *Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano (Making New Technologies Work*

for Human Development), informe que se puede consultar en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2001>. En él se afirma que serán las políticas públicas, y no la caridad, las que determinarán si las nuevas tecnologías se convertirán en una herramienta para el desarrollo humano en todo el mundo. Sin políticas públicas innovadoras, estas tecnologías podrían ser una fuente de exclusión en vez de un instrumento de desarrollo. La clave está, en este informe, en una gestión correcta, para que los beneficios sean mayores que los riesgos. La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (con una primera fase en Ginebra en el 2003 y una segunda en Túnez en el 2005) también ha evidenciado las diferencias de acceso a nivel planetario.

En el marco europeo son muchos los documentos que podrían citarse. Ahora solo ofrecemos un ejemplo: el informe sobre la brecha digital en Europa realizado por Eurostat (la oficina europea de estadística) y publicado el 10 de noviembre del 2005 (*The digital divide in Europe*, que se puede localizar en <http://ec.europa.eu/eurostat>). En él se indica, teniendo como referencia la Unión Europea, que la brecha es sobre todo una cuestión de edad y de nivel de formación, y que la diferencia entre hombres y mujeres desempeña un papel menor. También se constata que la penetración de los ordenadores y de internet es menor en las zonas rurales y menos pobladas, y que la diferencia entre países es clara. Además, se afirma que, aunque las tasas de utilización de las tecnologías de la información y comunicación están en progresión en todas las categorías de la sociedad, la división aún no se ha eliminado.

A nivel español también encontramos datos que reflejan la existencia de brecha digital, sea por tipo de renta, por nivel de estudios, por edad, por sexo o, sobre todo, por razones territoriales. El informe de Eurostat citado en el párrafo anterior revela el problema en nuestro país, que no está bien situado entre sus socios europeos. El informe *España 2006*, efectuado por la Fundación France Télécom, concluye, sorprendentemente, que la brecha digital no se mitiga sino que crece desde el punto de vista territorial: las diferencias entre comunidades autónomas son grandes y las zonas rurales están muy atrasadas con relación a las urbanas. Las diferencias se acentúan si se tiene en cuenta el tipo de acceso (banda ancha o no). No obstante, en términos globales, prescindiendo del tema territorial (aunque es muy relevante y en realidad no se puede prescindir de él), la situación ha mejorado.

Detengamos aquí ya este apartado. No es la finalidad del presente trabajo abordar todo el cúmulo de cuestiones que hemos someramente descrito en los párrafos anteriores. Tan solo las hemos usado para basar y justificar el avance por la senda de la administración electrónica, por lo que proseguimos nuestro hilo argumental.

3. LAS CONSECUENCIAS

La brecha digital tiene importantes repercusiones jurídico-políticas. Es una clara agresión al principio de igualdad, tanto en sentido formal como material. En efecto, el tema de las consecuencias puede simplificarse extremadamente al entender que esta brecha es un atentado a la igualdad constitucionalmente reconocida por lo que es necesario adoptar las medidas oportunas para su eliminación. La complicación vendrá a la hora de encontrar medidas que sean eficaces de verdad en este objetivo.

Tomando como referencia la Constitución española, vemos como el principio de igualdad es uno de sus ejes vertebradores: en el art. 1.1 la igualdad aparece como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español; en el art. 9.2 se recoge la idea de igualdad material para obligar a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad

y la igualdad sean reales y efectivas, suprimiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social; y en el art. 14 se plasma la igualdad formal al prohibir toda discriminación por razón de sexo, religión, nacimiento o cualquier otra circunstancia personal o social.

No hace falta insistir demasiado en que la brecha digital se contraponen a las previsiones constitucionales que se acaban de citar. Es más, ciertos avances que supone la aplicación de la tecnología digital encuentran fuertes trabas en situaciones de desigualdad de acceso. Estamos pensando en el voto electrónico remoto, un mecanismo de mejora de la participación que no puede generalizarse si la brecha existe, pues la acentuaría. Antes requiere la eliminación de tal fractura. En un estudio sobre el voto electrónico, Reniu i Vilamala hace hincapié en la necesidad «de tener como principal preocupación los problemas derivados de la brecha digital» dado que «es innegable que ningún intento de profundización democrática puede soportar el lastre de dejar en el camino a parte de sus protagonistas»⁶.

Precisamente, la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, afirma que la reforma legislativa que supone dicha ley responde al fin promocional consagrado en el art. 9.2 de la Constitución (Exposición de Motivos, apartado V).

Para el funcionamiento de la Administración el problema de la brecha digital presenta singular relevancia pues afecta a la posición igualitaria básica de todo ciudadano frente a la Administración. Afrontarla de manera decidida y directa tal vez permita extender la interpretación que suele hacerse de la igualdad material, que es vista más bien como igualdad de oportunidades antes que como igualdad de resultados.

A nivel programático está claro que la brecha digital es negativa y que hay que solucionarla. Fomentar las nuevas tecnologías y la igualdad de acceso supone mejorar la calidad de vida de la ciudadanía e, incluso, apostar por el desarrollo sostenible. Existen numerosos documentos oficiales externos (en Naciones Unidas, la Unión Europea, la OCDE o el Consejo de Europa) e internos que aluden a sus perniciosos efectos y que hacen votos por su superación. En este sentido, buscando ahora solo algún ejemplo ilustrativo, merece citarse la labor del Senado español, sensibilizado desde hace años con el problema. Así las cosas, en el informe de la que se llamada en la Cámara Alta «Comisión de Internet» (1999) se afirma que «todas las personas tiene el derecho fundamental de acceder libremente a la red, sin discriminación de sexo, condición, características físico-psíquicas, edad o lugar de residencia». En otro informe del Senado, esta vez en el 2005 (Informe de la Ponencia sobre el Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa) se alude, entre otras cosas, a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso de todos los ciudadanos a las nuevas tecnologías, al problema de la brecha digital entre territorios, a la universalización del acceso, a la eliminación de barreras, al cambio cultural, a la formación de los ciudadanos y a la coordinación entre las administraciones.

La Unión Europea ha promovido diversos programas que, de una forma u otra, afectan al tema de la brecha digital y a la administración electrónica. La necesidad de impulsar esta es patente desde el Consejo Europeo de Lisboa del 23 y 24 de marzo del año 2000. En sus conclusiones se hablaba de que «las administraciones públicas deben empeñarse a todos los niveles para aprovechar las nuevas tecnologías y hacer que la información sea lo más accesible posible». El Consejo de Europa pedía especialmente a los Estados miembros que garantizaran «el acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para el 2003». Como ejemplos más recientes podemos citar la Comunicación de la Comisión i2010:

Una Sociedad de la Información para el crecimiento y el empleo, y la Directiva 2006/13/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta directiva recoge la obligación para los Estados miembros de facilitar por medios electrónicos el acceso a los trámites relacionados con las actividades de servicios y a la información de interés tanto para los prestadores como para los destinatarios de los mismos.

Para ejemplificar la labor del Consejo de Europa podemos traer a colación la recomendación que adopta en diciembre del 2004 el Comité de Ministros y en la que se señala que la administración electrónica no es un asunto meramente técnico, sino de gobernanza democrática.

4. EN BUSCA DE SOLUCIONES: EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA

Como respuesta a la nueva realidad tecnológica y a las propias exigencias de la Unión Europea, los poderes públicos españoles han aprobado diversas normas y adoptado distintas medidas. Ahora solo nos interesa lo que hace referencia a la administración electrónica en conexión con la brecha digital, por lo que dejamos de lado otra serie de cuestiones, provistas de igual modo de indudable interés pero que nos apartarían de nuestro hilo argumental.

En una aproximación simplificada, aunque dotada de capacidad analítica, se podrían distinguir dos tipos de medidas que ayudan a reducir la brecha digital. Unas son genéricas, que buscan la igualdad y proscriben la discriminación. Se trata de medidas que no se dictan expresamente para afrontar la brecha digital, pero su operatividad puede ayudar a combatirla. Las otras medidas son las que se destinan de manera específica a enfrentarse a la brecha digital (por ejemplo, universalización del acceso).

4.1. La Ley 30/1992

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, hacía una aproximación a la Administración electrónica en sus artículos 38, 45, y 59. Dicha aproximación era más bien facultativa en tanto en cuanto la aplicación de varias de las medidas contempladas no era obligatoria. Sí era obligatorio (como sigue siéndolo) que los registros administrativos estuvieran instalados «en soporte informático» (art. 38.3). En este caso, «el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo» (de nuevo, art. 38.3). Asimismo, «mediante convenios de colaboración suscritos entre las administraciones públicas, se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos», a lo que se añade en 1999 (Ley 4/1999) la garantía de la transmisión también «de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros». A este artículo 38 se le añade en el 2001 (Ley 24/2001) un noveno párrafo, ya derogado (y superado) por la Ley 11/2007, en el que se posibilitaba la creación de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos.

El art. 45 establece en su apartado 1 que «las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes». Los apartados 2, 3 y 4 de este

artículo ya han sido derogados por la Ley 11/2007 ya que quedan superados por ella. En ellos se establecía que los ciudadanos podrían relacionarse con las administraciones públicas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, siempre y cuando ello fuera compatible con los medios técnicos de que dispongan dichas administraciones; se exigía que los procedimientos que se tramitasen en soporte informático garantizarían la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce; y se preveía que los programas y aplicaciones informáticas que fueran a utilizar las administraciones públicas habrían de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien debería difundir públicamente sus características. En cambio, sí permanece en vigor el art. 45.5, que establece que los documentos emitidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las administraciones públicas «gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por esta u otras leyes».

Por su parte, al art. 59 se le añade en el 2001 (Ley 24/2001) un nuevo apartado 3 (también derogado por la Ley 11/2007) en el que se afirmaba que «para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente». Asimismo, se indicaba que en estos casos «la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica», y que «cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada», salvo que se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

Como se ve, se trataba de previsiones tímidas desde el punto de vista de la superación de la brecha digital y, en todo caso, de tipo indirecto, como el impulso de los medios digitales para el ejercicio de la actividad y competencias de la Administración. Cuando encontramos una medida directa como la posibilidad de relacionarse con la Administración por medios digitales, se supeditaba a la compatibilidad de los medios técnicos de que dispusiera dicha Administración.

4.2. La Ley 11/2007

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos⁷, supone un salto cualitativo, al menos en cuanto a su planteamiento, pues quiere significar un paso del «poder» al «deber» en la prestación de servicios electrónicos y, por lo tanto, en la instauración de la e-administración y en la lucha contra la brecha digital. El impulso de la administración electrónica es también un compromiso comunitario que cobra singular fuerza tras el Consejo Europeo de Lisboa y Santa María da Fera del año 2000.

La exposición de motivos de esta ley es explícita e ilustrativa: «Una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover en beneficio de los ciudadanos el uso de las comunicaciones electrónicas [...]. Al servicio, pues, del ciudadano la Administración queda obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución» (apartado I).

La Administración, por lo tanto, debe asumir su responsabilidad y coadyuvar al desarrollo de la sociedad de la información o, como dice la citada exposición de motivos, «comprometerse con su época y ofrecer a sus ciudadanos las ventajas y posibilidades que la Sociedad de

la Información tiene» (apartado I). Esto solo será posible si se superan las barreras que origina la brecha digital. En la exposición de motivos se habla de la barrera del tiempo y del espacio («el tiempo que hay que dedicar a la relación» con la Administración «para la realización de muchos trámites de la vida diaria que empiezan a veces por la necesidad de una primera información que exige un desplazamiento inicial» —apartado I—). En efecto, aún existe una distancia entre el ciudadano y la Administración, distancia que las nuevas tecnologías pueden ayudar a reducir: «Las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible acercar la Administración hasta la sala de estar de los ciudadanos o hasta las oficinas y despachos de las empresas y profesionales» (exposición de motivos, apartado I). Estas barreras del tiempo que hay que dedicar a los trámites y del espacio que hay que recorrer para efectuarlos son elementos que potencian la brecha digital y que podrían menguar o desaparecer con una correcta implementación de la administración electrónica.

La Ley 11/2007 entiende que las previsiones de la Ley 30/1992 se han quedado desfasadas en el tema tecnológico al ser facultativas («es decir, dejan en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que estas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración» —exposición de motivos, apartado I—). Ahora, se trata de asegurar que aquellos ciudadanos que por cualquier motivo no puedan acceder electrónicamente (la exposición de motivos alude a no disponer de acceso a las nuevas tecnologías y de falta de formación —apartado III—) dispongan de los medios adecuados para seguir «comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías» (exposición de motivos, apartado III). Así es, «la Ley establece, entre otros, el principio de igualdad, para que la utilización de comunicaciones electrónicas con las Administraciones Públicas no implique una discriminación para los ciudadanos que se relacionen con la Administración por medios no electrónicos» (exposición de motivos, apartado VI).

También es importante para enfrentarse a la brecha digital en el predio de la administración electrónica que se admitan diversas plataformas de acceso y comunicación. No solo hay que permitir el uso de ordenadores sino también teléfonos móviles e, incluso, televisión digital terrestre. Así lo apunta la exposición de motivos en su apartado III.

Si retomamos la distinción genérica que hicimos más arriba, podemos encontrar en esta ley, por un lado, **medidas que directamente atacan el problema de la brecha digital** y, por otro, previsiones que de forma indirecta pueden también ayudar a resolverlo, aunque no estén construidas explícitamente para ese fin.

Entre las primeras hay que destacar la especial atención que recibe la noción de acceso, presente tanto en el objeto de la ley, en sus finalidades, en los principios generales, en los derechos de los ciudadanos⁸, en la garantía de prestación de servicios y en ciertas previsiones del inicio de un procedimiento administrativo. Toda esta regulación tiene el carácter de básica, por lo que resulta de aplicación a todas las administraciones, central, autonómica y local⁹. Veámoslo.

En el art. 1.2, relativo al objeto, se recoge la necesidad de que las administraciones públicas utilicen las tecnologías de la información «asegurando la disponibilidad» y «el acceso». Estas dos ideas son los baluartes frente a la brecha digital.

Asimismo, en el art. 3, al referirse a los fines de la ley, se alude a «facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo,

con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso». Si el acceso se generaliza realmente estaríamos ante el fin de la brecha.

En el artículo siguiente, el 4, se abordan los principios generales de la ley. Entre ellos (punto b) se encuentra el «principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente en esta materia, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas pueden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran». De nuevo se subraya el tema clave del acceso, que ya se califica al aludirse a que sea seguro y comprensible. Además, y como verdadera cuestión clave y estratégica en lo que ahora nos interesa, se persigue un acceso universal. En coherencia con ello está el compromiso de garantizar la accesibilidad a los colectivos con más dificultades para ello. He aquí otra de las claves de las políticas públicas que luchan contra la brecha, conectada con los elementos basilares del Estado Social y de la igualdad material: la incidencia en los colectivos que más requieren de ayuda. Sin la intervención pública tal vez estos colectivos no puedan superar las barreras que les impiden subirse a la dinámica que marca la moderna tecnología.

Entre los derechos de los ciudadanos del art. 6 se encuentra «la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas» (art. 6.2 c). Frente a la desigualdad que por definición supone la brecha digital, la Ley 11/2007 afirma con claridad meridiana la igualdad en el acceso.

Asimismo, en la garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos se entra de lleno en la cuestión del acceso. De esta forma, el art. 8 regula este aspecto, llegando por momentos al detalle. En su párrafo primero esta ley impone a las administraciones públicas que habiliten «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». Como vemos, se trata de incidir en diversas causas de la brecha, económicas o culturales, por lo que esta implementación de medios debe tener en cuenta tales variables y no solo incidir en una única dirección. En virtud del segundo párrafo, «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 oficinas de atención presencial, puntos de acceso electrónico y servicios de atención telefónica. Las oficinas de atención personal «pondrán a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios e instrumentos precisos para ejercer los derechos reconocidos en el art. 6, debiendo contar con asistencia y orientación sobre su utilización». Esta asistencia es importante para ayudar a las personas con escasa alfabetización digital. Los puntos de acceso electrónico son sedes electrónicas que dependen de los órganos públicos y a las que se puede acceder a través de redes de comunicación¹⁰. Se está pensando, principalmente, en las páginas web de internet. En la implementación de una sede administrativa electrónica resulta esencial su accesibilidad y disponibilidad. Para desactivar el riesgo de la dispersión de lo cuantitativo (tan presente en la red por cierto), el legislador habla de la creación de un «punto de acceso general a través del cual los ciudadanos puedan [...] acceder a toda la información y a los servicios disponibles». Este punto, que es de esperar que

sea una página web¹¹, contendrá «la relación de servicios a disposición de los ciudadanos y el acceso a los mismos»¹². Los servicios de atención telefónica no solo facilitarán información sino también acceso a los «servicios electrónicos». Esto último significa que a través del teléfono también se prestarán estos servicios.

De nuevo relacionado con el acceso se encuentra una previsión relativa a la iniciación de un procedimiento por medios electrónicos a solicitud del interesado. En este caso se pondrán a disposición de los interesados los correspondientes modelos o sistemas electrónicos para llevar a cabo tal solicitud, «que deberán ser accesibles sin otras restricciones tecnológicas que las estrictamente derivadas de la utilización de estándares» abiertos y de uso generalizado, y «criterios de comunicación y seguridad aplicables de acuerdo con las normas y protocolos nacionales e internacionales» (art. 35.1, que tiene carácter básico).

Al margen de estas previsiones relativas al acceso, es necesario traer a colación otras cuestiones que también nos interesan sobremanera. De esta forma, el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos se prevé tanto en el art. 1.1 como en el art. 6. Podría decirse que este es el eje de la presente ley (como dice la exposición de motivos en su apartado I). Estamos ante un derecho subjetivo que, como tal, genera la consiguiente obligación para tales administraciones, ubicadas en todos los niveles territoriales habida cuenta del carácter básico de estos dos artículos. Las administraciones deberán llevar a cabo las actuaciones necesarias para que este acceso digital sea posible y efectivo. El citado art. 6 entra en más detalles al reconocer «a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 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». Con esta previsión se ofrece al ciudadano una posición jurídica básica que le otorga el poder de relacionarse de manera digital con la Administración. El legislador ha intentado ofrecer una regulación amplia y por eso se remite a los derechos del art. 35 de la Ley 30/1992¹³, a los que añade diversas actuaciones a mayores (que quizá hubiera sido mejor recoger de manera más genérica aludiendo a la posibilidad de llevar a cabo las actuaciones que se requieran ante la Administración). Se conforma, así, un poderoso corpus jurídico en manos de los ciudadanos para introducirse con plena eficacia en la administración electrónica. No obstante, esta técnica legislativa no ha sido todo la adecuada que cabría esperar: la remisión al art. 35 de la Ley 30/1992 no significa que tales derechos puedan ejercerse electrónicamente. También lo ve así Cotino Hueso, que ve insatisfactoria esta técnica de mera remisión «puesto que realmente estos derechos requieren de una regulación concreta para su proyección en plenitud a las relaciones electrónicas»¹⁴.

También en el art. 6 relativo a los derechos se mencionan otros que tratan de completar el que se acaba de citar, de tipo más general y omnicompreensivo. Entre ellos, aparte de la igualdad de acceso ya citada, encontramos el derecho «a elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas». Esta alternativa que se le da al ciudadano es también una medida adecuada para ir menguando la brecha digital. En una línea similar se halla la necesidad de evitar «discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica» del art. 41.

En fin, las campañas formativas relativas a las nuevas tecnologías son un ataque directo a la brecha digital. La disposición adicional segunda, titulada «Formación de empleados públicos», indica que «la Administración General del Estado promoverá la formación del personal a su servicio en la utilización de medios electrónicos para el desarrollo de las actividades propias de aquella».

Con relación al segundo tipo de previsiones que apuntábamos más arriba, las que **afectan al tema de la brecha digital de forma indirecta**, podemos citar el principio de igualdad del párrafo b del art. 4, igualmente básico. En virtud del mismo, el uso de medios electrónicos no puede implicar «la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionan 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». Este principio puede tener una lectura distinta, problemática y crítica, que recogemos en el epígrafe dedicado a los problemas pendientes. Pero ahora también lo queremos situar entre estas medidas de tipo genérico que pueden ayudar indirectamente a combatir la brecha digital. *A contrario sensu*, la previsión citada implica que la realización de trámites administrativos vía digital tiene plenas consecuencias jurídicas. De igual modo, da a entender que es recomendable la aprobación de medidas incentivadas de la administración electrónica.

Otra alusión que resulta obligada hacer es la que se refiere a la apuesta por la interoperabilidad. En efecto, entre los principios generales del art. 4 encontramos en el apartado e) el «principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas». En este sentido, «las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos aplicando medidas [...] que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa» (art. 42, titulado «Interoperabilidad de los Sistemas de Información», de carácter básico). Se trata de una cuestión de mucha mayor relevancia de la que aparentemente tiene en una aproximación inicial. Solo con la interoperabilidad de sistemas podrá ser eficaz la Administración electrónica y se instaurarán las precondiciones adecuadas para superar la brecha digital. La realidad actual de gobierno y gestión multinivel, con divisiones horizontales y verticales, así lo exige. En virtud del art. 40.2, el Comité Sectorial de Administración Electrónica asegurará «compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas».

También la previsión de un Defensor del Usuario de la administración electrónica (art. 7) puede servir para afrontar el problema que estamos analizando siempre y cuando, claro está, la sensibilidad de su titular y los medios de que dispongan se dirijan a ello. Esta figura casi se podría ubicar en el primer grupo de medidas, las que directamente abordan la brecha, pues este defensor debe velar por «la garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la presente Ley» (por lo tanto, también del derecho a relacionarse con la Administración por medios electrónicos y el derecho a la igualdad de acceso). No obstante, la labor que desarrolla una institución personalista como esta dependerá en gran medida del enfoque que le quiera dar el titular de la misma, lo que ha hecho que la coloquemos en este segundo grupo. Desde otro punto de vista, en el que ahora no podemos pararnos, el Defensor del Usuario tal vez sea disfuncional en el conjunto del sistema. En los últimos tiempos han crecido las figu-

ras inspiradas en el *Ombudsman* que dispersan y parcelan el sistema de garantías haciendo que se pierda visión de conjunto. Quizá fuera más eficaz no dispersar los esfuerzos y concentrarse más en fortalecer el Defensor del Pueblo estatal y los defensores autonómicos.

La admisión en los registros públicos electrónicos de cualquier solicitud dirigida al órgano titular del registro es otra previsión que de una u otra forma ayuda a generalizar la administración electrónica. En virtud del art. 24.3, «en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública». El carácter básico de este precepto hace que las administraciones autonómicas también deban constituir registros de ese tipo. Estos registros electrónicos «permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas» (art. 26.2, también básico).

De la misma manera, el estímulo del uso de medios electrónicos sirve para promover la e-administración y, con ello, reducir indirectamente la brecha. Con base en el art. 27.2, de carácter básico en todos sus apartados, «las Administraciones Públicas utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos siempre que así los hayan solicitado o consentido expresamente». Y un poco después (art. 27.6) se dice que reglamentariamente «las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando solo 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». Igualmente, el Comité Sectorial de la Administración Electrónica preparará «planes programas conjuntos de actuación para impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España» (art. 40.2). A este comité le corresponde velar por el cumplimiento de los fines y principios establecidos en esta ley.

Una última cuestión para cerrar este epígrafe. Como estamos viendo, esta Ley 11/2007 alude por doquier a «ciudadanos». En el anexo de definiciones se concibe al «ciudadano» como «cualquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas». Por lo tanto, se va más allá del vínculo de nacionalidad y se adopta un sentido mucho más amplio.

4.3. Otras normas

Nos referimos ahora a otras leyes que contienen diversas previsiones interesantes para el tema. Algunas de estas leyes no son propiamente de Administración electrónica (Ley General de Telecomunicaciones, Ley de Firma Electrónica), pero las concretas citas que hacemos de ellas también tienen operatividad en la misma.

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones¹⁵ hace tres tipos de previsiones importantes en lo que ahora nos concierne. Por un lado, promueve el desarrollo de las telecomunicaciones y de nuevos servicios, y el acceso a ellos en condiciones de igualdad, impulsando la cohesión territorial, económica y social (art. 3 c). En segundo lugar, defiende los intereses de los usuarios, «asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad», salvaguardando el imperativo constitucional de no discriminación (art. 3 e). Y en tercer lugar, esta ley recoge la categoría de servicio universal. Dicho servicio es un «conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su

localización geográfica, con una calidad determinada y un precio asequible» (art. 22). Esto supone, entre otras cosas y como se dice en el mismo precepto, que «todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y acceder a la prestación del servicio telefónico disponible al público». A lo que se añade que «la conexión debe ofrecer al usuario final la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a internet». Igualmente, el servicio universal implica que «los usuarios finales con discapacidad tengan acceso al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija» y que se ofrezcan a los consumidores que sean personas físicas «opciones o paquetes de tarifas que difieran de la aplicadas en condiciones normales de explotación comercial, con objeto de garantizar, en particular, que las personas con necesidades sociales especiales puedan tener acceso al servicio telefónico disponible al público o hacer uso de este». Además, el Gobierno podrá imponer otras obligaciones de servicio público motivadas por «razones de cohesión territorial» (art. 25.2 a), lo cual es de especial interés si tenemos en cuenta que la principal causa de la brecha digital en España son las diferencias territoriales.

La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica recoge una medida que indirectamente ayuda a colmar la brecha digital cuando, en su art. 15, estipula que «todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, reconocerán la eficacia del documento nacional de identidad electrónico para acreditar la identidad y los demás datos personales del titular que consten en el mismo, y para acreditar la identidad del firmante y la integridad de los documentos firmados con los dispositivos de firma electrónica en él incluidos». Facilitar el uso digital de un documento general como el de identidad ante las personas jurídicas públicas fomenta la e-administración y estimula a que los que se encuentran alejados de las nuevas tecnologías se acerquen a ellas¹⁶.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público dedica la disposición adicional 19, que tiene el carácter de básica, al uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en dicha ley. En ella se insiste desde diversas perspectivas en el principio de no discriminación. En efecto, esta disposición adicional establece que «los medios electrónicos, informáticos y telemáticos utilizables deberán ser no discriminatorios, estar a disposición del público y ser compatibles con las tecnologías de la información y de la comunicación de uso general». Hay que recordar que el principio de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos se sitúa en el art. 1 de esta ley como uno de los principales objetivos de la contratación del sector público. En la misma línea, insiste la disposición adicional 19 en que «la información y las especificaciones técnicas necesarias para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación deberán estar a disposición de todas las partes interesadas, no ser discriminatorios y ser conformes con estándares abiertos, de uso general y amplia implantación». De este modo, «los programas y aplicaciones necesarios para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación deberán ser de amplio uso, fácil acceso y no discriminatorios, o deberán ponerse a disposición de los interesados por el órgano de contratación».

Asimismo, el art. 309 de la Ley de Contratos del Sector Público contempla para la gestión de la publicidad contractual por medios electrónicos la denominada Plataforma de Contratación del Estado. El precepto dispone que «la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, a través de sus órganos de apoyo técnico, pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permi-

ta dar publicidad a través de internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos».

Para finalizar este apartado vamos a aludir a una ley autonómica gallega. Se trata de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega. Su art. 8, que se refiere a los medios electrónicos, informáticos y telemáticos, impone a la Administración autonómica el impulso del empleo y la aplicación de las técnicas y medios electrónicos y telemáticos para la realización de su actividad y para el ejercicio de sus competencias. Asimismo, «la tramitación de los procedimientos administrativos se apoyará en la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos». También se contempla un registro telemático en el que se podrán presentar las «solicitudes, escritos y comunicaciones» dirigidos a la Administración autonómica.

5. PROBLEMAS PENDIENTES

La normativa aludida en el epígrafe anterior es, sin duda, un avance en lo que ahora nos ocupa pero también evidencia que todavía persisten problemas pendientes, algunos de difícil abordaje técnico-jurídico.

En este sentido, mantener la igualdad entre los que se relacionen con la Administración por medios electrónicos y los que lo hagan por otros medios (art. 4 b de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos) pueden tener como negativo efecto colateral que los que se hallen alejados de las nuevas tecnologías no encuentren alicientes para alterar esa situación, dado que su actuación por vías analógicas genera iguales consecuencias jurídicas que las que presentan un soporte digital. En un primer estadio en la evolución de la Administración electrónica resulta razonable mantener este principio de igualdad entre los dos tipos de actuaciones. Sin embargo, cuando el asentamiento de la Administración electrónica ya se ha producido tal vez esta situación impida dar el salto definitivo.

Un razonamiento similar al que se acaba de exponer se puede esgrimir ante el mantenimiento en vigor durante un tiempo excesivo de la posibilidad de escoger canal para relacionarse con al Administración (canal analógico o digital). El art. 27 de la Ley 11/2007 permite a los ciudadanos «elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos». Lo razonable sería que esta capacidad de elección se mantuviese solo por un tiempo. Cuando la e-administración esté más asentada y la brecha menguada, debería eliminarse estableciendo como único canal el digital. Así se evitarían duplicidades y se apostaría definitivamente por la Sociedad de la Información. Esta no deja de ser una cuestión polémica en la que también podría haber (aunque de momento no los hay salvo en la contratación pública electrónica¹⁷) beneficios o penalizaciones (en cuanto a plazos o duración del procedimiento): beneficios para los que usan las nuevas tecnologías o penalización para los que no las usan. Son defendibles medidas diferenciadoras que estimulen la instauración y empleo de la tecnología digital. Habría que hacer un análisis casuístico de cada una de estas hipotéticas medidas. En todo caso, su admisión tendría que superar el test de proporcionalidad en sentido amplio teniendo en cuenta que la finalidad sería la promoción de las nuevas tecnologías (idoneidad de la medida en función de su adecuación a dicha finalidad; necesidad de la medida en el sentido de ser imprescindible para tal objetivo; y proporcionalidad en sentido estricto o superación de la ponderación de intereses en juego). Dependiendo del contexto el resultado final de este análisis podría variar.

De igual modo, resulta bastante problemática alguna consideración que puede hacerse de la disposición final tercera de esta Ley 11/2007, que prevé la adaptación de las administraciones públicas para el ejercicio de los derechos. Para la Administración General del Estado, los derechos reconocidos en el art. 6 de dicha Ley (entre los que están los ya mencionados derechos a relacionarse con las administraciones públicas utilizando medios electrónicos y a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios) «podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre del 2009». Esta previsión la podemos considerar razonable y congruente con la apuesta por la e-administración. En cambio, en el ámbito de las comunidades autónomas y de las entidades que integran la Administración Local, los derechos del art. 6 se ejercerán a partir de la misma fecha «siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias». La vaguedad de tal afirmación y la discrecionalidad que otorga es ciertamente criticable. Incluso, puede diferir *sine die* la plena instauración de la administración electrónica y de los mecanismos de acceso a la ella.

Desde otro punto de vista, aparecen como problemáticas ciertas cuestiones propias más bien de la democracia electrónica. Puede decirse que existen dos niveles de análisis en lo que ahora nos ocupa: el constitucional, que se conecta con la idea de participación ciudadana; y el administrativo, relativo a la eficacia del funcionamiento administrativo. Desde el primer nivel, las medidas que se implementan en la Administración electrónica para superar la brecha digital comparten problemas similares a los que se hallan en la e-democracia. En este orden de cosas, podemos referirnos al mito participativo, que tal vez se olvida de que el uso de medios tecnológicos no aseguran *per se* el fin buscado, que no es otro que la consecución y el aumento de la participación efectiva. Así las cosas, los mecanismos de participación de la Administración electrónica serán positivos si vienen precedidos de programas de información y consulta. Estos son verdaderamente útiles para diseñar medidas que respondan a las verdaderas necesidades de la ciudadanía. Puede producirse, así, una especie de retroalimentación gracias al empleo por parte de las administraciones de instrumentos de participación ciudadana que logran una mayor aceptación de las políticas públicas.

Aún queda mucho por recorrer porque la Sociedad de la Información todavía debe superar nuevas etapas. La participación y el acceso electrónicos suelen limitarse a herramientas sencillas para la discusión de ideas o resolución de trámites; todavía existen muy pocas herramientas dedicadas a la toma de decisiones *online*. El futuro tal vez encuentre una nueva arquitectura de e-participación que reformule el acceso a la Administración pública al aplicar técnicas multicriterio y nuevas herramientas decisionales. Pensemos en las posibilidades que se abren con la web semántica. Todo esto se halla en construcción, por lo que es un problema pendiente que necesita ser estudiado. Sea como fuere, los poderes públicos están llamados a desempeñar un papel clave a la hora de garantizar la igualdad de acceso a la red en unas condiciones de calidad que permitan reducir la brecha. Como ya tenemos afirmado, «la búsqueda de igualdad de acceso tiene que basarse en unos requisitos de calidad que no la desvirtúen»¹⁸.

Por último, aunque no por ello menos importante, un recordatorio. La Administración no podrá ella sola vencer la brecha digital por mucho que habilite medidas de acceso y de promoción. Es necesaria también la adecuada sensibilización de la sociedad, en especial del tejido empresarial, cuyo papel puede ser más que relevante en esta finalidad solucionar la fractura existente en el terreno de las nuevas tecnologías. Este también se nos presenta como otro problema todavía sin resolver.

6. CONCLUSIONES

Tras el recorrido efectuado en los epígrafes anteriores procede ahora hacer una reflexión conclusiva. Las nuevas tecnologías someten a los poderes públicos y a la relación de estos con la ciudadanía a nuevos desafíos y posibilidades. Unas posibilidades que despiertan optimismo por diversas razones: ahorro de tiempo y dinero, alternativas antes desconocidas, nuevas vías de participación, flexibilidad. Ante semejante potencialidad es preciso superar cuanto antes los problemas que aún persisten y tratar de desactivar los inconvenientes que podrían desactivar gran parte de las ventajas.

En este sentido, en pleno siglo XXI, resulta imprescindible remediar la desigualdad de acceso a las nuevas tecnologías para que el desarrollo que nos aporta la Sociedad de la Información no perjudique a ciertos sectores que ven cómo se alejan los avances tecnológicos. Estos no pueden ser un privilegio sino un medio de participación y formación que por exigencias del Estado Social se debe extender a todo el territorio y a toda la ciudadanía.

La brecha digital es un problema de difícil solución porque posee múltiples aristas que necesitan ser abordadas de manera diferente. En todo caso, el poder público tiene que prestarle la debida atención, aunque también los operadores privados están llamados a desempeñar su papel en este sentido. Son necesarias políticas que difundan la cultura digital y que sirvan para una socialización sensible con las nuevas tecnologías. La formación es uno de los ejes que debe inspirar esta labor dirigiéndose especialmente a los niños y jóvenes. Estas políticas públicas favorecerán la conectividad, la capacidad de proceso, el acceso de calidad en igualdad y la interactividad. El objetivo es la real universalización de acceso en el marco de la regulación compleja, en malla y heterogénea, en la que el poder público mantiene el papel de garante de los intereses generales.

Las medidas jurídicas parecen, hoy por hoy, imprescindibles, pues el Derecho, al regular la vida en sociedad, también la puede transformar y desarrollar. La búsqueda de la citada universalización del acceso es una medida no solo sociopolítica sino también jurídica. A veces se dice, y con razón, que internet tiene unos rasgos que hacen que escape del control del poder público (supranacionalidad, anonimato, estructura reticular, etc.). De ahí que haya medidas tradicionales de intervención administrativa que ya no se adaptan a la Sociedad de la Información. Sin embargo, en el terreno de la brecha digital la labor del poder público sí puede ser efectiva. La administración electrónica cobra especial significación como reflejo de la capacidad de actuación que el poder público tiene en este campo. A través de ella se pueden llevar a cabo políticas de promoción de las nuevas tecnologías y, también, políticas de reconstrucción que sirvan para eliminar barreras y universalizar el acceso. La neutralidad tecnológica y la posibilidad de usar varias plataformas (internet, SMS, televisión digital terrestre) ayudarán a ello. En todo caso, los imperativos constitucionales deben mantenerse a ultranza y ser una guía en este proceso, en especial los arts. 9.2, 14 y 18.4. Tampoco, en ningún caso, la e-administración se puede olvidar de las personas que por sus necesidades especiales o diversidad funcional requieran mecanismos no ordinarios para el acceso.

En definitiva, el desafío del acceso digital a la Administración pública en España está planteado con toda su fuerza y crudeza. Los poderes públicos deben responder adecuadamente y subirse cuanto antes al tren de la modernidad tecnológica. La base normativa ha mejorado sustancialmente; esperemos que su aplicación práctica y su evolución y desarrollo sean satisfactorios.

Notas

- ¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto I+D nacional del MEC «De la administración al gobierno electrónicos: régimen e implicaciones jurídicas y constitucionales» (SEJ2005-09191/JURI).
- ² Frosini, Vittorio. 1996. «Los derechos humanos en la era tecnológica», en Antonio-Enrique Pérez Luño (coord.), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid: Marcial Pons, p. 88.
- ³ Fernández Rodríguez, José Julio. 2004. *Lo público y lo privado en Internet. Intimidad y libertad de expresión en la Red*, México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 183 y ss.
- ⁴ Sunstein, Cass R. 2003. *República.com. Internet, democracia y libertad*. Barcelona: Paidós, p. 30.
- ⁵ Ibidem.
- ⁶ Reniu i Vilamala, Joseph M.ª. 2007. «Entre el papel y la Red. Evaluación y percepciones sociopolíticas del voto electrónico en España», en Lorenzo Cotino Hueso (coord.) *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Granada: Comares, pp. 410-411.
- ⁷ En el proyecto esta ley se titulaba de acceso electrónico a las Administraciones Públicas. Habida cuenta su contenido final este título era, sin duda, mucho más correcto que el que finalmente se aprobó pues la ley no solo trata el acceso (más bien se centra en otras cosas) ni se conecta con la idea de servicio público al hacer referencia al funcionamiento administrativo en general.
- ⁸ Sobre los derechos del ciudadano de esta ley puede verse el detenido análisis de Cotino Hueso, Lorenzo. 2007. «Derechos del ciudadano», en Eduardo Gomero Casado y Julián Valero Torrijos (coords.) *La Ley de Administración Electrónica*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 117 y ss. Nosotros solo podemos hacer una referencia sucinta por problemas de espacio.
- ⁹ Las normas básicas de esta ley se dictan al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común (*vid.* disposición final primera de la Ley 11/2007).
- ¹⁰ Sobre la sede electrónica, concebida como una nueva dimensión de la oficina administrativa, puede consultarse Valero Torrijos, Julián. 2007 «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», en Eduardo Gomero Casado y Julián Valero Torrijos (coords.) *La Ley de Administración Electrónica*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 235 y ss.
- ¹¹ Algo similar a la actual www.060.es. La red 060 consta de este portal de internet y de un teléfono de atención administrativa a los ciudadanos, el 060.
- ¹² Téngase en cuenta, también, que «las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes» (disposición adicional sexta).
- ¹³ Este precepto afirma lo siguiente: «Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: A) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos; B) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos; C) A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de estos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento; D) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico; E) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución; F) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante; G) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; H) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en esta u otras Leyes; I) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. J) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente; K) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes».
- ¹⁴ Cotino Hueso, Lorenzo 2007. «Derechos del ciudadano», op. cit., p. 176.
- ¹⁵ Para mayores precisiones puede consultarse Cremades, Javier y Rodríguez-Arana, Jaime. 2004. *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*. Madrid: La Ley.
- ¹⁶ Recordemos que el art. 14 de la ya analizada Ley 11/2007 prevé que «las personas físicas podrán, en todo caso y con carácter universal, utilizar los sistemas de firma electrónica incorporados al DNI en su relación por medios electrónicos con las Administraciones Públicas».
- ¹⁷ *Vid.* arts. 143, 148, 151 y 250 de la Ley 30/1997, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- ¹⁸ Fernández Rodríguez, José Julio 2004. *Secreto e intervención de las comunicaciones en Internet*. Madrid: Civitas, p. 78.