

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

Autor: Óscar Cortés Abad.

Director: Jaime Rodríguez-Arana-Muñoz

Resumen

El veloz progreso tecnológico que estamos viviendo a partir de la primera década del siglo XXI es una de las razones que hay detrás de algunas de las alteraciones profundas en los sistemas políticos y administrativos que estructuran las relaciones en nuestra sociedad.

Internet nos proporciona acceso a un universo de información y posibilidades en forma de servicios. Las redes sociales llevan años siendo una tecnología cuyo uso se ha popularizado. Los algoritmos, el análisis de datos o la expansión del *Internet de las cosas* nos traerá sistemas autónomos y sofisticadas herramientas para apoyo a la toma de decisiones.

En el ámbito del Derecho, que es la disciplina en la que se encuadra esta investigación, la tecnología representa también importantes retos. El más evidente tiene relación con el funcionamiento de las burocracias públicas regido por el modelo de Weber¹ y Wilson² basado en la implementación de decisiones técnicas que preserven los principios de neutralidad, imparcialidad y objetividad. El procedimiento administrativo se ve alterado con la aparición de la Administración digital dando lugar a un nuevo derecho administrativo electrónico³.

Pero también es obligado reflexionar sobre el impacto de la tecnología en otras disciplinas del Derecho Público: han de ser reforzados derechos básicos de los ciudadanos que tienen que ver con su privacidad o su relación con los poderes públicos; la arquitectura

¹ Weber, M. (1979). *Burocracia. Ensayos de Sociología contemporánea*. Barcelona. Ediciones Martínez Roca.

² Wilson, W. (1887). The study of Administration. *Political Science Quarterly*. Vol. 2, Nro. 2, 197-222.

³ Almonacid, V. (2015). Diez novedades de la nueva ley de procedimiento administrativo: bastantes luces y alguna sombra. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/05/04/10-novedades-de-la-nueva-ley-de-procedimiento-bastantes-luces-y-alguna-sombra/>

institucional requiere de una continua adaptación competencial para garantizar la eficacia administrativa, los nuevos instrumentos digitales que van surgiendo requieren de nueva regulación para dotarles de respaldo jurídico y de un encaje adecuado en los sistemas administrativos.

Existe pues un desafío en todo lo que tiene que ver con cómo el Estado de Derecho se adapta a esta vorágine tecnológica que está condicionando en gran medida nuestra sociedad. El Derecho, disciplina fundamental, ha de encontrar respuestas que canalicen adecuadamente el progreso científico para que éste sea una oportunidad para el progreso social y no un lastre.

En este marco se encuadra esta tesis doctoral, que busca dar respuestas jurídicas e institucionales a un fenómeno de importante trascendencia en los últimos años: la aparición de las redes sociales, su incorporación a la vida cotidiana de ciudadanos y su incidencia en la Administración pública, en particular. Un desafío que, a su vez, da sentido a la razón principal que justifica una investigación en un campo hoy en día nutrido de experiencia práctica pero con pocos referentes conceptuales, y menos aún en el ámbito del Derecho.

En este sentido, la presente tesis doctoral se enfrenta a la pregunta fundamental sobre el impacto de las redes sociales en el desempeño de la Administración del Estado y cuáles son los factores clave para su institucionalización, entendiendo que, dentro del marco administrativo de actuación que sigue la Administración pública, éstos serán básicamente jurídicos.

Para responder a la pregunta de investigación se establece una hipótesis general que pretende ser contrastada a través de diferentes técnicas de investigación. La hipótesis establecida subraya la idea de que el uso de las tecnologías sociales contribuye a transformar la acción administrativa y para lograrlo las instituciones han de disponer de un marco legal e institucional destinado a esta función, coherente con el modelo de organización burocrática weberiana propio de la Administración. Esta hipótesis general, a su vez, se desglosa en diferentes subhipótesis ordenadas en tres dimensiones: estratégica, operativa y jurídico institucional.

Esta tesis doctoral aborda un asunto de actualidad indiscutible como es la aplicación de las redes sociales en entornos jurídicos y más concretamente en la Administración pública. Una Administración cuya propia naturaleza pluridimensional admite varios enfoques al tratarse de un ente jurídico y político, que presta servicios, garantiza derechos e impone obligaciones, que actúa como monopolio o en libre mercado, que genera un valor complejo y diverso.

Este enfoque pluridimensional de la Administración respalda el sentido de esta tesis como investigación de tipo multidisciplinar, sobre la que el Derecho la base fundamental.

Desde este punto de vista jurídico la tesis ofrece conclusiones y propuestas al interesante debate derivado del maridaje entre tecnología y Derecho, un ámbito de investigación de máxima actualidad en estos momentos que la revolución digital está planteando numerosas controversias que han de ser abordadas desde múltiples enfoques de las ciencias jurídicas y sociales. El legal es uno de ellos y de gran trascendencia por cuanto las controversias que surgen son novedosas y requieren el desarrollo de marcos conceptuales y de conocimiento que puedan dar soporte teórico a las reformas normativas que, con posterioridad, han de ser implementadas.

Dentro del Derecho es el Derecho Público la rama sobre la que se asienta esta investigación, tocando de una u otra forma algunas de sus disciplinas fundamentales. Principalmente el Derecho Administrativo por cuanto lo que se investiga versa sobre los impactos jurídicos e institucionales que la tecnología produce en diversos aspectos propios de la Administración pública ofreciéndose conclusiones y propuestas sobre el procedimiento, la organización administrativa, la distribución de competencias o la regulación interna.

También se abordan aspectos relacionados con el Derecho Político y Constitucional al referirnos continuamente a instrumentos jurídicos que permiten, desde una perspectiva política, ganarse la confianza de la población y mejorar las condiciones en que ésta puede conocer de los asuntos públicos e incidir en los mismos.

Y dentro del Derecho también se analizan en esta tesis doctoral cuestiones que tienen que ver con el Derecho Digital, disciplina joven que da respuesta a conflictos derivados de la digitalización, como es el caso de la salvaguarda del derecho fundamental a la protección

de datos personales o los nuevos derechos digitales que aparecen para dar mayor protección a los ciudadanos.

Como decíamos anteriormente siendo una tesis multidisciplinar también aborda cuestiones de otras ramas de las ciencias jurídicas y sociales, concretamente a las Ciencias Políticas y de la Administración. Este estudio aporta en áreas de conocimiento como la gestión pública, el análisis de políticas públicas o la teoría de las organizaciones ya que arroja luz sobre cómo ha sido el proceso de adopción y presencia de las redes sociales en la Administración General del Estado, cuáles los impactos organizativos que ha derivado y cuáles los factores que han incidido para llegar a la situación actual, valorando determinados aspectos cualitativos y cuantitativos. La tesis pretende sumar conocimiento a ese ámbito de estudio que ya han venido desarrollando otras investigaciones con anterioridad, con la novedad importante de centrarse en un sistema institucional que hasta la fecha no había sido explorado en los estudios realizados, la Administración General del Estado⁴.

En el apartado de conclusiones, el trabajo ofrece un total de 25 conclusiones, las cuales 6 corresponden a la dimensión estratégica, 10 a la dimensión operativa y 9 a la dimensión jurídico-institucional. Y 5 propuestas centradas en esta última dimensión.

Como primera propuesta se propone un Real Decreto regulador del uso de las redes sociales en la Administración General del Estado que otorgue fuerza jurídica a la utilización de estos instrumentos e incluya los siguientes aspectos: delimitar la utilización política y administrativa, regular específicamente determinadas materias hoy sin ningún tipo de regulación (registro oficial donde quede reflejada toda actividad en redes producida por la AGE, la definición de normas básicas de presencia o disposiciones particulares que garanticen la accesibilidad de estos servicios a colectivos vulnerables), determinar un marco de cumplimiento normativo que garantice una actuación de la AGE en redes sociales sujeta a la legalidad, pautas en materia de ciberseguridad y un código ético de conducta y responsabilidades de cómo debe ser la actuación de los empleados públicos respecto de este tipo de instrumentos en el marco de la Administración General del Estado.

⁴ Con la excepción del trabajo de Collado en el que analiza algunas cuestiones sobre las redes sociales en el Gobierno de Rajoy (Collado, 2015: 46-50).

El segundo bloque de propuestas tiene que ver con la adscripción orgánica y competencial. Se plantean mecanismos institucionalizados de gobernanza en los que se definan los aspectos estratégicos y las políticas básicas, criterios de funcionamiento comunes y mecanismos de coordinación, recayendo en las Subsecretarías la ordenación de estos instrumentos.

Una tercera línea de propuestas tienen que ver con la reforma de las leyes 39/2015 y 40/2015 del procedimiento administrativo y del régimen jurídico del sector público en un doble sentido: modificando los artículos 43 y 66 para habilitar comunicaciones informativas que permitan un preinicio o prenotificación a través de redes sociales, sin efectos jurídicos plenos pero como forma de hacer más accesible el procedimiento a los ciudadanos; la publicación de los actos administrativos (art. 45 y 46) puede apoyarse en formas de notificación complementarias que habilitan a otros medios de difusión alternativos a los diarios oficiales no habiendo razón para pensar que no puedan utilizarse las redes sociales institucionales para este propósito .

En cuarto lugar se propone una ley (hoy inexistente) para regular la participación electrónica en la Administración General del Estado reconociendo la participación como fórmula preceptiva en determinados procesos de diseño políticas y obligando a la utilización de determinados canales, uno de los cuales puede ser perfectamente las redes sociales. A ello se une la propuesta de reforma del art. 26 de la ley 50/1997 del gobierno que determina la existencia de un trámite de consulta y audiencia pública a través de la web. Nada impide que se habiliten otros canales como redes sociales habida cuenta de que se propone la habilitación legal e instrumental de canales de servicio público y naturaleza administrativa por parte de las Subsecretarías.

Un último bloque de propuestas tiene que ver con promover un desarrollo normativo más amplio que consagre nuevos derechos en la relación de los ciudadanos con la Administración pública: reforzar el derecho de los ciudadanos a recibir una respuesta de la AAPP cuando se ha formulado cualquier tipo de consulta, queja o reclamación a través de medios electrónicos o reforzar legalmente la protección de los ciudadanos frente a la posibilidad de que las Administraciones pretendieran monitorizar su actividad social.