



# SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y CIUDADANÍA ADMINISTRATIVA DIGITAL

Eva M<sup>a</sup> Menéndez Sebastián

Catedrática de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

Javier Ballina Díaz

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Oviedo

# COLECCIÓN SOSTENIBILIDAD Y DERECHO

## TÍTULOS PUBLICADOS

1. *Sostenibilidad financiera*, Alberto J. Tapia Hermida, (2021).
2. *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*, Eva M<sup>a</sup> Menéndez Sebastián y Javier Ballina Díaz, (2022).

**Colección Sostenibilidad y Derecho**  
Director de la Colección: Alberto J. Tapia Hermida  
Catedrático de Derecho Mercantil  
Universidad Complutense de Madrid

# **SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y CIUDADANÍA ADMINISTRATIVA DIGITAL**

**Eva M<sup>a</sup> Menéndez Sebastián**

*Catedrática de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo*

**Javier Ballina Díaz**

*Profesor de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
Universidad de Oviedo*



Madrid, 2022

© Eva M<sup>a</sup> Menéndez Sebastián y Javier Ballina Díaz  
© Editorial Reus, S. A., para la presente edición  
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid  
+34 91 521 36 19 – +34 91 522 30 54  
Fax: +34 91 445 11 26  
reus@editorialreus.es  
www.editorialreus.es

1ª edición, REUS, S.A. (febrero, 2022)  
ISBN: 978-84-290-2608-5  
Depósito Legal: M-4331-2022  
Diseño de portada: Lapor  
Impreso en España  
Printed in Spain

Imprime: *Ulzama Digital*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*Para Paula y Claudia*

## PLANTEAMIENTO: LA NECESIDAD DE AFRONTAR LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL

En los últimos tiempos el término *sostenibilidad* —que ya se había ido introduciendo en el panorama jurídico-social a raíz del conocido como Informe Brundtland en 1987<sup>1</sup>, en el cual se enfrenta y contrasta el desarrollo económico con el de sostenibilidad ambiental—, se ha extendido con fuerza a muy diversos ámbitos y con diferentes perspectivas o derivaciones. La idea de fondo, no obstante, sigue siendo la misma, es decir, ser capaces de dar respuesta a las necesidades del presente sin comprometer las del futuro<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El informe fue elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland, entonces primera ministra de Noruega. En dicho informe se introduce el concepto de *desarrollo sostenible*, al afirmar que: “Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible para asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”.

<sup>2</sup> En relación a los objetivos de sostenibilidad: económico, social y de la gobernanza, véase lo dicho por TAPIA HERMIDA A. J., “Sostenibilidad financiera en el mundo posterior al Covid”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 159, julio-septiembre 2020, págs. 31-74.

El adjetivo *social* vinculado al sustantivo *sostenibilidad* implica, como ha indicado el Comité Económico y Social Europeo, la capacidad para garantizar las condiciones necesarias para el bienestar humano (seguridad, salud, formación, democracia, participación y justicia) equitativamente distribuidas entre clases y géneros, de tal manera que la *sostenibilidad social* debe introducirse y realizarse del mismo modo que la sostenibilidad medioambiental y económica, es decir, con el objetivo de reducir las desigualdades. En esa línea la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus diecisiete objetivos representan el horizonte en cuyo marco hacer compatibles innovación y sostenibilidad del desarrollo mediante la conexión entre las iniciativas mundiales y las nacionales<sup>3</sup>.

El objetivo último de la sostenibilidad social es, por tanto, como ya se ha dicho, reducir las desigualdades. Este aspecto estará latente de forma constante en este trabajo, donde lo que se pretende es conectar ese concepto con el de *ciudadanía digital*, en el sentido de cómo se debe enfrentar y acometer el reto de la transformación digital sin menoscabo de la sostenibilidad social, en fin, sin perpetuar las desigualdades existentes ni generar otras nuevas, sino, al contrario, intentando corregirlas. Todo ello, desde la perspectiva además de una nueva visión de la ciudadanía, la cual de forma silente se ha venido asentando en nuestra sociedad actual.

La revolución tecnológica en que estamos inmersos conlleva sin lugar a dudas avances fundamentales, pero

<sup>3</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo *Un concepto sostenible a nivel social para mejorar el nivel de vida, relanzar el crecimiento y el empleo y garantizar la seguridad de los ciudadanos en la era digital* (2018/C 237/01).

también riesgos importantes, algunos vinculados a derechos fundamentales que han de ser protegidos. Piénsese en la protección de datos, la intimidad e incluso la dignidad humana. Y es que, como bien ha expresado el profesor De La Quadra-Salcedo, la sociedad digital puede acabar provocando la puesta a disposición de unos pocos de unos instrumentos formidables de poder, dominación y control, incompatibles con los valores y principios superiores de nuestro ordenamiento: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político<sup>4</sup>.

De ahí que entienda el citado autor que el primer paso necesario es un compromiso doble: de un lado, la potenciación máxima del desarrollo, uso y empleo de la sociedad digital, siempre en beneficio de los ciudadanos, y, de otro, garantizar los principios y valores fundamentales de nuestra convivencia, así como la dignidad de la persona humana con los derechos fundamentales<sup>5</sup>, que le son inherentes<sup>6</sup>. Y, sin duda, uno de esos valores que no puede quedar comprometido por la potenciación de la tecnología es la igualdad. Un valor, principio y derecho fundamental

---

<sup>4</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO T., “Retos, riesgos y oportunidades de la sociedad digital”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TORREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, pág. 65.

<sup>5</sup> En cuanto a la necesidad de proteger los derechos fundamentales frente al avance de la tecnología y cómo la misma ha influido no solo en el ejercicio de esos derechos sino también incluso en el surgimiento de otros nuevos, cabe remitirse al estudio del CONSEIL D’ÉTAT, *Le numérique et les droits fondamentaux*, La Documentation Française, París, 2014.

<sup>6</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO T., “Retos, riesgos y oportunidades de la sociedad digital”, *op. cit.*, pág. 65.



que ha de ser preservado a toda costa y que ha de ser el faro que guíe la regulación y el uso de las TIC. Pues de lo contrario podrían tambalearse los cimientos de la sostenibilidad social, que —como ya se ha dicho— anhela como fin último, reducir las desigualdades.

Esta idea es el punto de partida de este estudio, y no tanto en cuanto al *posthumanismo* y el humano potenciado<sup>7</sup>, donde quizás puede resultar más evidente, sino en el ámbito de la ciudadanía digital y, en particular, de la participación del ciudadano en la vida política, democrática, social y administrativa<sup>8</sup>. Es decir, de lo que se trata es de la igualdad, valor esencial del Estado social y democrático de Derecho, en relación con la ciudadanía digital, lo que nos lleva indefectiblemente a temas como el de la brecha digital, los riesgos de la inteligencia artificial o, en particular, la posible discriminación generada por el empleo —no adecuado— de algoritmos en la toma de decisiones.

No obstante, para llegar ahí cabe recorrer previamente un camino más o menos largo, partiendo de una reflexión más general en que debe incardinarse, a nuestro modo de

---

<sup>7</sup> En relación con este tema tan interesante resulta obligado remitirse a la obra del prof. RODOTÀ S., “Diritto, scienza, tecnologia: modelli e scelte di regolamentazione”, conferencia impartida en el Congreso *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Asociación Italiana de Derecho Comparado, Pisa, 22-24 de mayo de 2003, y recogida en las actas del congreso publicadas por la editorial Giapichelli, Turín, 2004, págs. 397-412; o “Del ser humano al posthumano”, en DE LA QUADRA-SALCEDO T. y PIÑAR MAÑAS J. L. (Dirs.), BARRIO ANDRÉS M. y TORREGROSA VÁZQUEZ J. (Coords.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE, Madrid, 2018, págs. 87-93.

<sup>8</sup> Sin olvidar tampoco, aunque aquí no se trate, de la participación en la vida económica.

## ÍNDICE

<b>PLANTEAMIENTO: LA NECESIDAD DE AFRONTAR LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL</b> .....	7
<b>CAPÍTULO PRIMERO: ¿QUÉ ES LA CIUDADANÍA HOY?</b> .....	15
I. Introducción .....	15
II. Proyecto común, compromiso e igualdad: tres aspectos claves de la ciudadanía .....	21
III. De la Administración democrática a la democracia administrativa: la <i>ciudadanía administrativa</i> .....	31
IV. <i>Ciudadanía administrativa y buena administración</i> : dos conceptos llamados a entenderse .....	49
1. Una propuesta concreta de qué es la <i>buena administración</i> .....	49
2. Algunas funcionalidades prácticas de la <i>buena administración</i> .....	66

3. ¿Cómo conectan la <i>buena administración</i> y la <i>ciudadanía administrativa</i> ? .....	74
V. Una aproximación a la noción de <i>ciudadanía digital</i> .....	77
VI. Nuevas formas de garantía para nuevos derechos: el rol del <i>Ombudsman</i> , <i>Médiateur</i> o Defensor del Pueblo.....	96
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA .....</b>	<b>103</b>
I. La necesidad de una gobernanza pública integral, innovadora, eficaz, eficiente e inclusiva como piedra angular de la nueva gestión pública.....	103
II. La ética pública: un aspecto clave en la relación de la ciudadanía con las instituciones..	114
1. Un presupuesto básico para recobrar la confianza.....	114
2. Los códigos de conducta: entre lo ético y lo jurídico .....	125
III. Transparencia: conocer a la Administración y lo que hace ayuda a comprenderla mejor ..	133
1. Del secreto a la transparencia.....	133
2. Un instrumento polifacético al servicio de la democracia y de una Administración eficaz... ..	140
3. Un paso más: el <i>open data</i> .....	146
IV. Participación: una mayor legitimidad del poder administrativo facilita la aceptación de sus decisiones.....	150

V. <i>Accountability</i> o rendición de cuentas: la importancia de la evaluación en el debate democrático y en la mejor toma de decisiones ..	176
VI. Eficacia y eficiencia: hacer efectivo el derecho a una buena administración.....	187
VII. Innovación: el diseño basado en las personas y la co-creación.....	199
VIII. Igualdad: la columna vertebral del sistema.....	208
1. Sin igualdad no hay sentimiento de ciudadanía .....	208
2. La imprescindible lucha contra algunos riesgos asociados a la transformación digital.....	212
A) <i>La necesidad de erradicar la brecha digital: está en juego la ciudadanía</i> .....	212
B) <i>Toma de decisiones públicas y discriminación algorítmica</i> .....	219
<b>CONCLUSIÓN</b> .....	229
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	231

En los últimos tiempos asistimos a una auténtica disrupción en nuestra sociedad, derivada en gran medida de dos frentes diversos que a la vez confluyen: de un lado, la nueva relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, en particular, la Administración; y, de otro, la transformación digital. El primero de ellos conecta con la idea misma de ciudadanía renovada y con la noción de *ciudadanía administrativa* desarrollado en Francia, así como con el derecho a una *buen administración*. El segundo se vincula en este libro tanto con la *ciudadanía digital* como con la mejora de los servicios públicos.

Además, en esta obra se exponen las principales claves de ambas disrupciones, a qué responden, qué cambios suponen y cómo acometerlos de forma adecuada para que contribuyan al logro de un *desarrollo social sostenible* y, no al contrario, coadyuvando a incrementar unas desigualdades socialmente insostenibles.

**Eva M<sup>a</sup> Menéndez Sebastián**, Catedrática de Derecho Administrativo, y **Javier Ballina Díaz**, Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, ambos de la Universidad de Oviedo, cuentan con trabajos previos en este tema, como el artículo “Digital citizenship: fighting the digital divide”, publicado en 2021 en la *European Review of Digital Administration & Law*. Además, han podido plasmar sus conocimientos teóricos en la práctica, redactando la *Estrategia de Gobernanza Pública* que el Principado de Asturias ha presentado a finales de 2021, así como dirigiendo, en el primer caso, la “Cátedra Rafael del Riego del Buen Gobierno Abierto” de la citada Comunidad Autónoma y de la Universidad asturiana.