

La calidad de los portales *web* institucionales europeos como recurso comunicativo para promover la E-Participación en la Unión Europea

The quality of the European institutional web portals as a communication resource to promote the E-participation in the European Union

Sonia Valle de Frutos*
Ana María Zaharúa**

Resumen

Las estrategias sobre el proceso de digitalización en la Unión Europea, como la Estrategia Digital Europea, analizan el mercado único digital dejando en un segundo plano la E-Participación o la democracia electrónica. Las propuestas recientes en el marco de la Estrategia Horizonte 2020 se centran más en la seguridad y los límites de *Internet*. Pocas investigaciones abordan la participación electrónica como parte del estudio que vincula las instituciones, los gobiernos y el uso de plataformas a través de los portales *web*. El nivel de confianza en las instituciones y el sentimiento de identidad hacia la Unión Europea está condicionado por la calidad que ofrecen los portales *web* institucionales. Este trabajo analiza los portales *web* institucionales europeos desde el punto de vista de la usabilidad y la accesibilidad *web* comprobándose su alcance como recurso comunicativo para promover la E-Participación en la Unión Europea y, como consecuencia de ello, la democracia electrónica.

Palabras clave: E-Participación, Unión Europea, portales *web*, E-Gobierno, relaciones internacionales.

* Vicedecana de Calidad y UDD de la Universidad Rey Juan Carlos. Codirectora académica del Máster en Periodismo Internacional de la misma universidad. Correo electrónico: sonia.valle.defrutos@urjc.es

** Doctora Internacional en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora en el Máster en Periodismo Internacional de la Universidad Rey Juan Carlos. Correo electrónico: anamaria.zaharua@urjc.es

Abstract

The strategies on the digitization process in the European Union, such as the European Digital Strategy, analyze the digital single market, leaving E-Participation or electronic democracy in the background. The recent proposals under the Horizon 2020 Strategy focus more on the safety and limits of the Internet. Few investigations address electronic participation as part of the study that links the institutions, the governments, and the use of the platforms through the web portals. The level of trust in the institutions and the feeling of identity towards the European Union is conditioned by the quality offered by the institutional web portals. This work analyzes the European institutional web portals from the point of view of the usability and the web accessibility, verifying their scope as a communication resource to promote the E-Participation in the European Union, and, therefore, the electronic democracy.

Keywords: E-Participation, European Union, web portals, E-Government, international relations.

Introducción

El proceso de digitalización, el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y, en definitiva, *Internet*, han transformado el espectro comunicativo, propiciando una guía estructurada de alternativas comunicacionales que acerca la ciudadanía europea a las instituciones democráticas, potenciando la participación política.

En este proceso de transformación digital, el sector público juega un papel fundamental, con el uso de las páginas *web* de las instituciones y los organismos públicos, logrando sentar las bases de un debate, aún abierto, sobre la calidad, la eficiencia y la eficacia de éstas como recurso comunicativo para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas.

El campo de trabajo del entorno *web* ha evolucionado rápidamente y a los vocablos tradicionales se han añadido nociones nuevas, tomadas de distintas profesiones, diversificándose en diferentes especialidades y enfocadas a mejorar las relaciones entre los ciudadanos y los organismos públicos. Así es el caso de la usabilidad para la *web*, materia que tiene como objetivo final optimizar el acceso a la información. Nielsen, considerado el padre de la usabilidad, señala que ésta se refiere “a la rapidez con la que se pretende a utilizar algo, la eficiencia al utilizarlo, cuán memorable es, cuál es su grado de propensión al error y cuánto gusta a los usuarios”.¹ Teniendo en cuenta la definición que aporta dicho autor, la usabilidad no sólo hace referencia a la calidad de uso de un producto, sino también a la faci-

¹ Jacob Nielsen y Hoa Loranger, *Usabilidad. Prioridad en el diseño web*, Anaya Multimedia, Madrid, 2007.

lidad con la que éste se utiliza. Algunos autores asocian la usabilidad con la calidad y/o facilidad de uso de un producto; otros, en cambio, hacen referencia a la interfaz del usuario y/o la interacción existente entre la *web* y sus consumidores, convirtiéndose de este modo en “un factor de éxito imprescindible en el diseño *web*, un atributo que depende de múltiples factores: el usuario en sí, el entorno de interacción, las necesidades específicas de uso y la interfaz, entre otros”².

La accesibilidad para la *web* es un término relacionado directamente con la usabilidad y hace referencia a la “capacidad que tiene una página *web* para poder ser interpretada correctamente por cualquier tipo de agente de usuario, por limitadas que sean sus capacidades”³. La accesibilidad *web* permite que la información, recursos y/o servicios se pueden encontrar en los sitios *web* a nivel de *Internet* o de una *Intranet*, es decir, un acceso universal a la *web* independientemente del tipo de *hardware*, *software*, infraestructura de red, idioma, cultura, localización geográfica y capacidades de los usuarios. Sin embargo, la organización internacional World Wide Web Consortium (W3C), a través de la iniciativa Web Accessibility Initiative, que proporciona las pautas y los recursos necesarios para que una página *web* pueda ser considerada accesible, los denominados documentos *Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web* (WCAG), apunta que accesibilidad *web* sólo se refiere al acceso de las personas con algún tipo de discapacidad.

En contraposición con la definición que aporta W3C, son muchos los autores que consideran que la accesibilidad para la *web* se refiere a un acceso universal a ésta, “independientemente del tipo de *hardware*, *software*, infraestructura de red, idioma, cultura, localización geográfica, y capacidades de los usuarios”⁴. Esta misma autora, en su tesis doctoral *Evaluación de calidad de los sitios web con información sanitaria en castellano*, señala que no sólo los discapacitados tienen dificultades para acceder a un sitio *web*, sino cualquier usuario debido a barreras que afectan el acceso de la *web*, por ejemplo el tamaño de la fuente, que sea pequeña. Es evidente que crear una *web* accesible beneficia a todos los usuarios, tengan o no alguna discapacidad, y discriminará el acceso a la información a los servicios que ofrezca este sitio. La mayoría de los sitios presentan numerosas barreras de accesibilidad, por lo que resulta de inmediata necesidad la puesta en marcha de medidas que

² Ana María Zaharías, “Usabilidad, accesibilidad y arquitectura de la información en el diseño *web*. Fundamentos y nociones básicas para el profesional de la información” en *Periodismo en Nuevos Formatos. Estado del arte del ciberperiodismo, narrativas y tecnologías emergentes*, pp. 113-122, Fragua, Madrid, 2017.

³ Esmeralda Serrano Mascaraque, Alberto Moratilla Ocaña, Ignacio Olmeda, “Directrices técnicas referidas a la accesibilidad web” en *Anales de Documentación*, vol. 12, 2009, pp. 255-280.

⁴ María Carmen Conesa Fuentes, *Evaluación de la calidad de los sitios web con información sanitaria en castellano*, tesis doctoral, Facultad de Comunicación y Documentación, Universidad de Murcia, 2010.

terminen con esta situación, para lo que es necesaria la participación tanto de usuarios, administraciones, desarrolladores, organizaciones e investigadores.⁵

Con base en las definiciones anteriores, la accesibilidad para la *web* adquiere especial relevancia porque los sistemas de información se basan en la interacción que se lleva a cabo con los usuarios, siendo las páginas *web* el canal de transmisión del contenido entre los dos agentes. Si un sitio *web* no es accesible, los objetivos específicos propuestos no se consiguen y esta situación trae consigo la reducción de la usabilidad del producto de *software*.

A nivel institucional y público y a pesar de que esta gran infraestructura de comunicación, perfilada en torno a *Internet*, se ha producido más tarde, las ventajas que proporciona son incuestionables. La E-Participación se configura como una de las líneas de actuación por la que están apostando las entidades y/o instituciones y, en este caso, la Unión Europea (UE), para acercarse a los ciudadanos y favorecer un mejor y más eficaz acceso a la información.

Internet ha cambiado por completo el espectro de la comunicación institucional, de modo que si antes era sólo un canal emisor de información para las instituciones hoy, con los cambios que ha propiciado, no sólo hace falta una adaptación a este cambio, sino también la incorporación de nuevos contenidos, servicios digitales, etc. El modelo comunicativo unidireccional ha dado paso a un nuevo sistema comunicativo en el que la gestión de los contenidos digitales ya no puede ser jerárquica y se necesita desarrollar una narrativa digital, capaz de dotar a las instituciones de significado. En este nuevo panorama, determinado por la utilización de las TIC, se crea un círculo de retroalimentación acumulativo, generado por los servicios tecnológicos.

Y es precisamente en este punto donde radica la importancia de la E-Participación puesto que estos “nuevos medios” –término acuñado por autores e investigadores en el campo multimedia–, intervenidos por las tecnologías y desarrollados en un entorno mediático global, alteran las formas de comunicación y las relaciones que se dan entre las instituciones y los diferentes públicos. Hoy, el etiquetado de los contenidos se ha convertido en un pilar fundamental para emplear la información en múltiples contextos y con diversos fines. La información no sólo alimenta los espacios digitales que las instituciones o las organizaciones comparten, sino también puede ser utilizada en espacios de terceros, como *blogs*, páginas *web*, redes sociales, etc.

En la era digital, *Internet*, y –sobre todo– la conectividad, se han convertido en un bien común que se materializa mediante la cooperación de empresas, organizaciones, instituciones y la puesta en marcha de alianzas, iniciativas y/o propuestas

⁵ *Idem*.

multidimensionales, capaces de actuar en multiniveles y mediante la participación de multiactores.

En este sentido, el Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI)⁶ de la Comisión Europea (2020) incluye la dimensión de la conectividad junto a otras cuatro dimensiones, contemplando la evolución de los Estados miembros de la UE respecto al rendimiento digital europeo, basándose en la suma ponderada de éstos: conectividad (25 por ciento), capital humano (25 por ciento), uso de *Internet* (15 por ciento), integración de tecnología digital (20 por ciento) y servicios públicos digitales (15 por ciento).

Constituyendo la conectividad, junto con el capital humano, las dimensiones más relevantes para representar la infraestructura digital de la sociedad y la economía, la puntuación media en la UE en este aspecto es de 12.5, siendo Dinamarca el país con mayor puntuación (16.5) y Grecia con la menor (8.34). El desglose de puntuación otorga a España un puntaje de 15.2 y a Portugal de 13.5. En cuanto al uso de *Internet*, la media de la UE es de 8.7, siendo Finlandia (11.5), Suecia (11.4) y Dinamarca (11.3) los países que más lo emplean y Bulgaria (5.5) el que menos. Respecto a la integración de la tecnología digital, siendo la media de la UE de 8.27, destacan Irlanda (14.9) y Bulgaria situándose de nuevo en la última posición (3.57). En cuanto al empleo de los servicios digitales se refiere, el desglose de la puntuación de los indicadores DESI otorga a Estonia el puntaje más alto (13.4), con una diferencia mínima de España (13.1), de 0.3. Para esta categoría, la UE logra una puntuación media de 10.8, siendo Rumania el país que menos uso hace de los servicios digitales (4.99).

Por otro lado, también en el ámbito que circunscribe a la conectividad digital en el seno de la UE, el 6 de julio de 2021 el Parlamento Europeo aprobó la renovación del mecanismo Conectar Europa con el objetivo de mejorar los servicios digitales y la conectividad en Europa: “el acceso universal a redes fiables siendo clave para la transformación digital de la economía y de la sociedad. La conectividad digital también es un factor decisivo para reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales. El mecanismo priorizará los proyectos que creen una cobertura geográfica adicional, en especial para los hogares”.⁷

Desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Índice de Gobierno Digital incluye la dimensión digital por diseño, haciendo referencia a la incorporación de las tecnologías digitales para permitir que

⁶ Véase European Commission, *International Digital Economy and Society Index*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3i4HEha>

⁷ European Parliament, *Flash Eurobarometer State of the European Union*, DG Communication, 2021, disponible en <https://bit.ly/3oyb9Lr>

el sector público opere de forma integrada y entregue servicios públicos a través de múltiples canales. Así, “los buenos resultados en digital por diseño favorecen el establecimiento de políticas y mecanismos de gobernanza coherentes como base para el gobierno digital. Estos países presentan altos niveles de participación y colaboración con los ciudadanos, las empresas y los funcionarios públicos a lo largo del ciclo de política pública, lo que favorece el diseño y entrega servicios acordes con las necesidades y expectativas de los usuarios”.⁸

En este contexto, con el objetivo de satisfacer las necesidades de los usuarios, como consecuencia del cambio constante que caracteriza la era de la sociedad de la información, los organismos públicos y las instituciones se adaptan a esta nueva forma de generar acciones concretas. Desde la entrada en escena de *Internet* y, más tarde, con la aparición de la *web* y el desarrollo de las páginas *web*, la figura del poder público ha ido cambiando, recogiendo la necesidad de establecer un sistema de comunicación con la ciudadanía. Y es precisamente en este aspecto donde entra en juego el papel que adquieren los portales *web* institucionales, a través de las cuales los gobiernos y las instituciones de la UE intentan legitimar sus acciones y ofrecer una imagen de apertura del sistema político a la E-Participación.

La E-Participación gira en torno a una idea central: emplear las TIC para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y la prestación de servicios públicos. Autores como Macintosh,⁹ Saebø, Rose y Skiftenes,¹⁰ Medaglia,¹¹ o Guillen, Sáenz, Badii y Castillo,¹² recogiendo la definición sobre la E-Participación de Cunill,¹³ quien la trata desde la perspectiva de la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público, señalan que la E-Participación es un término “utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad”.¹⁴

⁸ OCDE, Índice de Gobierno Digital, 2019, disponible en <https://bit.ly/3B3Tn5m>

⁹ Ann Macintosh, “Characterizing e-participation in policymaking” en *37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, 2004, pp. 5-8.

¹⁰ Øystein Saebø, Jeremy Rose y Leif Skiftenes Flak, “The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area” en *Government Information Quarterly*, vol. 25, 2008, pp. 400-428.

¹¹ Rony Medaglia, “eParticipation research: Moving characterization forward (2006-2011)” en *Government Information Quarterly*, vol. 29, 2012, pp. 346-360.

¹² Amalia Guillen, Karla Sáenz, Mohammad Badii y Jorge Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana” en *International Journal of Good Conscience*, vol. 4, núm. 1, 2009, pp. 179-193, disponible en <https://bit.ly/3Fm3y8J>

¹³ Nuria Cunill Grau, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, CLAD, Venezuela, 1991.

¹⁴ Amalia Guillen, Karla Sáenz, Mohammad Badii y Jorge Castillo, *op. cit.*, p. 179.

En definitiva, la E-Participación engloba una actividad social mediada por las TIC que implica la interacción entre los tres actores: los ciudadanos, la administración pública y los políticos. En esta relación difusa lo que parece claro son sus actores: el Estado y la sociedad civil. La clave de la dualidad Estado-sociedad reside en la transformación de lo local en lo público, en un espacio donde el ciudadano pueda participar en las decisiones de interés público, influir en las políticas y en las decisiones públicas, teniendo la potestad de manifestarse y ejercer sus derechos, todo ello con el objetivo último de garantizar una gobernabilidad democrática.

Y es en este espacio que busca que los gobiernos se democratizen mediante mecanismos de participación ciudadana, donde las nuevas posibilidades de la *web* 2.0 han actuado estratégicamente para controlar los temas sobre los cuales se desarrolla la opinión pública, siendo necesaria su utilización para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y no sólo para garantizar un proceso informativo que se inscribe en la mecánica mediática.

Los efectos positivos que los medios de comunicación y la comunicación interpersonal en cuanto a la satisfacción con la democracia en la UE se refiere se da en los países con un flujo de mensaje unilateral, detectándose un efecto reforzador de los medios de comunicación y la comunicación entre la ciudadanía.¹⁵ En una investigación realizada por Desmet, Van Spanje y De Vreese y aplicada a 21 países de la UE (Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, España, Suecia, Dinamarca, Grecia, Hungría, República Checa, Polonia, Irlanda, Austria, Portugal, Bélgica, Países Bajos, Finlandia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, y Bulgaria), se han incorporado 22806 participantes de los 21 países miembros analizados durante la campaña electoral de 2009. Los resultados alcanzados reflejaron que en 17 de los 21 países, es decir, 49 por ciento de los participantes estuvo expuesto a contenido negativo de los medios de comunicación.

Así mismo, se demuestra que los ciudadanos europeos son más positivos sobre la calidad democrática de las instituciones europeas cuando el tono evaluativo de los mensajes que se transmiten a través de los medios es más positivo. En este mismo sentido, cabe señalar que si hay discusiones positivas sobre las políticas de la UE (0.031 por unidad adicional en una escala 0-6), más positiva tiende a ser la democracia en la Unión.

Por un lado, y teniendo en cuenta estos datos, se pone de manifiesto que en el Espacio Europeo Común los medios de comunicación ocupan una posición central, con importantes implicaciones para las políticas de comunicación de la UE

¹⁵Pieterjan Desmet, Joost Van Spanje y Claes De Vreese, "Discussing the democratic deficit: Effects of media and interpersonal communication on satisfaction with democracy in the European Union" en *International Journal of Communication*, vol. 9, 2015, pp. 3177-3198.

y sus instituciones, influyendo de manera directa en la opinión pública. Por otro lado, la ciudadanía está expuesta a la información y a las opiniones públicas dentro de sus redes sociales, habiendo más efectos positivos en los países donde los medios de comunicación ofrecen una imagen positiva de la democracia en la UE.

Los efectos que generan los medios de comunicación en la opinión pública sobre la UE “es un campo de estudio embrionario”,¹⁶ en tanto que la mayoría de los ciudadanos europeos identifican repetidamente los medios de comunicación como su fuente de información preferida para informarse sobre los asuntos europeos y, sobre todo, sobre el proceso de integración europea. Los ciudadanos no tienen experiencia en la política nacional o europea, razón por la cual dependen, en su mayoría, de la cobertura de los medios de comunicación para formar sus opiniones. Los medios de comunicación (prensa, radio, televisión) e *Internet* sirven como enlaces entre los “emisores de señales” en el nivel macro y como “receptores de señales” en el nivel micro, de forma que la información que proporcionan tiene, cada vez más, un notable impacto en la formación de la opinión pública en la UE.¹⁷

En esta línea, el estudio de vínculos estructurales entre las instituciones, los gobiernos y el uso de plataformas como las páginas *web* es más que un reto científico, una realidad práctica para conseguir una verdadera sociedad democrática de la información.

Lograr una conectividad social, articulada en una democracia directa y efectiva, exige definir nuevas políticas, capaces de abordar la inclusividad, la usabilidad de las TIC, la accesibilidad y la universalización, según las capacidades y la cultura de los usuarios, entre otros, desde la E-Participación y la supresión de las barreras económicas, lingüísticas y culturales en el uso de los “nuevos medios”. En este sentido, no es ocioso recordar que uno de los deseos que aparecían en la Declaración de Independencia del Ciberespacio era el de crear una “civilización” más humana en una red al alcance de todos con el valor de la libre expresión, donde se reflejara la diversidad humana y la libertad cultural, con la perspectiva de crear una civilización colectiva universal.¹⁸

La Encuesta de Naciones Unidas sobre administración electrónica¹⁹ evidencia que, a pesar del progreso que han experimentado todas las regiones de los

¹⁶ Jürgen Maier y Berthold Rittberger, “Shifting Europe’s boundaries: Mass media, public opinion and the enlargement of the EU” en *European Union Politics*, vol. 9, núm. 2, 2008, pp. 243-267, DOI: 10.1177/1465116508089087

¹⁷ *Ibidem*, p. 262.

¹⁸ Sonia Valle de Frutos, *Cibercultura y civilización universal. Hacia un nuevo orden cultural*, Erasmus Ediciones, Barcelona, 2011.

¹⁹ Naciones Unidas, *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020. Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fzcbLB>

Estados miembros de esta organización en el campo de la administración electrónica, incluso en los países menos desarrollados, donde 22 por ciento de éstos ha mejorado su nivel de desarrollo,²⁰ la brecha digital persiste.

Por ello, y para lograr un equilibrio igualitario digital, es importante que las páginas *web* de las instituciones europeas, siendo la cara pública de éstas, consideren el gran potencial que generan sobre la imagen que proyectan hacia la ciudadanía europea: cómo ven los ciudadanos las instituciones, cómo pueden interactuar con sus representantes, cuáles son las oportunidades que brindan y cómo inciden en los procesos de democratización.

Los resultados del Eurobarómetro²¹ sobre el nivel de confianza en las instituciones y el sentimiento de identidad hacia la UE reflejan que, en el caso de España (en términos de confianza), la Comisión Europea es la única institución que alcanza un porcentaje favorable, pues 43 por ciento de los españoles confía en ella y 41 por ciento desconfía. En términos generales, en el año 2020, según los datos extraídos del Eurobarómetro, España fue el segundo país de la UE que proyectaba un mayor sentimiento de identidad, situándose por detrás de Luxemburgo (91 por ciento), en tanto que 69 por ciento de los españoles demostró tener un alto sentido de pertenencia a la UE y a Europa (72 por ciento).

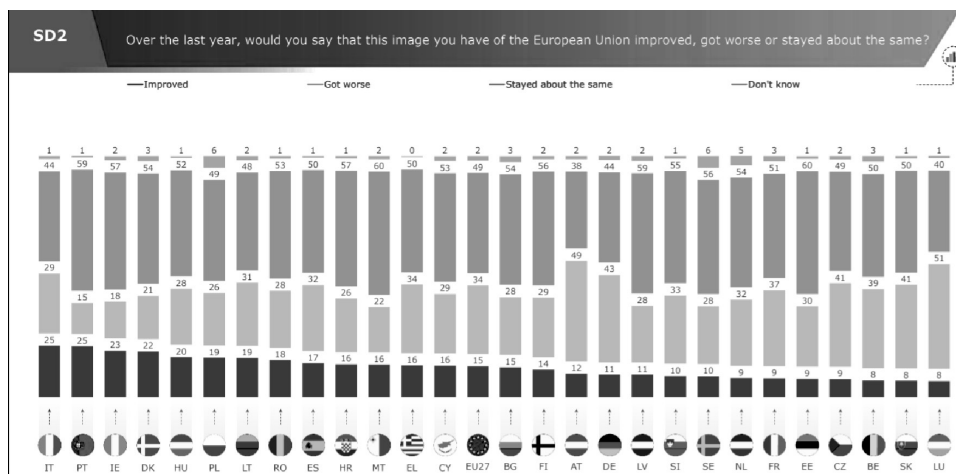
Teniendo en cuenta la imagen de la UE respecto a la identidad y desde el concepto de ciudadanía europea, los datos del Eurobarómetro²² muestran un aumento del porcentaje, pues 53 por ciento de los encuestados tiene una imagen positiva, 27 por ciento neutra y 19 por ciento negativa. La proporción de países que tiene una opinión favorable oscila entre 39 por ciento (Bélgica) y 41 por ciento (Austria y Chequia), hasta un máximo de 82 por ciento (Portugal). Los países en los que ha ido mejorando la imagen sobre la UE son Italia y Portugal, ambos con un porcentaje de 25 por ciento, mientras que en Luxemburgo y Austria la ciudadanía europea considera que ha empeorado, en 51 por ciento en el primer caso y en 49 por ciento en el segundo.

²⁰ Gobierno de España, *Publicada la Encuesta de Naciones Unidas sobre administración electrónica 2020*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3p58vLo>

²¹ Epdata.es, “El último eurobarómetro del Parlamento Europeo, estadística, datos y gráficos”, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fw8I7c>

²² *Idem*.

Figura 1
La percepción de la ciudadanía europea sobre la imagen de la UE



Fuente: European Parliament, *Flash Eurobarometer State of the European Union*, DG Communication, 2021, disponible en <https://bit.ly/3oyb9Lr>

A tenor de los datos, pero también teniendo en cuenta la aparición, la existencia y el posterior desarrollo de una identidad europea, “los gobiernos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) sienten ciertos recelos respecto a una nueva identidad europea que pudiera perjudicar la identidad nacional de sus ciudadanos y, de este modo, la legitimidad de los gobiernos nacionales”.²³

A pesar de que la UE ha puesto en marcha múltiples iniciativas y planes de acción con el objetivo de desarrollar una nueva identidad para superar las barreras de legitimidad de sus instituciones, la toma de decisiones en su seno afecta, cada vez más, a la vida de la ciudadanía europea. Por ello, y según señalan Sojka y Vázquez, “dada la diversidad cultural [...] de la UE no parece probable el surgimiento de la identidad europea como una identidad fuerte basada en una historia y cultura compartidas, al igual que ocurre en el caso de las identidades nacionales”.²⁴

Desde la perspectiva de la participación ciudadana digital, la bibliografía científica se está ampliando, moldeándose y perfeccionándose a unos modelos ya

²³ Antonia María Ruiz Jiménez, “La identidad europea de los españoles: sentido pasado y presente de la identificación de Europa con España” en *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, núm. 61, 2004, disponible en <https://bit.ly/3BhXeN8>

²⁴ Aleksandra Sojka y Rafael Vázquez, “Identidad europea en el sur de Europa: un análisis comparado de las percepciones de las élites y opinión pública en España y Portugal” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 36, 2014, pp. 89-114.

expuestos. Sin embargo, la complejidad reside en la cuantificación de la E-Participación, que, según Naciones Unidas,²⁵ se evalúa con base en la presencia de las herramientas de información y teniendo en cuenta las características de los portales *web* de E-Gobierno, las consultas públicas y la participación en línea de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Así pues, en esta investigación se llevará a cabo un análisis de la E-Participación en la UE a través de herramientas de análisis novedosas, como la usabilidad y la accesibilidad *web* de los portales *web* de la UE, teniendo como objeto de estudio el papel que desempeñan las instituciones europeas en el proceso democrático y de integración y seleccionando como muestra de análisis las páginas *web* del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea, del Consejo Europeo y el Consejo de la UE, del Banco Central Europeo, del Tribunal de Cuentas de la UE y del Tribunal de Justicia Europeo.

El proceso democrático de la UE. Desde la iniciativa ciudadana europea hacia Europa 2020

Superar el déficit democrático, atajarlo, dotar a la Unión de una legitimidad democrática y lograr la articulación y configuración de la denominada “ciudadanía europea” han sido objetivos de la Unión desde que se creó como Comunidad Europea del Carbón y el Acero, con la firma del Tratado de París (18 de abril de 1951) y su posterior entrada en vigor (23 de julio de 1952). El proyecto europeo de los años cincuenta no podía quedarse en un mero sueño y tenía que materializarse a través de mecanismos, modificaciones de los tratados constitutivos y la puesta en práctica de múltiples medios para acercar a los ciudadanos a la vida pública europea y lograr una Unión más democrática.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009), la aprobación de la iniciativa ciudadana europea,²⁶ en la que un millón de ciudadanos europeos podía presentar a la Comisión una iniciativa legislativa, ha constituido el primer instrumento de democracia participativa, la primera herramienta transnacional de participación directa en el marco de la UE, que ha apuntado a reformar su legitimidad democrática. Desde la aplicación de esta iniciativa, el Parlamento Europeo pidió una reforma del Reglamento N° 211/2011²⁷ con el objetivo de simplificar los procedimientos y racionalizar el derecho a presentar una iniciativa ciudadana.

²⁵ *Idem.*

²⁶ Parlamento Europeo, *La iniciativa ciudadana europea*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3p59eMC>

²⁷ Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) N° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana*, 2011, disponible en <https://bit.ly/3v9ssUu>

Desde el 1 de enero de 2020, las nuevas normas sobre la iniciativa ciudadana europea aprobadas en el Reglamento (UE/2019/788),²⁸ consideradas como “una solicitud directa de creación de un instrumento jurídico concreto de la Unión que necesita ajustarse a unas normas específicas para poder ser admisible”,²⁹ han dejado ver que la participación ciudadana en la vida política de la UE va más allá de la propia regulación normativa.

A pesar de los diversos mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la UE, resulta de gran interés que se facilite el uso y la accesibilidad de estos instrumentos, de modo que se pueda enriquecer la participación democrática.

Con la Estrategia de Lisboa, y como consecuencia del desarrollo de las TIC, la UE se planteó como objetivo acordar “un programa ambicioso de creación de infraestructuras del conocimiento, de aumento de la innovación y de la reforma económica y de modernización del bienestar social y de los sistemas educativos”.³⁰ Tras la puesta en marcha de la Agenda de Lisboa (2000) se ha dado un salto cualitativo en la construcción de un espacio europeo electrónico, a través de los programas eEurope-An Information Society for all (2002) y eEurope 2005-An Information Society for all (2005).³¹ Uno de los objetivos de la iniciativa eEurope-An Information Society for all (2002) era “convertir a la Unión Europea en la economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo de aquí a 2010”³² y mejorar el acceso a la red de las personas con discapacidad.

En la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones-eEurope 2002: accesibilidad de los sitios *web* públicos y de su contenido, se establece fomentar la accesibilidad de la información en los sitios públicos de la *web*, afirmándose que “las páginas *web* del sector público y su contenido, en los Estados miembros y las instituciones europeas, deben diseñarse de manera que sean accesibles, a fin de que los ciudadanos con discapacidades puedan acceder a la información y aprovechar plenamente las posibilidades de la administración electrónica”.³³

²⁸ Véase Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea (texto pertinente a efectos del EEE), disponible en <https://bit.ly/3FICrVq>

²⁹ Parlamento Europeo, *La iniciativa ciudadana europea*, 2021, disponible en <https://bit.ly/3lydDHB>

³⁰ Para ampliar la información se puede consultar el informe Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de marzo 2000. *Conclusiones de la Presidencia*, disponible en <https://bit.ly/2R740U7>

³¹ Véase Diario Oficial de la UE, *eEurope-Una sociedad de la información para todos*, 2005, disponible en <https://bit.ly/3aECMtL>

³² EUR-Lex, *Resolución del Consejo de 25 de marzo de 2002 sobre el plan de acción e-Europa 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y su contenido*, 2003, disponible en <https://bit.ly/34xrQeQ>

³³ EUR-Lex, *eEurope 2002*, 2001, disponible en <https://bit.ly/3vA3ZXO>

La Resolución del Consejo de 25 de marzo de 2002 sobre el plan de acción e-Europa 2002: accesibilidad de los sitios *web* públicos y su contenido (2002/C 86/02), marca las pautas de accesibilidad a seguir por los Estados miembros y las administraciones públicas, basándose en la iniciativa de accesibilidad a la red desarrollada por el W3C que “constituyen de hecho una norma mundialmente reconocida para la creación de sitios *webs* accesibles”.³⁴

Tras alcanzar parcialmente sus objetivos, la UE lanza el plan eEurope 2005: una sociedad de la información para todos,³⁵ con una iniciativa centrada en la “disponibilidad y la utilización generalizada de redes de banda ancha en toda la Unión antes de 2005, y el desarrollo del protocolo Internet IPv6 [...] y en la seguridad de las redes y de la información, la administración electrónica, el aprendizaje por medios electrónicos, la sanidad en línea y el comercio electrónico”.³⁶

A partir de ese año, la UE apuesta por impulsar las iniciativas de E-Gobierno y, dentro de este ámbito, la E-Administración y la E-Participación con el objetivo de reactivar el interés de la ciudadanía en la participación de las políticas de la UE, lanzando la Iniciativa Europea i2010 para la inclusión digital: “participar en la sociedad de la información”,³⁷ tras reconocer que hasta ese momento se habían logrado pocos avances y, sobre todo, como consecuencia de los datos de los eurobarómetros que evidenciaban que la ciudadanía se alejaba cada vez más de la política europea.

En términos de usabilidad y accesibilidad *web*, este plan de acción señala que “la facilidad de uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es una condición indispensable para que las personas con discapacidad (accesibilidad electrónica) y, cada vez más, los usuarios de la tercera edad de Europa puedan beneficiarse de la sociedad de la información”.³⁸

³⁴ EUR-Lex, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEuropa 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y de su contenido*, 2002, disponible en <https://bit.ly/34wzLLD>

³⁵ EUR-Lex, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEuropa 2005: una sociedad de la información para todos*, 2005, disponible en <https://bit.ly/3fUQnQ3>

³⁶ *Idem*. Si se quiere profundizar en este aspecto en concreto, léase la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la iniciativa eEuropa 2005: una sociedad de la información para todos*, disponible en <https://bit.ly/3BEXwh1>

³⁷ EUR-Lex, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión-Documento de acompañamiento de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones-Iniciativa Europea i2010 para la inclusión digital “Participar en la sociedad de la información”-Resumen de la evaluación de impacto [COM (2007) 694 final] [SEC (2007) 1469]. SEC/2007/1470 final*, 2007, disponible en <https://bit.ly/2SETHXF>

³⁸ *Idem*.

No fue sino hasta 2010 que se lanzó la iniciativa de la Estrategia Europa 2020 de la que forma parte la Agenda Digital de la Comisión Europea, que “apuesta por el desarrollo de la sociedad de la información como piedra angular de una sociedad inclusiva, inteligente y sostenible”.³⁹

La tendencia de cambio hacia una sociedad digital, la emergencia del espacio electrónico y su inclusión en la organización de los sistemas democráticos serán los impulsores para que la Comisión Europea aprobara la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios *web* y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público,⁴⁰ a través de la cual se intentaba armonizar los requisitos de accesibilidad de los sitios *web* de los organismos del sector público.

En 2019 se publicó en el *Diario Oficial* de la UE la Directiva 2019/882 sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, *European Accessibility Act*,⁴¹ aplicable a productos y servicios nuevos (a partir de 2025) y a los introducidos en el mercado antes de esa fecha (a partir de 2030).

Sin duda, el acceso a los sitios *web* de los organismos repercute en la calidad de la democracia, una dimensión que se ha estudiado a partir del grado de satisfacción con la democracia en cada país de la UE, como puede observarse en la Figura 2. Los datos del Eurobarómetro (2020/2021)⁴² reflejan que los países que se sienten más satisfechos con la democracia son Dinamarca (93 por ciento), Luxemburgo (84 por ciento), Países Bajos (83 por ciento), Irlanda (82 por ciento) y Finlandia (81 por ciento), y los que menos satisfechos se muestran son Rumania (34 por ciento), Croacia (33 por ciento) y Grecia (32 por ciento). En el caso de España, 42 por ciento se muestra descontento, situándose de este modo por debajo de la media de la UE (56 por ciento). Sin embargo, 84 por ciento de la población española se siente ciudadana de la UE, 65 por ciento afirma que se siente unido a la UE y 66 por ciento a Europa. En esta categoría, 60 por ciento de la ciudadanía europea se siente unida a la UE, 38 por ciento no y dos por ciento no lo sabe.

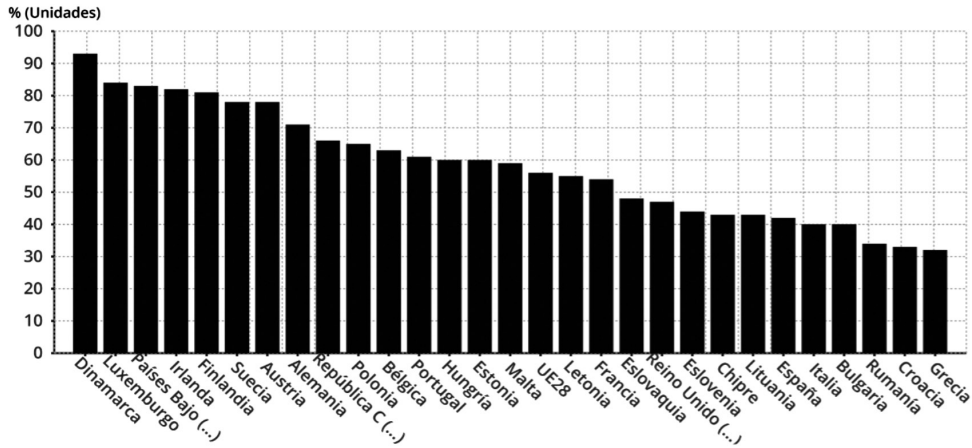
³⁹ Gobierno de España, *Planes estratégicos en el ámbito de la Unión Europea*, 2020, disponible en <https://bit.ly/30dYIXT>

⁴⁰ Official Journal of the European Union, *Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies*, 2016, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/2102/oj?locale=en>

⁴¹ *Idem.* PE/81/2018/REV/1: *Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (texto pertinente a efectos del EEE)*, disponible en <https://bit.ly/3iXgTLf>

⁴² *Idem.*

Figura 2
Porcentajes de europeos satisfechos con la democracia
 España entre los países más insatisfechos



Fuente: Epdata.es, “El último eurobarómetro del Parlamento Europeo, estadística, datos y gráficos”, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fw8l7c>

De la universalidad de *Internet* a la *E-Participación*

A nivel europeo, los proyectos y las iniciativas puestas en marcha por la UE abordan la usabilidad (facilidad de uso) y la accesibilidad *web* en su normativa, así como las WCAG diseñadas por la W3C (2020), siendo consideradas normas *de facto*. Sin embargo, tanto en la literatura académica y científica, así como dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se respalda la idea del acceso universal al contenido.

La usabilidad y la accesibilidad son conceptos fundamentales que se relacionan estrechamente entre sí y directamente con la E-Participación. Según Ferrer, Prieto y Sánchez, “la accesibilidad persigue que el mayor número de usuarios, con independencia de su condición física o tecnológica, pueda acceder al contenido en la *web*, mientras que la usabilidad está centrada en la satisfacción, a través de la facilidad de uso. Son condiciones íntimamente relacionadas que buscan mejorar la efectividad, eficiencia y satisfacción de la diversidad de usuarios que acceden a los sitios *web*”.⁴³

⁴³ María de los Ángeles Ferrer, Carmen María Prieto y José Ignacio Sánchez, “¿Una sociedad de la información en igualdad de condiciones? Evaluación al grado de inclusión social digital que ofrecen las TIC desde la perspectiva de la usabilidad y la accesibilidad” en *Quórum Académico*, vol. 8, núm. 2, 2011, pp. 247-267.

En este aspecto, para asegurar la accesibilidad de la administración electrónica, todos los países miembros del gremio europeo han ido implantando, desde 2003, normas legislativas a nivel nacional, promocionando el término de E-Accesibilidad, entendido como:

una característica necesaria de los productos, los entornos y los servicios que permite que cualquier persona pueda participar, acceder y usar los servicios y el contenido *web*, acorde a sus necesidades y siendo indiferente para ello las limitaciones propias del individuo. El objetivo es asegurar que todos los grupos sociales accedan a las tecnologías de la información y la comunicación de igual manera, en iguales condiciones, sin distinciones de clases sociales.⁴⁴

Siguiendo esta definición, tres palabras clave: “participar”, “acceder” y “usar” sin limitaciones de espacio, tiempo o personales, abren el camino a distintas actuaciones a favor del diseño universal que encamina hacia políticas de accesibilidad universal y, como consecuencia de ello, hacia la igualdad de condiciones, sin distinción de clases sociales.

Por otro lado, con el desarrollo y la implantación de las TIC, la accesibilidad ha tomado un nuevo significado, propiciado por la digitalización de la sociedad. En el ámbito de la UE, a pesar de los intentos de las instituciones europeas de hacer más accesibles sus sitios *web*, los estudios realizados han demostrado que las pautas o las normas adoptadas no han sido suficientes.

La investigación realizada por Basdekis, Klironomos, Metaxas y Stephanidis⁴⁵ sobre la accesibilidad *web* de los portales públicos en Grecia llevada a cabo por el Laboratorio de Interacción entre Computadoras y Humanos del Instituto de Ciencias de la Computación de FORTH, en su calidad de Centro Nacional de Contacto de Grecia de la Red Europea de Diseño para Todos e-Accesibilidad, demostró que 85 por ciento de los sitios *web* analizados no cumplía con los requisitos generales de accesibilidad *web*. Este mismo estudio, aplicado a 250 sitios *web* públicos en Grecia, puso de manifiesto que a pesar de que se ha apostado por la implementación de las TIC en el ámbito del desarrollo *web*, el estado general de la administración electrónica, en términos de accesibilidad, no sólo no ha mejorado, sino que ha ido

⁴⁴ María García Pérez e Isabel Ortega Sánchez, “Atención a la E-accesibilidad y usabilidad universal en el diseño formativo” en *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, núm. 36, 2010, pp. 89-99.

⁴⁵ Ioannis Basdekis, Iosif Klironomos, Ioannis Metaxas y Constantine Stephanidis, “An overview of web accessibility in Greece: a comparative study 2004-2008” en *Universal Access in the Information Society*, 9, 2009, pp. 185-190, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10209-009-0166-z>.

empeorando sus niveles de accesibilidad, detectándose significativas barreras de acceso para las personas con discapacidad.

En esta misma línea, otra investigación llevada a cabo en Italia por Gambino, Pirrone y Di Giorgio⁴⁶ sobre la accesibilidad de las páginas *web* institucionales italianas, regulada por la Ley Stanca, sobre una muestra de 976 páginas pertenecientes a los sitios de las principales ciudades italianas, ha revelado que ninguno de los sitios analizados cumplía con la normativa, encontrándose errores de accesibilidad y sintaxis después del análisis realizado.

Por ello, es importante señalar que la accesibilidad para la *web* no debe entenderse como una exigencia aplicada a grupos minoritarios, con discapacidades o limitaciones, sino más bien como una disciplina capaz de aumentar la capacidad de los usuarios para acceder a los sitios *web*, proporcionando, de este modo, un cambio sustancial tanto a nivel social, así como también exigible a los creadores del contenido.

Abordar la accesibilidad *web* significa hacer referencia explícita a la usabilidad y a un acceso universal al contenido, puesto que al tener en cuenta la facilidad de uso de un sitio *web* se favorece su accesibilidad y, por tanto, mejora la E-Ciudadanía. Y si a esto se une la posibilidad de los contenidos informativos de estar disponibles para cualquier tipo de usuario y de acuerdo con las normas de aplicación y diseño, “la accesibilidad y la usabilidad podrían hacer posible la compensación de las barreras físicas a las que tienen que enfrentarse las personas con discapacidad en la sociedad actual, permitiendo su participación en igualdad de condiciones en una sociedad en continuos cambios y evolución, en la que estos aspectos le permitirían evolucionar hacia un medio donde todo es posible, solo así se estaría universalizando realmente el conocimiento”.⁴⁷

La universalidad de *Internet*, concepto aprobado por la UNESCO en 2015 por la Asamblea General de la UNESCO, se basa en cuatro principios, conocidos como D-A-A-M, considerados “fundamentales para el desarrollo de *Internet* en dirección al alcance de los ODS”.⁴⁸ El marco de los indicadores de la UNESCO sobre la universalidad de *Internet* se estructura en cinco categorías correspondientes a los cuatro principios D-A-A-M, en la categoría A tratándose el tema de la accesibilidad para todos. Dentro de esta categoría se establecen seis temas, a saber.

⁴⁶ Orazio Gambino, Roberto Pirrone y Fabrizio Di Giorgio, “Accessibility of the Italian institutional web pages: a survey on the compliance of the Italian public administration web pages to the Stanca Act and its 22 technical requirements for web accessibility” en *Universal Access in the Information Society*, 15, 2016, pp. 305-312, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10209-014-0381-0>

⁴⁷ María de los Ángeles Ferrer, Carmen María Prieto y José Ignacio Sánchez, p. 265.

⁴⁸ UNESCO, *Indicadores de la UNESCO sobre la universalidad de Internet. Marco para la evaluación del desarrollo de Internet*, 2019, disponible en <https://bit.ly/3p2Jqk4>

En el Tema A, que se ocupa del marco regulatorio legal para el acceso universal, los indicadores de la UNESCO evidencian la existencia de un derecho de acceso a *Internet* con base legal y regulatoria, de una agencia legal o de regulación encargada del acceso universal, de la adopción de una estrategia de acceso universal y la existencia del despliegue eficaz de los recursos destinados al logro del acceso universal, entre otros.

En el Tema B, en el que se trata la conectividad técnica y geográfica, se señala que hay una cantidad de usuarios de *Internet* por cada 100 habitantes, en datos agregados y desagregados, por frecuencia de uso, y una cantidad de usuarios de redes sociales (redes sociales, *microblogs*, servicios de mensajería, videos creados por los usuarios) por cada 100 habitantes, en datos agregados y desagregados.

El mismo organismo señala que la conectividad no es suficiente para que las personas puedan acceder a *Internet* y utilicen de forma eficiente y eficaz la red, puesto que su uso depende de su asequibilidad. En este sentido, en el Tema C se señala que el costo de los dispositivos móviles con conexión a *Internet* accesible para todos depende del costo per cápita de un dispositivo móvil básico y de un *smartphone*, como porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB). Por ello, y teniendo en cuenta el acceso a los servicios de banda ancha y su uso asequible para todos los sectores de la población, la UNESCO apunta que hay que tener en cuenta el costo mensual del servicio básico de banda ancha fija y de su uso, como porcentaje de la RNB, por habitante, el costo mensual del servicio básico de banda ancha móvil y de su uso, como porcentaje de la RNB por habitante y la existencia o no de acceso gratuito o de bajo costo.

Para el Tema D, en el que se tratan las cuestiones relativas al acceso equitativo, los indicadores de la UNESCO (2019) evidencian la existencia de significativas brechas digitales, sobre todo al interior de las poblaciones nacionales debido, en gran parte, a factores tales como la ubicación geográfica, el género, la edad, el grupo étnico y las situaciones de discapacidad. Así mismo, según la UNESCO, estos factores se asocian a las desigualdades estructurales que sufre la sociedad en su conjunto, un hecho que conlleva también a la existencia de múltiples diferencias en el nivel de acceso a otros bienes y servicios.

El Tema E se ocupa del contenido y la lengua. En este aspecto, la UNESCO señala la importancia de contenidos relevantes, centrándose sobre todo en aquellos producidos a nivel local, como consecuencia de la problemática de definir estos contenidos de diferentes maneras, los publicados en redes sociales pudiendo ser distintos de los que se difunden en otros sitios de *Internet*.

Para el Tema F, que se ocupa de las capacidades y las competencias, se señala la importancia de los medios de comunicación y de la alfabetización mediática para lograr este objetivo, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la Organización

de las Naciones Unidas (ONU) teniendo como objetivo el aumento del número de personas con competencias necesarias, sobre todo, en lo que concierne a las capacidades técnicas y profesionales y, como consecuencia de ello, para poder acceder al empleo y al emprendimiento.

En este mismo orden de consideraciones y según el Informe de la Secretaría General de la ONU, *Progress Towards the Sustainable Development Goals (2020)*,⁴⁹ en términos de infraestructura de comunicaciones, Europa (82.5 por ciento) es la segunda región del mundo con mayor penetración de usuarios de *Internet* después de Norteamérica (88.5 por ciento).

En esta misma línea, hay que destacar que el concepto de E-Participación está estrechamente ligado al de E-Gobierno y gira en torno al uso de las TIC, definición utilizada por Naciones Unidas en la Encuesta sobre E-Gobierno (2020), haciendo referencia a una actividad social, donde las TIC juegan un papel fundamental, ya que es la tecnología la que está mediando la interacción entre los ciudadanos, la administración pública y los políticos. El mismo organismo internacional señala en la encuesta que la E-Participación se analiza desde una perspectiva tecnológica y tiene como objetivos fundamentales fortalecer la legitimidad de los gobiernos, ampliando la confianza de las personas en las instituciones públicas.

El informe *United Nations E-Government Survey 2020* (ONU)⁵⁰ apunta que Europa mantiene el liderazgo en el desarrollo de la administración electrónica con un Índice del Desarrollo de E-Gobierno medio de 0.8170, España ocupando el puesto 17 en la lista global. Los datos del informe evidencian que ha habido un crecimiento en el uso de herramientas electrónicas para la consulta pública, la mayor concentración de funciones de E-Consulta en los portales gubernamentales encontrándose en Europa. Para ello, se han evaluado 43 países, de los cuales 36 cuentan con e-Herramientas de consulta o deliberación pública, y 30 tienen calendarios o anuncios de actividades de E-Participación, según la Encuesta sobre E-Gobierno de Naciones Unidas.

Asimismo, hay que recalcar que ha habido un incremento en el uso de los portales gubernamentales, teniendo en cuenta las posibilidades que tienen los usuarios de proporcionar comentarios sobre los sitios *web*. En este aspecto Europa se sitúa por detrás de Asia y América, pero por encima de Oceanía y África, según los datos que proporciona la ONU. Por otro lado, existe una tendencia en cuanto a la provisión de información en línea sobre el derecho de las personas para acceder a la información pública del gobierno, 95 por ciento (41 de 43) de portales públicos

⁴⁹ Véase Naciones Unidas, *op. cit.*

⁵⁰ United Nations, *UN-E-Government Survey*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3yBXG83>

o sitios *web* gubernamentales de Europa proporcionando esa información, tal y como queda reflejado en el mismo informe.

Sin embargo, los proyectos de E-Participación también pueden sufrir lo que la ONU denomina “análisis superficial de las partes interesadas”, destacando el papel que desempeñan los ciudadanos (partes interesadas centrales), en el éxito de las iniciativas de E-Participación dependiendo, en gran medida, del índice de alineación que se da entre las iniciativas y las expectativas o las necesidades y los incentivos de las partes interesadas.

En la Encuesta sobre E-Gobierno de Naciones Unidas el concepto de E-Participación aparece ligado al uso de las TIC y permite que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas en el ámbito de la administración electrónica, la E-Participación siendo considerada por la ONU como parte del E-Gobierno.

Esta definición recoge la relación que se da entre los ciudadanos, la administración pública y los políticos, destacando la importancia de los tres actores en el proceso de participación ciudadana. Pero el mismo informe señala que la E-Participación, analizada desde el punto de vista de las TIC contribuye a mejorar la gobernanza digital y permite avanzar hacia sociedades digitales.

La metodología empleada por la Encuesta de la ONU (2020) se centra en el contenido de los portales nacionales de E-Gobierno y los sitios *web* de los departamentos gubernamentales. En este sentido, cabe destacar el aumento en la cantidad de portales gubernamentales que proporcionan a los usuarios opciones para comentar sobre el portal *web*, así como la posibilidad de presentar quejas sobre la prestación de servicios, entre otros. En este aspecto, los datos hechos públicos por la ONU en 2020 muestran que Europa se sitúa por detrás de Asia, donde más de 70 por ciento de los 47 países analizados presentan estas características.

Las consultas en línea (E-Consulta) también han aumentado. La opinión de las personas se ha ido incluyendo en la toma de decisiones, brindando esta oportunidad los sitios *web* a través de distintos mecanismos: publicación de resúmenes generales de los comentarios realizados por los ciudadanos, presentación pública de informes sobre las contribuciones de los ciudadanos o encuestas de opinión, consultas sobre borradores de políticas, presentación de quejas, etc. Todas estas acciones han sido realizadas a través de los portales *web* gubernamentales.

Estos resultados evidencian que hay una tendencia hacia el empleo de participación de plataformas multifuncionales, situándose Europa por encima de los demás continentes con un porcentaje que oscila entre 80 y 90 por ciento con consultas en línea en los últimos 12 meses de 2020.

Sin embargo, la encuesta de la ONU no capta todas las dimensiones de la E-Participación, entre los cuales cabe destacar el uso limitado de las oportunidades

que ésta brinda, los factores tecnológicos relacionados con la brecha digital y la falta de acceso a las TIC, las limitaciones tecnológicas que dificultan el fomento de la E-Participación, sobre todo en los países en desarrollo o la institucionalización de ésta, entre otros.

Tampoco la literatura científica define claramente cuál es la relación entre la E-Participación y el E-Gobierno, ya que no queda bien delimitada la interacción existente entre la E-Democracia y la E-Participación. Algunos autores, como Reddick y Norris,⁵¹ consideran que estos dos últimos conceptos son sinónimos; otros, en cambio, incorporan el voto electrónico en la democracia, pero no en la participación ciudadana.⁵²

La mayoría de los estudios sobre democracia electrónica tienden a basarse en el supuesto de que la democracia participativa tiene como objetivo enfatizar los efectos transformadores del uso de las TIC y los impactos políticos de la participación electrónica,⁵³ mientras que las investigaciones sobre la participación electrónica a menudo guardan silencio sobre el objetivo final y se centran, en gran medida, en los aspectos sociotécnicos de participación, como podrían ser la accesibilidad, la usabilidad, el diseño, etc.⁵⁴

A tenor de los datos y de las investigaciones realizadas, las perspectivas de los gobiernos sobre la E-Participación no pueden ser evaluadas de manera objetiva. Así pues, siempre ha habido y hay una brecha entre los discursos políticos y los intentos de aumentar el nivel de la participación ciudadana, lo cual varía en función de los países y a lo largo del tiempo.

En el caso de la UE se observa un cambio sustancial en los programas, las iniciativas, los proyectos y las políticas, de modo que desde el prisma del optimismo se intenta reactivar la democracia a través de los medios electrónicos, las instituciones europeas abogando por un enfoque más “defensivo”. La Estrategia Digital Europea se centra en el mercado único digital y no tanto en la E-Participación o la democracia electrónica.⁵⁵ Las primeras iniciativas de participación electrónica

⁵¹ Christopher Reddick y Donald F. Norris, “E-participation in local governments: An examination of political-managerial support and impacts” en *Transforming Government*, vol. 7, núm. 4, 2013, pp. 453-476, DOI: 10.1108/TG-02-2013-0008.

⁵² Ann Macintosh, *op. cit.*, pp. 5-8.

⁵³ David Le Blanc, “E-participation: a quick overview of recent qualitative trends” en *DESA Working Paper*, núm. 163, United Nations, 2020, disponible en <https://bit.ly/3mqE7Kp>

⁵⁴ Iryna Susha, Åke Grönlund, “eParticipation research: systematizing the field” en *Government Information Quarterly*, vol. 29, 2012, pp. 373-382.

⁵⁵ Elisa Lironi, *Harnessing Digital Tools to Revitalize European Democracy*, Carnegie Europe, 2018, disponible en <https://bit.ly/3lfrFRJ>

fueron llevadas a cabo por la UE.⁵⁶ Sin embargo, las propuestas recientes en el marco de la Estrategia Horizonte 2020 se centran más en la seguridad, en los límites de *Internet*, y no tanto en la participación electrónica.

Por ello, para complementar los estudios realizados y profundizar en este ámbito, se ha realizado un análisis de los portales *web* institucionales europeos desde el punto de vista de la usabilidad y la accesibilidad, con el objetivo de comprobar su alcance como recurso comunicativo para promover la E-Participación en la UE y, como consecuencia de ello, la democracia electrónica.

Análisis de los portales *web* de la UE

El estudio de caso de los portales *web* institucionales europeos se ha desarrollado en dos fases. En la primera se ha realizado una prueba heurística simplificada⁵⁷ siguiendo los principios que proponen Hassan Montero y Martín Fernández en la “Guía de evaluación heurística de sitios *web*”,⁵⁸ teniendo en cuenta los siguientes parámetros de análisis: aspectos de carácter genérico (¿cuáles son los objetivos generales del sitio *web*? ¿Qué nivel de actualización de contenidos tiene la página *web*?); identidad e información (todos aquellos elementos que tienen que ver con la autoría de los contenidos publicados en los sitios *web*, la identidad del portal y los datos proporcionados sobre el proveedor), lenguaje y redacción (¿tienen calidad los contenidos textuales? ¿El lenguaje que se emplea es inteligible para el usuario? ¿Los índices de error en lo que a la redacción de la información se refiere son altos?); rotulado, estructura y navegación (la arquitectura de la información juega un papel importante en este aspecto, junto a la navegación: ¿es idónea la arquitectura de la información?); *lay-out*, búsqueda (aspectos relacionados con la búsqueda interna de la página *web*), elementos multimedia (¿cuál es el grado de adaptación de los elementos multimedia al portal *web*?), ayuda (elementos de ayuda contextual y documentación que puedan apoyar al usuario a la hora de navegar por el sitio *web*), accesibilidad (concepto ligado estrechamente a la usabilidad: ¿cumplen los portales *web* las directrices de accesibilidad?), control y retroalimentación (libertad del usuario en lo que a la navegación se refiere). Para determinar los niveles de usabilidad

⁵⁶ Eleni Panopoulou, Efthimios Tambouris y Konstantinos Tarabanis, “EParticipation initiatives in Europe: Learning from practitioners” en Efthimios Tambouris, Ann Macintosh y Olivier Glassey (eds.), *Electronic Participation, Lecture Notes in Computer Science*, Springer Berlin Heidelberg, 2010, pp. 54-65.

⁵⁷ La evaluación heurística es un método por inspección que fue propuesto en 1990 por Molich y Nielsen. Se basa en principios heurísticos previamente establecidos. Véase Yusef Hassan Montero y Francisco José Martín Fernández, “Guía de evaluación heurística de sitios *web*” en *No Sólo Usabilidad*, núm. 2, 2003, disponible en <https://bit.ly/1oCp91R> Las heurísticas que se proponen son normas que debe cumplir el diseño de una página *web*.

⁵⁸ Yusef Hassan Montero y Francisco José Martín Fernández, *op. cit.*

de las páginas *web* institucionales europeas se ha aplicado el sistema de valoración que proponen los autores, asignándose a cada criterio los valores binarios “Sí” o “No”, a lo que se ha añadido un tercero, denominado “Parcial”, con el objetivo de llevar a cabo una valoración más matizada, sin tener la necesidad de una escala más amplia que podría resultar más subjetiva en el proceso de análisis. A cada valor binario se le ha asignado un valor numérico en la escala 0-2, de modo que, el valor 0 corresponde a los heurísticos evaluados negativamente, 1 a los principios que se cumplen de manera parcial y 2 a los criterios que se valoran en términos positivos.

En esta primera etapa se ha averiguado también si las páginas *web* de las instituciones europeas cumplen con los estándares marcados por el W3C, al tratarse de la primera base sobre la que se sustenta un portal *web* para evitar problemas de usabilidad y accesibilidad, empleándose los validadores de gramáticas HTML y CSS⁵⁹ proporcionados por dicho organismo.

En la segunda fase se ha abogado por la aplicación de la metodología Sirius, un sistema de evaluación de la usabilidad *web* que permite obtener datos cuantitativos, ponderando los criterios analizados en función de su no cumplimiento y estableciendo niveles de relevancia asociados a su equivalencia numérica. Para el análisis de la accesibilidad *web* se han utilizado los validadores automáticos para las WCAG,⁶⁰ AccesMonitor, desarrollado por Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología y Examinator, dos aplicaciones que clasifican los niveles de conformidad siguiendo los requisitos de adecuación de la WCAG 2.0, adjudicando una puntuación en la escala 0-10 y proporcionando un informe detallado tras las pruebas realizadas.

Para la elección de la muestra de análisis de los siete portales *web* de la UE se ha tenido en cuenta la importancia que adquiere el acceso a *Internet* y la interacción de los individuos con las administraciones públicas en el ámbito europeo.

Por un lado, se han seleccionado estos *sites* en función del grado de uso de la red de *Internet* a nivel europeo. En este sentido, los datos proporcionados por la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) muestran que “en 2019 el

⁵⁹ CSS es un lenguaje de desarrollo *web* que separa, dentro de una página *web*, la presentación de su contenido mediante CSS (hojas de estilo). Su objetivo primordial es controlar la presentación de un sitio *web*, contribuyendo de forma considerable a la mejora de la usabilidad y la accesibilidad de una página *web*.

⁶⁰ Las principales Pautas de Accesibilidad al Contenido en la *Web* (WCAG) son: la perceptibilidad: los usuarios deben percibir de manera óptima y eficaz los elementos que incorpora una página *web* (componentes de la interfaz, contenido); la operabilidad: una página *web* debe ser operable, especial relevancia adquiriendo los sistemas de navegación junto a los elementos característicos de la interfaz; la comprensibilidad: el usuario debe manejar con facilidad la interfaz y entender el contenido que proporciona una página *web*; la robustez: se refiere a la acción por parte de varios agentes de poder interpretar adecuadamente la información que se incorpora en una página *web*.

porcentaje de hogares de la EU-28 con acceso a *Internet* había aumentado al 90 por ciento, unos 26 puntos porcentuales más que en el 2009 (64 por ciento)”.⁶¹ En el informe sobre Estadísticas sobre sociedad y economía digital-Hogares y particulares se recoge que “el porcentaje de particulares que utilizaron algún sitio *web* o alguna aplicación para concertar un servicio de transporte en 2019 alcanzó el máximo en Estonia (2019) [...] esta situación se observó en dieciocho Estados miembros”.⁶²

Por otro lado, se ha tenido en cuenta la legislación europea, concretamente el Tratado de la UE, una norma que refuerza la legitimidad democrática de las instituciones europeas y donde se enumeran los siete organismos que tienen rango de institución. En el Título III, artículo 13 (Disposiciones sobre las instituciones) del Tratado de la UE se estipula que “las instituciones de la Unión son: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea (denominada en los sucesivos ‘Comisión’), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas”.⁶³

Los resultados finales de la evaluación heurística basada en los principios heurísticos de Montero y Martín (2003) reflejan que la página *web* que mejor índice de usabilidad presenta es la del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (con tres valores negativos, cinco parciales y 14 positivos), en contraposición con los portales *web* del Parlamento Europeo (11 valores positivos, seis parciales y cinco negativos) y del Banco Central Europeo (nueve valores positivos, seis parciales y siete negativos), siendo los *sites* que mayores problemas y/o debilidades de usabilidad han mostrado.

Tabla 1
Resultados finales totales de la prueba heurística simplificada

<i>Portales web europeos analizados</i>	<i>Valores totales</i>		
	<i>Sí (2)</i>	<i>Parcial (1)</i>	<i>No (0)</i>
I. Parlamento Europeo	11	6	5
II. Consejo Europeo y Consejo de la UE	14	5	3
III. Comisión Europea	12	6	4
IV. Banco Central Europeo	9	6	7
V. Tribunal de Cuentas Europeo	12	5	5
VI. Tribunal de Justicia Europeo	14	2	6

Fuente: elaboración propia.

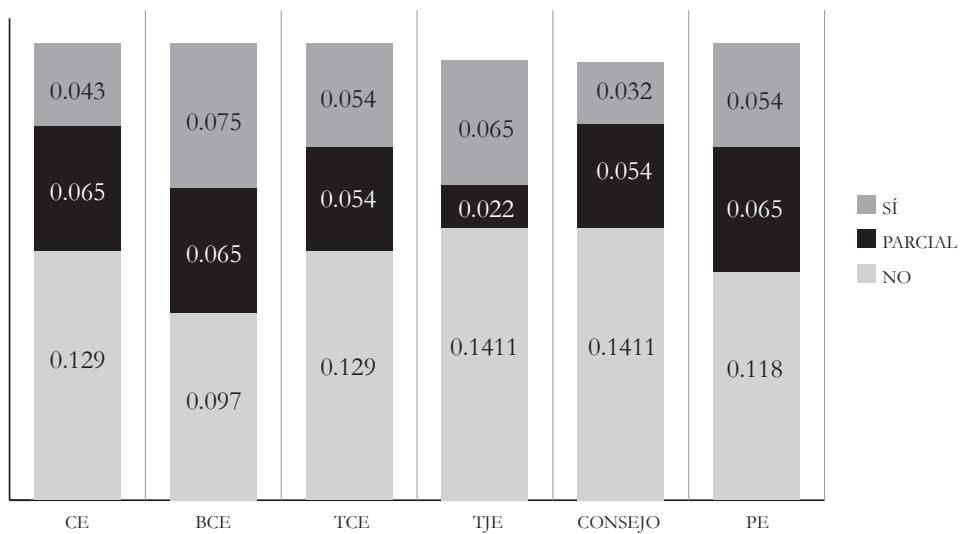
⁶¹ Eurostat, *Digital economy and society statistics-households and individuals*, 2019, disponible en <https://bit.ly/33DbgcI>.

⁶² *Idem*.

⁶³ Boletín Oficial del Estado, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, 2010, disponible en <https://bit.ly/2RKnxqO>

En la Tabla 1 se puede observar que se ha evaluado un total de 22 ítems, en segunda posición situándose la página *web* de la Comisión Europea con cuatro valores negativos, dos menos que el portal *web* del Tribunal de Justicia Europeo. Los sitios *web* del Tribunal de Cuentas Europeo y del Tribunal de Justicia Europeo lograron una valoración que les sitúa casi en la misma posición, siendo las diferencias entre ambas de dos valores positivos menos para el Tribunal de Cuentas Europeo (12 frente a 14), tres parciales más (cinco frente a dos) y uno negativo menos (cinco frente a seis). La prueba heurística simplificada aplicada a las páginas *web* de las instituciones europeas evidencia que los mayores problemas de usabilidad detectados están relacionados con los objetivos del *site* y el uso de un lenguaje complejo, como fue el caso de los portales *web* de la Comisión Europea, del Tribunal de Cuentas Europeo y del Tribunal de Justicia Europeo. En este mismo orden de consideraciones, hay que apuntar que se han observado problemas de usabilidad relacionados con la comprensión de la información, la navegación de arriba-abajo a través de las páginas y la ayuda que deberían –aunque no es así–, proporcionar las páginas *web* de la UE a los usuarios para reconocer, diagnosticar y recuperarse de los errores.

Figura 3
Cálculo porcentual de la prueba heurística simplificada



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Figura 3, el cálculo porcentual de la prueba heurística simplificada según Hassan Montero y Martín Fernández refleja que la página *web* con mejor índice de usabilidad es la del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (11 por ciento valores positivos, cuatro por ciento parciales y dos por ciento negativos), seguida del portal *web* de la Comisión Europea (nueve por ciento valores positivos, cinco por ciento parciales y dos por ciento negativos). Detrás de estos *sites* se sitúan las páginas *web* del Tribunal de Justicia de la UE (11 por ciento valores positivos, cuatro por ciento parciales y cuatro por ciento negativos) y del Tribunal de Cuentas Europeo (nueve por ciento valores positivos y cuatro por ciento parciales y negativos), los portales *web* con peor índice de usabilidad siendo los del Parlamento Europeo (ocho por ciento valores positivos, cinco por ciento parciales y cuatro por ciento negativos) y del Banco Central Europeo (siete por ciento valores positivos y cinco por ciento parciales y negativos).

A través de los validadores de gramáticas HTML⁶⁴ y CSS que la W3C pone a disposición de los usuarios para averiguar el cumplimiento o no de los estándares marcados en cuanto a la usabilidad y la accesibilidad de una página *web* se refiere, se ha detectado, tras las pruebas realizadas y los resultados obtenidos de manera automática, que el sitio *web* de la Comisión Europea es el que menos inexactitudes presenta, mostrando un total de dos errores y 13 advertencias para los patrones característicos a la gramática HTML, así como cuatro errores y 429 advertencias para la validación de la hoja de estilo CSS incrustada en un documento (X) HTML.

Teniendo en cuenta los mismos patrones, en segunda posición se sitúa el sitio *web* del Banco Central Europeo con tres errores y 13 advertencias para la gramática HTML. Sin embargo, los resultados del validador CSS revelan un total de 10 errores y 154 advertencias, seis más que el *site* de la Comisión Europea y 275 observaciones menos. Validando la URL de la página *web* del Tribunal de Cuentas Europeo, las pruebas realizadas para las gramáticas HTML y CSS evidencian un total de 43 errores y 59 advertencias (HTML), así como 20 errores y 778 advertencias (CSS), situándose por encima del *site* del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (43 errores para la gramática HTML y 20 para CSS) pero por debajo de las páginas *web* de la Comisión Europea (dos errores para la gramática HTML y 4 para CSS), del Banco Central Europeo (tres errores para la gramática HTML y 10 para CSS) y del Parlamento Europeo (41 errores para la gramática HTML y 13 para CSS).

En el caso del sitio *web* del Tribunal de Justicia de la UE el validador de gramática HTML refleja un total de 27 errores y 18 recomendaciones (HTML) y 61 errores y 410 advertencias (CSS) posicionándose, de este modo, por encima de las páginas

⁶⁴ HTML es un lenguaje de etiquetado (marcas de hipertexto) que determina el contenido de una página *web* y su representación visual.

web del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo y el Consejo de la UE y del Tribunal de Cuentas Europeo en cuanto a los patrones marcados para la gramática HTML se refiere, y en la última posición en lo relativo a la gramática CSS.

Tras la aplicación de la metodología Sirius, y tal y como queda reflejado en la Tabla 2, se observa que la página *web* con mayor porcentaje de usabilidad alcanzado es la del Tribunal de Justicia Europeo (68.27 por ciento), en contraposición con los portales *web* del Parlamento Europeo (60.64 por ciento) y del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (60.58 por ciento), estas dos siendo consideradas las menos usables. El cálculo porcentual proporcionado por la aplicación demuestra que todos los sitios *web* institucionales europeos han conseguido un nivel de usabilidad superior a 60 por ciento; en tercera posición se sitúa la página *web* del Tribunal de Cuentas Europeo (63.75 por ciento) y en la cuarta el *site* del Banco Central Europeo (61.92 por ciento).

Tabla 2
Porcentaje de usabilidad alcanzado por las páginas
***web* institucionales europeas**

<i>Página web analizada</i>	<i>Porcentaje de usabilidad</i>
1. Parlamento Europeo	60.64
2. Consejo Europeo y Consejo de la UE	60.58
3. Comisión Europea	67.56
4. Banco Central Europeo	61.92
5. Tribunal de Cuentas Europeo	63.75
6. Tribunal de Justicia Europeo	68.27

Fuente: elaboración propia.

Los resultados generales de la prueba de accesibilidad evidencian que el portal *web* con mayor puntuación en la escala 0-10 y, por lo tanto, el más accesible, es el del Tribunal de Justicia Europeo (7.3 puntos), seguido del sitio *web* del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (7.0 puntos) y la página *web* de la Comisión Europea (6.7 puntos). En la Tabla 3 se percibe que los tres sitios *web* con menor valoración son los del Tribunal de Cuentas Europeo (5.7 puntos), del Banco Central Europeo (5.2 puntos), con una diferencia de 0.5 puntos respecto al anterior, y del Parlamento Europeo (4.7 puntos), siendo este último el portal *web* menos accesible, con una estimación inferior a la media.

De este modo, se observa que los portales *web* de la UE cumplen con los requisitos mínimos tenidos en cuenta para una óptima usabilidad en el diseño *web*.

Todos ellos han alcanzado un porcentaje superior a 60 por ciento tras la evaluación realizada a través de la metodología Sirius.

En cuanto a la accesibilidad y tras las pruebas realizadas a través de los validadores automáticos se observa que los sitios *web* institucionales europeos cumplen con la normativa básica de accesibilidad *web* de la W3C, pero los niveles alcanzados reflejan que no todos los *sites* son accesibles, ya que el portal *web* del Parlamento Europeo no logra superar la media (cinco) en la escala 0-10, como puede observarse en la Tabla 3.

Tabla 3
Resultados generales de la prueba de accesibilidad

<i>Página web analizada</i>	<i>Puntuación final de la prueba de accesibilidad</i>
1. Tribunal de Justicia Europeo	7.3. (<i>AccesMonitor</i>)
2. Consejo Europeo y Consejo de la UE	7.0 (<i>Examinator</i>)
3. Comisión Europea	6.7 (<i>Examinator</i>)
4. Tribunal de Cuentas Europeo	5.7. (<i>AccesMonitor</i>)
5. Banco Central Europeo	5.2 (<i>Examinator</i>)
6. Parlamento Europeo	4.7 (<i>Examinator</i>)

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la usabilidad *web* los resultados alcanzados por los portales *web* de la UE a través de la evaluación heurística se han comparado con los datos obtenidos tras la aplicación de la metodología Sirius, puesto que el método por inspección plantea problemas puntuales de usabilidad que, en realidad, puede que no se trate de errores relacionados con esta disciplina. De este modo, mientras que en el caso de cinco páginas *web* los datos extraídos no presentan diferencias sustanciales, a través de la evaluación heurística basada en los principios heurísticos de Montero y Fernández, el *site* del Consejo Europeo y el Consejo de la UE ha alcanzado el mejor índice de usabilidad. Sin embargo, en contraposición con los resultados logrados a través de la metodología Sirius, este portal *web* es el menos usable de la muestra. A pesar de que no hay mucha variación en la obtención de resultados en cinco de las seis páginas *web* analizadas, siendo mínimos los márgenes de error, la anterior circunstancia demuestra que la existencia de múltiples técnicas y herramientas de medición de la usabilidad *web* no conllevan a una homogeneización metodológica, al no ser generalmente aceptadas por la comunidad académica. Por ello, se considera necesario solventar estos errores durante la evaluación de un sitio *web* desde el punto de vista de la usabilidad, mediante la aplicación de un modelo

común capaz de integrar bajo una misma propuesta metodológica las técnicas de medición de la usabilidad *web*. Este modelo, en el que se englobarían los atributos, las métricas y los criterios aplicables a cualquier tipo de página *web*, contribuiría a reducir de forma sustancial los niveles de abstracción durante la evaluación de la usabilidad de un portal *web*.

En este mismo orden de consideraciones cabe señalar que, para poder construir un esquema analítico de los sitios *web* institucionales europeos, son necesarios más y mejores mecanismos de usabilidad *web*, todo ello para mejorar el nivel de interactividad de la ciudadanía en la comunidad europea, la transmisión efectiva del mensaje europeo y una óptima satisfacción de las necesidades de los usuarios que demandan sus servicios a través de estas páginas *web*. Todo ello contribuiría a una E-Participación más efectiva, las personas teniendo la capacidad de involucrarse activamente en las decisiones políticas, un hecho que favorecería, a su vez, a la democracia electrónica.

Para un mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones, los sitios *web* de la UE, como recurso comunicativo para promover la E-Participación en dicho bloque, deberían proporcionar un grado de interactividad con sus usuarios, un índice de interacción que pueda ser medido y evaluado y del que carecen todos los *sites* analizados.

Conclusiones

La usabilidad para la *web* es una disciplina en continuo crecimiento que adquiere cada vez mayor importancia en el entorno del diseño *web*, de modo que, a nivel europeo, las instituciones se comunican con su público a través de sus páginas *web*. El grado de interacción que se da entre la ciudadanía europea y los portales *web* de la UE debe ser medido y evaluado con el objetivo de poder ser mejorado y alineado con los objetivos de cada sitio. En este aspecto, cabe señalar que, tras el análisis realizado y a pesar de los intentos de la UE por acercarse a los ciudadanos para una comunicación óptima a través de las páginas *web* institucionales europeas, la escasa capacidad de interactividad detectada evidencia que hay una potencial crisis comunicacional que requiere de más y mejores mecanismos.

Las estrategias de comunicación, los proyectos y las iniciativas puestas en marcha por la UE no son suficientes para resolver los problemas comunicacionales que se han observado a través de los portales *web* y también para potenciar el acceso universal a la *web* para cualquier tipo de usuario.

Las iniciativas que potencian la digitalización como un proceso que engloba dimensiones como la conectividad como parte del DESI de la Comisión Europea o la dimensión digital por diseño como parte del Índice de Gobierno Digital de la OCDE, permiten detectar y poner énfasis sobre la importancia de llevar a cabo

estudios que resalten la interactividad como motor de la ciudadanía europea digital con el uso de las plataformas institucionales, en cuanto usuarios de estas plataformas.

Siendo la creación de un Espacio Europeo Electrónico el objetivo principal de la Agenda Digital de la Comisión Europea, establecida a partir de la Estrategia Europa 2020, se han aprobado directivas por parte del Parlamento Europeo sobre la accesibilidad de los sitios *web* haciendo referencia a la inclusividad y a la sostenibilidad como piedras angulares de la ciudadanía digital. Los aspectos respaldados por el concepto de la universalidad de *Internet*, creado desde la UNESCO, permiten favorecer la participación digital ciudadana con todas sus implicaciones.

El posicionamiento *web* obedece a una estrategia de comunicación institucional en la UE y, a pesar de que en los sitios *web* analizados se ha percibido la inclusión de formularios de contacto y otros mecanismos para acercarse a la ciudadanía europea, la efectividad de transmisión del mensaje europeo queda mermada y se configura sólo como un intento de clarificación y transparencia, razón por la cual se puede percibir la existencia de una tendencia hacia una crisis comunicacional como parte del contexto de una crisis internacional.⁶⁵

Por ello, cabe señalar que el papel que adquieren los portales *web* institucionales, a través de los cuales los gobiernos y las instituciones de la UE intentan legitimar sus acciones y ofrecer una imagen de apertura del sistema político y la E-Participación va más allá de la normativa de la UE. El concepto de E-Participación se centra en el uso de las TIC para involucrar a las personas en procesos tan cruciales como la toma de decisiones públicas, la administración y la prestación de servicios.

Como parte del proceso de digitalización europeo, el uso de las TIC, a través de los portales *web* de las instituciones europeas, constituye una parte fundamental para que los ciudadanos puedan mejorar su ciudadanía a través de su accesibilidad y usabilidad. La accesibilidad para la *web* no debe entenderse como una exigencia aplicada a grupos minoritarios, con discapacidades o limitaciones, sino más bien como una disciplina capaz de aumentar la capacidad de los usuarios para acceder a los sitios *web*, proporcionando de este modo un cambio sustancial tanto a nivel social como también exigible a los creadores del contenido de la *web*.

Abordar la accesibilidad *web* significa hacer referencia explícita a la usabilidad y a un acceso universal al contenido, puesto que al tener en cuenta la facilidad de uso de un sitio *web* se favorece su accesibilidad y por tanto mejora la E-Ciudadanía.

⁶⁵ Véase el capítulo “Dilemas políticos y retos estratégicos en Europa” realizado por el catedrático Rafael Calduch Cervera, disponible en el libro *Panorama estratégico*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020, pp. 237-276.

El hecho de que hay una tendencia hacia el empleo de plataformas multifuncionales, situándose Europa por encima de los demás continentes, puede generar un impulso para mejorar la calidad de los portales *web* institucionales. La imagen de los sitios *web* como regeneradores de una opinión pública favorable hacia las instituciones europeas constituye una fortaleza para impulsar iniciativas de mejora de los sitios *web*.

Tras realizar un análisis de los sitios *web* institucionales europeos, se concluye que cumplen con la normativa básica de accesibilidad *web* de la W3C, pero los niveles alcanzados reflejan que no todos los *sites* son accesibles, lo cual puede impedir la mejora de la participación ciudadana. Hay que tener en cuenta este aspecto dado que el acceso a los sitios *web* de los organismos repercute en la calidad de la democracia y, por tanto, en la interacción entre los ciudadanos, la administración pública y los políticos. En definitiva, el nivel de confianza en las instituciones y el sentimiento de identidad hacia la UE está condicionado por la calidad que ofrezcan los portales *web* institucionales.

Fuentes consultadas

- Basdekis, Ioannis, Iosif Klironomos, Ioannis Metaxas y Constantine Stephanidis, “An overview of web accessibility in Greece: a comparative study 2004-2008” en *Universal Access in the Information Society*, 9, 2009, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10209-009-0166-z>
- Boletín Oficial del Estado, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, 2010, disponible en <https://bit.ly/2RKnxqO>
- Comisión Europea, *Unión de la igualdad: la Comisión Europea presenta la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030*, 2021, disponible en <https://bit.ly/3fzAj7B>
- Calduch Cervera, Rafael, “Dilemas políticos y retos estratégicos en Europa” en *Panorama estratégico*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020.
- Cunill Grau, Nuria, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, CLAD, Venezuela, 1991.
- Desmet, Pieterjan, Joost Van Spanje y Claes De Vreese, “Discussing the democratic deficit: Effects of media and interpersonal communication on satisfaction with democracy in the European Union” en *International Journal of Communication*, vol. 9, 2015.
- Diario Oficial de la UE, *Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se establece una pasarela digital única para proporcionar acceso a la información, a los procedimientos y a los servicios de asistencia y*

- resolución de problemas y que modifica el Reglamento (UE) no 1024/2012*, 2018, disponible en <https://bit.ly/3vZ4sm8>
- Diario Oficial de la UE, *Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público*, 2016, disponible en <https://bit.ly/2SCAx4B>
- Diario Oficial de la UE, *eEurope-Una sociedad de la información para todos*, 2005, disponible en <https://bit.ly/3aECMtL>
- Diario Oficial de la UE, *eEurope-Una sociedad de la información para todos. Informe de avance para el Consejo Europeo extraordinario sobre empleo, reforma económica y cohesión social-Hacia una Europa basada en la innovación y el conocimiento*, 2000, disponible en <https://bit.ly/3hvhkMX>
- Epdata.es, “El último eurobarómetro del Parlamento Europeo, estadística, datos y gráficos”, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fw8I7c>
- EUR-Lex, *Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) N° 1024/2012*, 2018, disponible en <https://bit.ly/3vZ4sm8>
- EUR-Lex, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión-Documento de acompañamiento de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones-Iniciativa Europea i2010 para la inclusión digital “Participar en la sociedad de la información”-Resumen de la evaluación de impacto [COM (2007) 694 final] [SEC (2007) 1469]. SEC/2007/1470 final*, 2007, disponible en <https://bit.ly/2SETHXF>
- EUR-Lex, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*, 2005, disponible en <https://bit.ly/3fUQnQ3>
- EUR-Lex, *Resolución del Consejo de 25 de marzo de 2002 sobre el plan de acción e-Europa 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y su contenido*, 2003, disponible en <https://bit.ly/34xrQeQ>
- EUR-Lex, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEurope 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y de su contenido*, 2002, disponible en <https://bit.ly/34wgzLD>
- EUR-Lex, *eEurope 2002*, 2001, disponible en <https://bit.ly/3vA3ZXO>
- European Commission, *International Digital Economy and Society Index*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3i4HEha>
- European Parliament, *Flash Eurobarometer State of the European Union*, DG Communication, 2021, disponible en <https://bit.ly/3oyb9Lr>

- Eurostat, *Digital economy and society statistics-households and individuals*, 2019, disponible en <https://bit.ly/33DbgcI>
- Ferrer, María de los Ángeles, Carmen María Prieto y José Ignacio Sánchez, “¿Una sociedad de la información en igualdad de condiciones? Evaluación al grado de inclusión social digital que ofrecen las TIC desde la perspectiva de la usabilidad y la accesibilidad” en *Quórum Académico*, vol. 8, núm. 2, 2011.
- Gambino, Orazio, Roberto Pirrone y Fabrizio Di Giorgio, “Accessibility of the Italian institutional web pages: a survey on the compliance of the Italian public administration web pages to the Stanca Act and its 22 technical requirements for web accessibility” en *Universal Access in the Information Society*, 15, 2016, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10209-014-0381-0>
- García Pérez, María e Isabel Ortega Sánchez, “Atención a la E-accesibilidad y usabilidad universal en el diseño formativo” en *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, núm. 36, 2010.
- Gobierno de España, *Planes estratégicos en el ámbito de la Unión Europea*, 2020, disponible en <https://bit.ly/30dYIXT>
- Gobierno de España, *Publicada la Encuesta de Naciones Unidas sobre administración electrónica 2020*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3p58vLo>
- Gobierno de Cantabria, *Resultados Eurobarómetro: España, país con mayor sentimiento de identidad hacia la UE tras Luxemburgo*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3arhuQJ>
- Guillen, Amalia, Karla Sáenz, Mohammad Badii y Jorge Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana” en *International Journal of Good Conscience*, vol. 4, núm. 1, 2009, disponible en <https://bit.ly/3Fm3y8J>
- Hassan Montero, Yusef y Francisco José Martín Fernández, “Guía de evaluación heurística de sitios web” en *No Sólo Usabilidad*, núm. 2, 2003, disponible en <https://bit.ly/1oCp91R>
- Le Blanc, David, “E-participation: a quick overview of recent qualitative trends” en *DESA Working Paper*, núm. 163, United Nations, 2020, disponible en <https://bit.ly/3mqE7Kp>
- Lironi, Elisa, *Harnessing Digital Tools to Revitalize European Democracy*, Carnegie Europe, 2018, disponible en <https://bit.ly/3lfkFRJ>
- Macintosh, Ann, “Characterizing e-participation in policymaking” en *37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, 2004.
- Maier, Jürgen y Berthold Rittberger, “Shifting Europe’s boundaries: Mass media, public opinion and the enlargement of the EU” en *European Union Politics*, vol. 9, núm. 2, 2008, DOI: 10.1177/1465116508089087.
- Medaglia, Rony, “eParticipation research: Moving characterization forward (2006-2011)” en *Government Information Quarterly*, vol. 29, 2012.

- Naciones Unidas, *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020. Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fzcb1B>
- Official Journal of the European Union, *Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies*, 2016, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/2102/oj?locale=en>
- Panopoulou, Eleni, Efthimios Tambouris y Konstantinos Tarabanis, “EParticipation initiatives in Europe: Learning from practitioners” en Efthimios Tambouris, Ann Macintosh y Olivier Glassey (eds.), *Electronic Participation, Lecture Notes in Computer Science*, Springer Berlin Heidelberg, 2010.
- Parlamento Europeo, *La iniciativa ciudadana europea*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3p59eMC>
- Parlamento Europeo, *Eurobárometro*, 2020, disponible en <https://bit.ly/34D-9YyV>
- Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia*, 2000, disponible en <https://bit.ly/2R740U7>
- Reddick, Christopher y Donald F. Norris, “E-participation in local governments: An examination of political-managerial support and impacts” en *Transforming Government*, vol. 7, núm. 4, 2013, DOI: 10.1108/TG-02-2013-0008.
- Ruiz Jiménez, Antonia María, “La identidad europea de los españoles: sentido pasado y presente de la identificación de Europa con España” en *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, núm. 61, 2004, disponible en <https://bit.ly/3BhXeN8>
- Sojka, Aleksandra y Rafael Vázquez, “Identidad europea en el sur de Europa: un análisis comparado de las percepciones de las élites y opinión pública en España y Portugal” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 36, 2014.
- Sæbø, Øystein, Jeremy Rose y Leif Skiftenes Flak, “The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area” en *Government Information Quarterly*, vol. 25, 2008.
- Susha, Iryna, Åke Grönlund, “Eparticipation research: systematizing the field” en *Government Information Quarterly*, vol. 29, 2012.
- OCDE, *Índice de Gobierno Digital*, 2019, disponible en <https://bit.ly/3B3T-n5m>
- United Nations, *UN-E-Government Survey*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3yBXG83>
- UNESCO, *Indicadores de la UNESCO sobre la universalidad de Internet. Marco para la evaluación del desarrollo de Internet*, 2019, disponible en <https://bit.ly/3p2Jqk4>
- Valle de Frutos, Sonia, *Cibercultura y civilización universal. Hacia un nuevo orden cultural*, Erasmus Ediciones, Barcelona, 2011.