

Resumen Descriptivo: **“Políticas de Comunicación en los Órganos Españoles de Fiscalización, Consulta y Defensoría. La aplicación de las nuevas tecnologías como herramienta de transparencia y publicidad activa”**

La democracia se fundamenta en la confianza del pueblo, y esa confianza exige transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública y en las personas que las representan. Lo han dicho muchos ilustres administrativistas: Hoy no se concibe una buena administración (con y sin mayúscula) sin la transparencia y sin las nuevas tecnologías.

En la actualidad nos encontramos enmarcados en una apuesta general por la transparencia en el ámbito internacional. En España, el punto de inflexión ha sido la publicación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tres conceptos que deberían ser los ejes fundamentales de toda acción política, junto con el papel que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, TIC) están jugando en la sociedad tanto a nivel personal como profesional.

La publicidad y la transparencia son los contrafuertes de la estructura democrática, sin los cuales las paredes maestras de igualdad, libertad, sufragio y solidaridad se derrumbarían, o cuanto menos, quedarían agrietadas¹. Si bien la Constitución Española no recoge de manera expresa el principio de transparencia, sí regula en su artículo 105b que la ley recogerá el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Dicho artículo puede considerarse el germen tanto doctrinal como jurisprudencial del principio de transparencia.

En este sentido, debemos aproximarnos a la estela de organizaciones e instituciones de control a nivel internacional tales como la National Audit Office (NAO), US Government Accountability Office (GAO), The Australian National Audit Office (ANAO), Controller and Auditor-General of New Zealand y el

¹ NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro Tomás y DÍAZ DÍAZ, María Cruz. (2015). “Algunas reflexiones sobre malas prácticas, corrupción y ética del bien común. Una visión desde el Derecho Administrativo”. Revista de estudios locales (Cunial), núm. 180, pp. 12-35

Tribunal de Cuentas Europeo, entre otros. Estas instituciones, que son las principales referencias en el ámbito de la auditoría pública, tienen implantadas políticas de comunicación internas y externas, son plenamente transparentes y usan y explotan las redes sociales para la difusión de toda aquella información que se considera susceptible de interés para terceros.

En definitiva, las TIC en general y, las redes sociales en particular, proporcionan nuevas herramientas a los órganos auxiliares de respuesta inmediata ante la publicación de aspectos que puedan afectar a la reputación, sin que dicha respuesta deba ser valorada, retocada o reeditada por los medios.

Los órganos de relevancia constitucional, habituados a emitir, sin tener que recibir o justificar, evitan la presencia en las redes sociales, adoptando una posición que no sobrevivirá, pues la revolución de las TIC sitúa en un mismo plano al emisor y al receptor del mensaje.

Considerando que la comunicación es uno de los activos intangibles más valiosos de los órganos españoles de fiscalización, consulta y defensoría por permitir trasladar a la opinión pública la labor que diariamente desempeñan y dar cumplida cuenta de su función, la Administración Pública debería adaptarse, con todo lo que ello conlleva, al nuevo tipo de destinatario. Ese nuevo destinatario de los órganos auxiliares se ha transformado de ciudadano reactivo a proactivo, en usuario de las TIC, exigente, participativo, comprometido, que conoce sus derechos y demanda a la administración respuestas adaptadas a sus nuevas necesidades.

La transparencia es hija de una sociedad digitalizada en la cual las TIC tienen un desarrollo acelerado y están modificando de forma radical el modelo de relacionarnos socialmente con otras personas, con nosotros mismos, con el entorno, también con las instituciones públicas, y entre éstas últimas. La sociedad analógica no desarrolló el concepto de transparencia, al menos tal como lo conocemos hoy en día. Sin la aparición del "homo digitalis" no se entiende el contexto actual de la idea de transparencia².

Las nuevas tecnologías permiten a todas las organizaciones, además de implementar su trabajo de manera más eficiente y eficaz, facilitar la

² HITCHENS, CHRISTOPHER. (2016). "Los derechos del hombre de Thomas Paine", pp. 249.

transparencia de una manera insospechada hace tan sólo un par de décadas, constituyendo por esto la comunicación y las nuevas tecnologías unas herramientas de transparencia y publicidad activa en los órganos auxiliares españoles. Esta es la piedra angular de la tesis doctoral, por su especial relevancia funcional y su singular posición en el entramado jurídico-constitucional.

A nivel autonómico existe la necesidad de acometer funciones públicas (vigilancia, control, asesoramiento o consulta) que, tras el progresivo incremento de poderes territoriales efectivos, demandan una estructura organizativa propia, funciones que desarrollan los órganos de fiscalización, consulta y defensoría.

La gran mayoría de las leyes de creación de los diferentes órganos que forman parte del ámbito subjetivo de la tesis doctoral (órganos de control externo, consejos económicos y sociales, consejos consultivos y defensores del pueblo) no incluyen preceptos que expresamente pongan de manifiesto la obligación legal de qué, dónde y cómo difundir información, más allá de las relaciones con los gobiernos y los parlamentos.

Sin embargo, en diversa jurisprudencia se hace referencia al ciudadano como usuario de la información pública: LOEPSF (Art. 6 principio de transparencia), Tratados y normativa europea (Tratado de Lisboa), Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras, Código de Buenas Prácticas de transparencia fiscales, Ley 19/2013, de transparencia, leyes 39 y 40/2015... etc.

Concretando, los objetivos de la tesis doctoral pasan por dar respuesta, entre otras, a las siguientes preguntas: ¿Tiene la Administración Pública implementadas políticas de comunicación y transparencia? O, por el contrario, ¿se aplica una "política de mínimos" mediante la publicación incompleta, inaccesible e inutilizable de información seleccionada? ¿Ésta actitud pasiva de la Administración la hace deficiente frente al sector privado o frente a sus homólogos internacionales? Por otro lado, ¿debe tener la Administración Pública en general y los órganos auxiliares en particular, presencia en las redes sociales? ¿Cómo ha de desarrollarse la implantación y gestión de las mismas? ¿Quién debe realizar dicha gestión –alguien interno a la organización o se deberían externalizar los servicios-?

Para llegar a conocer las políticas de comunicación y transparencia implementadas por los órganos auxiliares y posteriormente realizar propuestas de mejora se realizó en primer lugar una aproximación teórica donde se analizaron, entre otros aspectos, la estructura institucional autonómica, nacional y europea de los órganos auxiliares, las políticas de transparencia y comunicación a nivel autonómico y nacional en la Administración Pública con el objetivo de dar cumplimiento, entre otras, a la normativa en materia de transparencia y buen gobierno estatal que fue aprobada en el ejercicio 2013 y la normativa a nivel autonómico que desde entonces algunas Comunidades Autónomas han ido aprobando y cómo esto ha sido integrado a través de mecanismos de comunicación formales y tradicionales por los órganos que integran el ámbito subjetivo cuando podrían haber sido aplicados a través de las tecnologías de la información.

El segundo pilar del presente trabajo, recoge el estudio empírico realizado en la tesis el cual estaba dividido en tres partes; en primer lugar, la realización de un cuestionario a todos los órganos integrantes del ámbito subjetivo del presente trabajo para conocer sus políticas de comunicación y transparencia y la importancia que a las mismas se les daba "sobre el papel"; el estudio de las páginas webs, sedes electrónicas y portales de transparencia de cada uno de los órganos y dos pruebas de hipótesis estadísticas realizadas para verificar si la transparencia se ve afectada por variables externas económicas, sociales y demográficas, tales como el presupuesto anual de los órganos auxiliares, el número de habitantes de la Comunidad Autónoma donde se encuentran ubicados dichos órganos o la antigüedad de los mismos.

A la vista de las conclusiones, podríamos afirmar que es indiscutible que las Administraciones Públicas no tienen implementadas políticas de comunicación y transparencia reales, que se aplica un régimen de mínimos en tanto en cuanto existe transparencia con la ciudadanía en aquellos aspectos que la normativa aplicable exige (en el mejor de los casos) o que los directivos consideran que les interesa "publicitar". La falta de políticas de comunicación, de transparencia, de implementación de las técnicas, herramientas y mecanismos que facilitan las TIC, así como las dificultades en el acceso a la información y su pertinente control, no son consecuencia de la ausencia de

normativa, de medios económicos, personales o procedimentales. El problema radica en el factor humano y en una mejorable "cultura de la transparencia".

Es cierto que se han creado multitud de páginas web, sedes electrónicas, portales de transparencia, cuentas en redes sociales, etc que daban aspecto de modernidad y desarrollo tecnológico; no obstante, esto no es administración electrónica, transparencia ni comunicación. Transparencia es ética, cultura, comunicación, responsabilidad y calidad democrática.

Siendo los órganos auxiliares conscientes de la importancia de las TIC y en concreto de las redes sociales, a lo largo de los últimos años han manifestado su interés, en mayor o menor grado, en las mismas. Las Administraciones y los órganos auxiliares han abrazado las nuevas tecnologías y prueba de ello es que la utilización de las mismas copa los titulares, es actualidad. No obstante, el tiempo como juez insobornable determinará la eficacia y eficiencia del uso de las mismas.

Marta Nussbaum, premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en el año 2012, decía en su discurso al recibir el Doctorado Honoris Causa que *"Si la gente aprende sólo para aplicar las habilidades aprendidas de memoria, no van a ser capaces de innovar. La innovación necesita imaginaciones capacitadas"*.

La comunicación, transparencia y nuevas tecnologías son una realidad hoy y mañana habrán sido sustituidas por nuevos avances que en la actualidad no se pueden imaginar pero, en los cuales, la administración pública estará presente... Quizás el futuro depare la implantación de los bots³ en la Administración Pública.

³ Un bot (aféresis de robot) es un programa informático autónomo que es capaz de llevar a cabo tareas concretas e imitar el comportamiento humano pudiendo realizar funciones tales como editar textos, moderar conversaciones, responder preguntar y enviar emails, entre otras.