

ESCUELA DE DOCTORADO
ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL



VNIVERSIDAD
DSALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TESIS DOCTORAL

**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.**

Doctoranda:

Marta Riera López

Directores:

D. Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno

D. Roberto Fernández Llera

Salamanca, 2016

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	21
1. INTRODUCCIÓN	23
1.1. Consideraciones previas	23
1.2. Justificación, motivación y objetivos de investigación	24
1.3. Estructura del trabajo y resumen ejecutivo	26
2. LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONSULTA Y DEFENSORÍA	31
2.1. Estructura Institucional Nacional	33
2.1.1. Órganos de Fiscalización: El Tribunal de Cuentas	33
2.1.1.1. Aproximación a la figura del Tribunal de Cuentas.....	33
2.1.1.2. Normativa Reguladora.....	34
2.1.1.3. Funciones y competencias del Tribunal de Cuentas	36
2.1.1.4. Relaciones Externas del Tribunal de Cuentas.....	48
2.1.1.5. Colaboración de entidades privadas en el desarrollo de las competencias del Tribunal de Cuentas	55
2.1.2. Órganos de Consulta: El Consejo de Estado.....	57
2.1.2.1. Consejo de Estado	57
2.1.2.2. Consejos Económicos y Sociales	59
2.1.3. Órganos de Defensoría: El Defensor del Pueblo	61
2.1.3.1. Aproximación a la figura del Defensor del Pueblo	61

2.1.3.2. Normativa Reguladora.....	62
2.1.3.3. Funciones y competencias del Defensor del Pueblo	62
2.2. Estructura Institucional Autonómica	63
2.2.1. Órganos de Fiscalización Autonómica: Órganos de Control Externo	63
2.2.1.1. Aspectos Comunes de la Estructura Institucional Estatal y Autonómica.....	70
2.2.2. Órganos de Consulta: Consejos Consultivos y Consejos Económicos y Sociales Autonómicos.....	72
2.2.2.1. Consejos Consultivos Autonómicos.....	72
2.2.2.2. Consejos Económicos y Sociales Autonómicos	80
2.2.3. Órganos de Defensoría: Los Defensores o Procuradores Autonómicos	83
2.3. Estructura Institucional Europea	87
2.3.1. Órgano de Fiscalización: El Tribunal de Cuentas Europeo.....	87
2.3.2. Órganos de Consulta: Consejo de Estado Europeo y Consejos Económicos y Sociales Supranacionales Europeos	88
2.3.2.1. Consejo de Estado Europeo.....	88
2.3.2.2. Consejos Económicos y Sociales Supranacionales Europeos	89
2.3.3. Órgano de Defensoría: El Defensor del Pueblo Europeo	89
2.4. Tres hitos cruciales.....	90

2.4.1. Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.....	90
2.4.2. Reforma de las Administraciones Públicas	92
2.4.3. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	99
3. COMUNICACIÓN EN LOS ÓRGANOS AUXILIARES	103
3.1. Hitos en materia de transparencia en el ámbito Europeo	104
3.1.1. Organismos clave en la pugna por la transparencia	112
3.2. La publicidad activa como herramienta de transparencia	116
3.3. Relación entre la Ley de Transparencia estatal y la normativa en materia de transparencia y buen gobierno de las Comunidades Autónomas.....	120
3.4. Implicaciones jurídicas de la transparencia.....	125
3.5. Transparencia colaborativa y corrupción	126
4. COMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	129
4.1. La Sociedad de la Información en España	129
4.1.1. Antecedentes legislativos de la Sociedad de la Información .	131
4.1.2. Tecnologías de la Información y Comunicación	140
4.1.3. La comunicación formal.....	141
4.1.3.1. Revistas de los Órganos Auxiliares	146

5. LAS REDES SOCIALES	151
5.1. Las redes sociales como pared maestra de la nueva gobernanza pública.....	151
5.2. Naturaleza y características de las redes sociales.....	158
5.3. Clasificación de las redes sociales.....	162
5.3.1. Redes sociales directas e indirectas	163
5.3.1.1. Redes sociales directas	163
5.3.1.2. El origen de las redes sociales directas	165
5.3.1.3. Redes sociales indirectas	167
5.3.2. Redes sociales horizontales y verticales	168
5.3.3. Redes sociales analógicas (off-line) y digitales (on-line)	168
5.4. Origen y evolución de las redes sociales.....	170
5.5. Análisis DAFO de las redes sociales	178
5.6. Las redes sociales y los órganos auxiliares	184
5.7. Aproximación a la normativa aplicable a las redes sociales	196
5.7.1. Protección de datos de carácter personal.....	197
5.7.2. Servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico.....	198
5.7.3. Propiedad intelectual.....	199

6. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA....	201
6.1. Introducción.....	201
6.2. Muestra seleccionada para la investigación	201
6.3. Análisis de las encuestas.....	205
7. ESTUDIO DE LAS PÁGINAS WEB (SEDES ELECTRÓNICAS Y PORTALES DE TRANSPARENCIA) DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES	215
7.1. Introducción.....	215
7.2. Consideraciones previas al estudio	218
7.3. Estudio de las páginas web.....	220
7.3.1. Sede electrónica	221
7.3.2. Portal de transparencia	223
7.3.3. Clasificación de los órganos por su nivel de transparencia	231
7.4. Transparencia de los órganos auxiliares y factores relacionados	238
8. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO.....	253
8.1. Conclusiones.....	253
8.1.1. La sociedad de la información: un fenómeno inaplazable e inevitable.....	253
8.1.2. Las nuevas exigencias de nueva gobernanza pública: políticas de comunicación y transparencia	255
8.1.3. Estudio de encuestas, páginas web y portales de transparencia	260

8.2. Futuras líneas de trabajo.....	262
ANEXOS.....	267
Anexo 1. Normativa en materia de transparencia de las CCAA	267
Anexo 2. Cuestionario remitido a los Órganos de Fiscalización, Consulta y Defensoría.	269
Anexo 3. Órganos integrantes de la muestra	276
Anexo 4. Respuestas significativas del cuestionario	279
Anexo 5. Comprobaciones realizadas en las sedes electrónicas	286
Anexo 6. Comprobaciones realizadas en las páginas web y portales de transparencia.....	288
Anexo 8. Ratio entre el presupuesto del órgano y la población de la Comunidad Autónoma donde se encuentra ubicado	293
Anexo 9. Año de creación y antigüedad de los órganos auxiliares	296
BIBLIOGRAFÍA	299
WEBGRAFÍA	327

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Relaciones del Tribunal de Cuentas.....	48
Ilustración 2: Flujograma del procedimiento general de los órganos de control externo.....	69
Ilustración 3: Flujograma del procedimiento general de los consejos consultivos.....	79
Ilustración 4: Flujograma del procedimiento general de los consejos económicos y sociales.....	82
Ilustración 5: Flujograma de procedimiento general de los defensores del pueblo.	86
Ilustración 6: Países integrantes del Open Government Partnership.	110
Ilustración 7: Comparativa Ley 11/2007 y 40/2015.....	134
Ilustración 8: Mapa del mundo de las redes sociales.....	152
Ilustración 9: Categorías de las redes sociales directas.	164
Ilustración 10: Clasificación de las redes sociales.	169
Ilustración 11: Usuarios activos diariamente de Facebook.	173
Ilustración 12: Análisis DAFO de las redes sociales.	178
Ilustración 13: Debilidades y amenazas de las redes sociales.	180
Ilustración 14: Ventajas y riesgos de las redes sociales.	182
Ilustración 15: Niveles del modelo de madurez y capacidad.	188
Ilustración 16: Etapas de implantación de las redes sociales.	189

Ilustración 17: Participación en la encuesta.	205
Ilustración 18: Antigüedad de los órganos auxiliares.....	206
Ilustración 19: Antigüedad por tipo de órgano auxiliar.....	207
Ilustración 20: Plantilla de los órganos por rangos de edad.....	208
Ilustración 21: Implementación de las páginas web.	209
Ilustración 22: Difusión de informes, dictámenes y demás trabajos.....	211
Ilustración 23: Cuentas activas en redes sociales.	212
Ilustración 24: Razones de la no implementación de las redes sociales..	213
Ilustración 25: Fases del análisis del cumplimiento de la Ley de Transparencia.....	220
Ilustración 26: Proporción de órganos auxiliares con y sin sede electrónica.....	221
Ilustración 27: Transparencia (Estructura Organizativa).	227
Ilustración 28: Transparencia (RPT I).	227
Ilustración 29: Transparencia (trayectoria profesional).	230
Ilustración 30: Transparencia (planes y programas).	230
Ilustración 31: Clasificación de transparencia en las Instituciones de Control Externo.....	236
Ilustración 32: Clasificación de transparencia en los órganos de consulta.	237
Ilustración 33: Clasificación de transparencia órganos de defensoría. .	238

Ilustración 34: Pasos de una prueba de hipótesis.	241
Ilustración 35: SPSS (Procesamiento de casos ratio).	243
Ilustración 36: SPSS (Descriptivos ratio).	244
Ilustración 37: SPSS (Prueba normalidad ratio).....	245
Ilustración 38: SPSS (Gráficos normalidad ratio).....	245
Ilustración 39: SPSS (Resumen prueba de hipótesis Mann-Whitney ratio).	247
Ilustración 40: SPSS (Procesamiento de casos antigüedad).....	248
Ilustración 41: SPSS (Descriptivos antigüedad).....	249
Ilustración 42: SPSS (Prueba de normalidad antigüedad).	250
Ilustración 43: SPSS (Gráficos normalidad antigüedad).	250
Ilustración 44: SPSS (Prueba de hipótesis de Mann-Whitney antigüedad).	251

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Órganos de fiscalización autonómicos.	65
Tabla 2: Semejanzas y diferencias de los órganos auxiliares.....	71
Tabla 3: Órganos consultivos autonómicos.....	77
Tabla 4: Órganos económicos y sociales autonómicos..	80
Tabla 5: Defensorías del pueblo autonómicas.	85
Tabla 6: Operaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.....	100
Tabla 7: Órganos auxiliares con cuenta en Google Analytics.....	210
Tabla 8: Órganos auxiliares con redes sociales..	212
Tabla 9: Gabinete de comunicación.....	214
Tabla 10: Altos Cargos de los órganos auxiliares.....	219
Tabla 11: Planes estratégicos de los órganos auxiliares.	219
Tabla 12: Órganos auxiliares con sede electrónica.....	222
Tabla 13: Órganos sin Portal de Transparencia.	225
Tabla 14: Transparencia (RPT II).	228
Tabla 15: Órganos sin información sobre la trayectoria profesional.....	229
Tabla 16: Solicitud de información en el Portal de Transparencia.	231
Tabla 17: Tipos de pruebas no paramétricas.....	246

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AEVAL	Agencia de Evaluación y Calidad
AGE	Administración General del Estado
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
Art.	Artículo/s
BO	Boletín Oficial
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA/CCAA	Comunidad/es Autónoma/s
CC	Consejo Consultivo
CCu	Consejo/Cámara de Cuentas
CE	Constitución Española
CES	Consejo Económico y Social
CM	Community Manager
CTyBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
DA	Disposición adicional
DF	Disposición final
DP	Defensor del Pueblo
EA	Estatuto de Autonomía

EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
EFS	Entidad/es Fiscalizadora/s Superior/res
EL/EELL	Entidad/es Local/es
EM	Estado Miembro de la UE
EURORAI	Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público
EUROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
FJ	Fundamento/s Jurídico/s
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
ICEx	Instituciones de Control Externo (Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo)
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LO	Ley Orgánica
LOPD	Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LSSI	Ley 34/2002, de 11 de julio de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico

Núm.	Número
OCEx	Órgano de Control Externo
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
Pp.	Página/s
RD	Real Decreto
RPT	Relación de puestos de trabajo
RS	Red/es social/es
SC	Sindicatura de Cuentas/Comptos/Comptes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TCEu	Tribunal de Cuentas Europeo
TCu	Tribunal de Cuentas
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea
Vol.	Volumen

A Diego, por estar ahí siempre, por y para todo.

A mis padres, por enseñarme que el trabajo duro tiene su recompensa.

*A todas aquellas personas que me han acompañado en este largo
camino.*

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas a las que quiero agradecer. En primer lugar, a mis directores de tesis, Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno por asumir con generosidad una ardua tarea y proporcionarme el estímulo y orientación necesarios para crecer personal y profesionalmente y a Roberto Fernández Llera, por su eterna paciencia, apoyo, confianza incondicional y trabajo constante; nunca hubiera sido posible sin vosotros.

Por supuesto, he de mencionar a la Universidad de Salamanca y su Programa de Doctorado 'Estado de Derecho y Gobernanza Global' y, especialmente, a Nicolás Rodríguez García, que ha convertido el posgrado que dirige en la Universidad de Salamanca en un programa multidisciplinar de referencia internacional garante del Campus de Excelencia que goza la Universidad desde hace más de un lustro.

No quiero ni debo olvidarme de mis compañeros de trabajo de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y de la Universidad de Castilla La Mancha, por entender que para una institución de control externo es fundamental dotarse de doctores que incorporen una visión de futuro e implementen nuevas prácticas en el desarrollo de nuestro trabajo diario, gracias por vuestro aliento y motivación.

Por último, muchas gracias a todas aquellas personas que con paciencia participaron en mi trabajo de campo, atendiendo mis llamadas y emails.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Consideraciones previas

El derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho fundamental, independiente de la libertad de expresión y del derecho general a recibir información previsto en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE¹ (2010/C 83/02).

La ciudadanía conoce sus derechos y demanda a la administración respuestas adaptadas a sus nuevas necesidades obligándola a adaptarse a un nuevo tipo de destinatario que exige respuestas adecuadas a su nuevo perfil proactivo. Es decir, los ciudadanos viven y el gobierno debería vivir actualmente en consonancia con la Sociedad de la Información y del Conocimiento fruto de la constante evolución de las tecnologías de la información y comunicación y su implantación en nuestra vida diaria. Ello ha dado lugar a la creación de nuevos espacios de relación entre el gobierno (europeo, estatal, autonómico y/o local) y los ciudadanos en los cuales es una premisa indispensable la difusión y el acceso a la información pública que se facilita, principalmente, a través de las tecnologías de la información y comunicación.

Los mercados financieros y por extensión de éstos la Administración Pública necesitan absoluta transparencia para funcionar de manera eficiente, eficaz y económica, lo cual requiere comunicación. Comunicación entendida como el intercambio de información utilizando para ello diferentes medios (habla, escritura, sonido, imagen)

¹ La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea establece en su art. 11 que "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras".

que envíen un mensaje a la ciudadanía y ésta lo procese para su conocimiento y utilización.

Concretando, las políticas de comunicación y transparencia de la Administración Pública deberían tener por objeto poner a disposición de los interesados los datos que gestiona la Administración en formatos fáciles de ejecutar, de tal forma que cualquier ciudadano los pueda analizar, reutilizar, redistribuir y, principalmente comprender. Ello permitiría a la Administración mejorar en transparencia y paralelamente ser económicos e incrementar la eficiencia y eficacia de los recursos.

1.2. Justificación, motivación y objetivos de investigación

El ámbito subjetivo del presente trabajo se enmarca dentro del conjunto de las diferentes instituciones, organismos y demás entidades que integran la Administración Pública, donde existen una serie de organizaciones que se caracterizan por su independencia funcional del Poder Ejecutivo, éstas son las conocidas por la generalidad de la doctrina como instituciones independientes.

Las instituciones independientes pueden ser definidas como el conjunto heterogéneo de organizaciones enmarcadas dentro del Sector Público pero desvinculadas en mayor o menor grado del Poder Ejecutivo, que desempeñan sus competencias en ámbitos de especialización funcional o sectorial y que tradicionalmente habían sido desempeñadas bajo la dependencia y dirección del Gobierno.

En definitiva, las administraciones y entidades independientes, reconocidas como tal de manera expresa con la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, son entes de derecho público que desarrollan sus funciones bajo un estatuto jurídico que garantiza que no se verán perturbadas en el desarrollo de sus funciones por el Gobierno

salvo en los supuestos taxativamente prescritos por la Ley de creación del ente.

Las administraciones independientes españolas responden a una doble función, por un lado cumplir con la regulación económica y, al mismo tiempo la protección de los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía, debiendo hacer especial hincapié en la intensidad del control y en la participación ciudadana y no en la calidad y adecuación del servicio.

La Administración Pública española abarca tres tipos de administraciones independientes. En primer lugar, los entes reguladores tales como la Comisión de los Mercados y de la Competencia y la Comisión Nacional del Mercado de Valores; los entes institucionales cuyo objeto es el control de la Administración en sus diferentes ámbitos como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y, por último órganos mixtos tales como la Agencia Española de Protección de Datos. Dicho organigrama a nivel nacional se reproduce parcialmente en algunas Comunidades Autónomas.

Las instituciones independientes españolas de naturaleza fiscalizadora, consultiva y de defensoría constituyen el ámbito subjetivo y piedra angular del presente trabajo, por su especial relevancia funcional y su singular posición en el entramado jurídico-constitucional.

En la Sociedad de la Información donde vivimos, en la cual las instituciones integrantes del ámbito subjetivo desempeñan sus funciones, la comunicación ha dado un giro de 180 grados en aras de cumplir los objetivos básicos de la Administración Pública: eficiencia, eficacia, transparencia y derecho a la información. La comunicación y el diálogo son esenciales para cualquier sociedad que avanza y, por tanto,

también para las instituciones que la integran, siendo éstas el origen de la transparencia.

En el caso de los órganos de fiscalización, consulta y defensoría, la comunicación es uno de los activos intangibles más valiosos que permiten cumplir con la función principal de hacer saber a la opinión pública la labor que diariamente desempeñan y dar cumplida cuenta de su función. Por ello, las preguntas que éste trabajo pretende responder son las siguientes: ¿Tiene la Administración Pública, en sentido amplio, 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? ¿En qué 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-?

1.3. Estructura del trabajo y resumen ejecutivo

Para llegar a conocer las políticas de comunicación y transparencia implementadas por los órganos auxiliares y posteriormente realizar propuestas de mejora es necesario realizar en primer lugar una aproximación teórica que será recogida en los primeros cuatro capítulos; y, por otro lado, se desarrollará el trabajo empírico (en los capítulos quinto y sexto) que sustentará los aspectos teóricos sentados con anterioridad para por último proceder a concluir y plantear futuras líneas de trabajo y/o investigación.

El primer capítulo tiene como objetivo realizar un acercamiento a la estructura institucional autonómica y nacional de los órganos que integran el ámbito subjetivo del presente trabajo así como de sus homólogos europeos con los cuales existen relaciones de coordinación. Analizamos por tanto en primer lugar su naturaleza, normativa reguladora y sus funciones y, en segundo lugar, se detalla la existencia de tres hitos de especial relevancia para dichos órganos como son la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatuto de Cataluña, la reforma de las Administraciones Públicas planteada en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y, la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal con el objetivo de velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la ciudadanía española a medio y largo plazo.

Los capítulos segundo y tercero analizan las políticas de transparencia y comunicación implementadas a nivel autonómico y nacional en la Administración Pública con el objetivo de dar cumplimiento, entre otras, a la normativa básica en materia de transparencia y buen gobierno estatal y la normativa que algunas Comunidades Autónomas han ido aprobando. Así mismo, se profundiza en cómo se han integrado en los órganos auxiliares dichas políticas de transparencia a través de mecanismos de comunicación formales y tradicionales cuando podrían haber sido aplicados a través de las tecnologías de la información.

Vivimos en una sociedad donde lo único permanente es el cambio constante y donde la evolución que ha tenido lugar en las últimas décadas ha revolucionado la forma de interactuar de la Administración Pública con sus destinatarios, los ciudadanos. Por ello, el capítulo cuarto se centra en las ya no tan novedosas redes sociales, la importancia de

las mismas como pared maestra de la nueva gobernanza pública, su naturaleza y características, tipos, origen, cronología y lo más relevante para éste trabajo, la importancia que las redes sociales podrían tener (y no tienen) en la comunicación en general y en las políticas de comunicación y transparencia de los órganos auxiliares en particular.

El segundo pilar del presente trabajo, integrado por los capítulos quinto y sexto, recoge el estudio empírico realizado en la tesis cuyo objetivo fundamental era realizar una evaluación de la situación actual de las políticas de comunicación y transparencia existentes en los órganos españoles de fiscalización, consulta y defensoría.

El citado estudio se dividió 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” valorando para ello, en primer lugar, su participación en la encuesta y analizando por otra parte las respuestas facilitadas para un estudio más profundo de sus políticas de comunicación.

Una aproximación de la importancia real y efectiva que los órganos auxiliares conceden a sus políticas de comunicación y transparencia se obtuvo mediante el estudio de las páginas webs, sedes electrónicas y portales de transparencia de todos los órganos integrantes del ámbito subjetivo del presente trabajo.

Con el objetivo de 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, se realizaron dos pruebas de hipótesis estadísticas.

El tercer y último pilar de este trabajo, recoge las conclusiones obtenidas en el desarrollo del mismo, tanto en la aproximación teórica como en los estudios empíricos realizados y el planteamiento de hipótesis de futuro o propuestas de mejora que de implantarse o seguirse, repercutirían en una mayor eficiencia, eficacia, calidad y transparencia de los órganos lo que a su vez trascendería en una organización mejor valorada, conocida y reconocida por la ciudadanía.

Por último, debe mencionarse que la información recogida en el estudio empírico realizado, y por tanto, las conclusiones obtenidas en el presente trabajo han sido actualizadas con fecha 30 abril de 2016.

2. LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONSULTA Y DEFENSORÍA

La existencia de un Estado de Derecho supone, entre otros elementos, la presencia de una serie de instituciones que velen por garantizar sus elementos conformadores. Instituciones que en el desempeño de sus funciones contribuyen a fortalecer dicho Estado de Derecho cuya principal manifestación, aunque no la única, es la seguridad jurídica².

La CE de 1978 recoge en su articulado los órganos constitucionales creados con posición de independencia ante terceros (*superiorem non recognoscentes*), cuyas funciones resultan esenciales para el Estado Social y Democrático de Derecho. Son la Corona, las Cortes Generales, el Gobierno, el TC y el Consejo General del Poder Judicial.

En otro plano jurídico e institucional se sitúan los órganos de relevancia constitucional, los cuales no son coesenciales a la forma de gobierno pero completan el esquema de coordinación de poderes.

La denominación de órganos de relevancia constitucional del TCu, Consejo de Estado, el CES y el DP se la debemos a GARCÍA PELAYO³. Al

² Para NEVADO-BATALLA MORENO, si trasladamos dicha idea al ámbito de la actividad pública y particularmente de la Administración en cualquiera de los niveles territoriales o áreas funcionales en los que pueda desarrollar su actividad, la genérica vinculación al principio de legalidad (como una de las paredes maestras del Estado de Derecho) que desde su arranque constitucional en el artículo 103 se desgrana en no pocas normas de organización y funcionamiento se ve reforzada con el trabajo de algunas instituciones cuya finalidad es asegurar la corrección de las decisiones adoptadas en cuanto a su adecuación al referido principio de legalidad.

Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. (2015.a). "Función consultiva y garantía del Estado de Derecho". Revista Española de la Función Consultiva, núm. 23, pp. 17-42.

³ Manuel GARCÍA PELAYO. (1981). "El status del Tribunal Constitucional". Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 1, pp. 11-34.

respecto, ANGUITA SUSI⁴ supone que son "órganos de estado" que, si bien no cumplen una función constitucional propia e independiente, sí desenvuelven funciones de vigilancia, control, asesoramiento ó consulta.

- El Consejo de Estado y CES son órganos auxiliares del Gobierno, es decir, del Consejo de Ministros.
- El DP y el TCu son órganos auxiliares de las Cortes Generales, es decir, del Congreso de los Diputados y del Senado.

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.

Al respecto, los CC y los CES de las CCAA constituyen los órganos de consulta del Gobierno de la comunidad, integrado por los respectivos Consejeros y su Presidente y los DP y OCEX de las CCAA son órganos auxiliares del Parlamento Autonómico.

La denominación de estos órganos (CCu o SC, CC, CES y DP) varía en función de la normativa reguladora de cada uno de ellos, como así nos recuerda BELDA PÉREZ-PEDRERO⁵ pudiendo calificarse como "órganos auxiliares", "instituciones accesorias", "figuras de acompañamiento", "figuras de apoyo" u "órganos de menor naturaleza decisora", entre

⁴ Alberto ANGUITA SUSI. (2010). "El defensor del pueblo andaluz y la tutela de los derechos fundamentales". Revista Teoría y Realidad Constitucional, núm. 26, pp. 531-559.

⁵ Ver Enrique BELDA PÉREZ-PEDRERO. (2009). "Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos". Tirant monografías 682, pp. 28-191.

otras, siendo ésta última denominación la planteada por el autor y estando centrada en el funcionamiento práctico de dichos órganos.

Las Administraciones independientes españolas, recoge GARCÍA MANZANO-JIMÉNEZ DE ANDRADE⁶ siguen respondiendo al doble y fundamental impulso de cumplir con la tarea cada vez más compleja de la regulación económica y servir al mismo tiempo, y en algunos casos de forma predominante, para proteger ciertos derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos debiendo ponerse el acento no tanto en la calidad y adecuación del servicio sino en la intensidad del control que resulta exigible a estas entidades en su actuación y en una cierta recuperación de la idea de participación ciudadana.

2.1. Estructura Institucional Nacional

Los órganos de fiscalización (TCu), consulta (Consejo de Estado y CES) y defensoría (DP) son instituciones de honda raigambre en el ordenamiento jurídico español viniendo todos ellos regulados en la CE de 1978, y en sus respectivas leyes de creación y normas reguladoras.

2.1.1. Órganos de Fiscalización: El Tribunal de Cuentas

2.1.1.1. Aproximación a la figura del Tribunal de Cuentas

El TCu, supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, es el órgano que se encarga de ejercer las funciones de fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, así

⁶ Pablo GARCÍA MANZANO-JIMÉNEZ DE ANDRADE. (2013). "Los reglamentos de las Administraciones Independientes". Thomson Reuters, pp. 91-148.

como el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Dentro del modelo descentralizado que rige en España se encarga del desarrollo de las labores de fiscalización de cuentas y gestión económica de Estado y del sector público.

El “modelo latino” del TCu, de acuerdo a la taxonomía que ofrecen MEDINA GUIJARRO y PAJARES GIMÉNEZ⁷ se caracteriza entre otras cosas por su composición colegiada, independencia frente al Poder Ejecutivo y asunción de funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales al igual que Francia, Italia, Bélgica, Grecia y Portugal.

2.1.1.2. Normativa Reguladora

El TCu se encuentra regulado por la CE en su art. 136 donde dispone que la citada Institución es el “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del sector público”.

Derivado del mandato constitucional se promulgó la LO 2/1982, de 12 de mayo en donde se efectuaba una remisión para su desarrollo a una ley posterior que se aprueba mediante la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del TCu.

La LOTCu reitera lo regulado en la CE estableciendo que el TCu es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas añadiendo en su apartado segundo que es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el

⁷ Ver Javier MEDINA GUIJARRO y José Antonio PAJARES GIMÉNEZ. (2005). “La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su 'propia jurisdicción' en la historia y en la Constitución Española”. Revista de Control Externo, vol. 7, núm. 21, pp. 33-68.

territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas de las CCAA. La citada referencia a los OCEX planteaba la posibilidad de admitir el ejercicio de la función jurisdiccional contable por parte los OCEX, no obstante, ésta facultad fue excluida por parte del TC⁸ al establecer que el TCu, como así recoge VILLANUEVA RODRÍGUEZ⁹, es supremo pero no único cuando fiscaliza y único pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable.

Además de su legislación específica, han sido promulgadas otras disposiciones que hacen referencia a las funciones desempeñadas por la institución destacando principalmente la normativa recogida en la LO 8/2007, de 4 de julio sobre Financiación de los Partidos Políticos, encomendando al TCu la fiscalización de la actividad económico-financiera y contabilidad ordinaria de éstos y la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, atribuyendo a la institución competencias para fiscalizar la contabilidad electoral. En el caso específico de las elecciones de las Asambleas Legislativas será el OCEX de cada CA el órgano encargado de fiscalizar la contabilidad electoral excepto en aquellas CCAA donde no exista OCEX que asumirá dichas competencias el TCu.

Se recogen otras atribuciones del TCu en disposiciones legales como la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuyo texto refundido fue aprobado por RD Legislativo 2/2004,

⁸ Véanse las STC de fecha 17 de octubre de 1988, 31 de enero de 1991 y 13 de julio de 2000.

⁹ Ulpiano VILLANUEVA RODRÍGUEZ. (2011). "Notas sobre la responsabilidad contable". Revista Auditoría Pública, núm. 55, pp. 11-27.

de 5 de marzo o la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

El TCu depende directamente de las Cortes Generales ejerciendo sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. No obstante, disfruta de plena independencia para el ejercicio de sus funciones, reconociéndose constitucionalmente que los miembros del Tribunal gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

2.1.1.3. Funciones y competencias del Tribunal de Cuentas

El TCu ostenta, tal y como articula la LO 2/1982, de 12 de mayo en su art. segundo, dos grandes funciones: fiscalizadora y de enjuiciamiento contable. Por otro lado, desde el año 2014, en virtud de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, se incorpora una DA undécima a la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del TCu, con una función consultiva limitada.

A) Fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.

La primera de dichas funciones propias es la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.

- Externa porque la realiza un órgano ajeno al sujeto fiscalizado, a diferencia del control interno que llevan a cabo los órganos de la propia Administración Pública.

- Permanente ya que se ejerce de manera continuada en el tiempo.
- Consuntiva, por su carácter final y definitivo.

De acuerdo con el art. 9 de la LOTcu la función fiscalizadora se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía proclamados en el art. 31.2 de la CE así como los principios de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género.

En función de los diferentes objetivos que se pretenden conseguir y de acuerdo a lo regulado por las Normas Internacionales de las EFS adaptadas al español (ISSAI-ES, por sus siglas en inglés) podemos encontrar, los siguientes tipos de fiscalización: financiera, operativa, de cumplimiento y combinadas.

La fiscalización financiera tiene el propósito de emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los estados financieros de una entidad. Esto se logra obteniendo, mediante la realización de pruebas de auditoría, evidencia suficiente y adecuada que permita expresar una opinión acerca de si los estados financieros se adecúan a los principios y normas que le sean aplicables y si están libres de incorrecciones materiales debidas a fraude o error.

Con respecto a la fiscalización operativa, ésta se centra en proporcionar una valoración sobre si las operaciones y los sistemas y procedimientos de gestión de la entidad, programas e instituciones se gestionan de conformidad a los principios de economía, eficiencia y eficacia, identificar las áreas de mejora y realizar recomendaciones al respecto.

En último lugar, la fiscalización de cumplimiento tiene el objetivo de evaluar si la actividad, operación financiera e información fiscalizada cumple, en todos los aspectos significativos, con la normativa legal aplicable (reglas, leyes, reglamentos, resoluciones presupuestarias, políticas, códigos, principios de buen gobierno y conducta de los funcionarios públicos) que regule la actividad de la entidad auditada.

Tanto los OCEX como el TCu pueden realizar fiscalizaciones combinadas, incorporando aspectos financieros, operativos y de cumplimiento.

Por otro lado, las ICEX¹⁰ también podrán elaborar fiscalizaciones u otros trabajos sobre aspectos vinculados con la dirección y/o responsables de las entidades y el uso adecuado de los recursos públicos, tales como informes de sostenibilidad, compromisos de recursos futuros, control interno, auditorías en tiempo real, etc.

La LFTCu hace mención expresa en su art. 29 a las relaciones de la institución con los OCEX de las CCAA instando a estos a coordinar su actividad con la del TCu estableciendo para ello criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

En aras de dar cumplimiento a lo regulado en la LFTCu se crea en 1989 la Comisión de Coordinación con el objetivo de definir criterios homogéneos sobre la terminología a emplear, las normas técnicas de fiscalización y la estructura tipo de los informes, entre otros aspectos.

¹⁰ Las ICEX son las Instituciones de Control Externo que incluyen al Tribunal de Cuentas (TCu) y a los OCEX, los órganos de control externo autonómicos.

Como resultado, los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público¹¹ de 1992 recogen criterios a aplicar, tanto por los órganos institucionales de control externo como por expertos independientes. Los Principios y Normas están divididos en cuatro apartados, abarcando cada uno de ellos las siguientes materias:

El primer apartado referente a aspectos generales, analiza el concepto de fiscalización en el sector público en oposición al concepto de auditoría del ámbito privado; los diferentes tipos de auditoría y clasifica los principios de auditoría que en posteriores apartados serán tratados en profundidad.

Los principios y normas relativos al sujeto auditor, detallan aquellos aspectos que de manera personal y profesional afectan al auditor, siendo estos la formación técnica y capacidad profesional, independencia, diligencia profesional, responsabilidad y secreto profesional.

En tercer lugar se sitúan los principios y normas sobre la realización del trabajo de auditoría que son los recomendados para el desarrollo de estos trabajos teniendo así garantía de poder obtener los objetivos de auditoría proporcionando pruebas suficientes y válidas que apoyen razonablemente los objetivos, juicios y conclusiones. La realización de todo trabajo de auditoría deberá tener una planificación adecuada, supervisión, estudio y valoración del control interno, obtención de evidencias suficientes, pertinentes y válidas mediante la realización de

¹¹ Los principios y normas de auditoría del Sector Público realizados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo, están dirigidos a diseñar un marco normativo uniforme que permita disponer de informes homologables entre sí, conformes a los principios, normas y procedimientos generalmente aplicados por los profesionales de la auditoría.

diferentes pruebas de auditoría, revisión del cumplimiento legal así como la consideración de la importancia relativa y riesgo de auditoría.

Los informes son en todo caso el soporte que recoge por escrito los resultados y conclusiones de las fiscalizaciones y deberán contener cuanta información considere necesario facilitar el órgano auditor y tener una presentación en forma debida, ser entregados en tiempo oportuno a los destinatarios, estar preparados de conformidad a las normas de auditoría generalmente aceptadas, tener un contenido mínimo (título, identificación del auditado y los destinatarios, descripción de las razones de fiscalización, objetivos, alcance y normas de auditoría aplicadas, opinión o conclusión, recomendaciones, fecha y firma del emisor del informe), y la publicidad que proceda en cada caso.

Tras más de dos décadas, el TCu estableció en los plenos constituidos en las sesiones de 23 y 24 julio de 2012 como un objetivo prioritario la aprobación de unas normas de fiscalización adoptando con fecha 26 de septiembre de 2012 el acuerdo de creación de una Comisión, para que en el plazo de seis meses, la citada Comisión elevase al pleno para su aprobación una propuesta de adaptación y ampliación de las normas internas del TCu así como del Manual de Procedimiento de Fiscalización.

Finalmente, el Pleno del TCu aprobó en sesión celebrada el 23 de diciembre de 2013, las normas de fiscalización del TCu¹², cuyo objetivo es servir de instrumento para el cumplimiento más eficaz y eficiente de la función fiscalizadora del TCu y, en definitiva, para la defensa del interés público.

¹² Las normas de fiscalización del TCu fueron aprobadas en 2013 y posteriormente modificadas por Acuerdo de Pleno de fecha 29 de octubre de 2015.

El contenido de las normas técnicas aprobadas aborda en ocho apartados la planificación, ejecución, exposición de resultados y control de calidad de los procedimientos desarrollados por el TCu.

Los tres primeros apartados de índole más introductoria tratan el ámbito de aplicación, conceptos básicos referidos a la función fiscalizadora y personal que participa en las fiscalizaciones.

El cuarto apartado dedicado a la planificación de la fiscalización abarca la realización de un memorándum resumen de la planificación, realización de las directrices técnicas, programas de trabajo y el estudio y evaluación del control interno.

En lo que se refiere a la ejecución del trabajo se analizan aspectos tales como las evidencias, pruebas de fiscalización y sus resultados, realización, custodia y conservación de los papeles de trabajo, utilización de recursos generados por terceros, supervisión del trabajo de campo y relaciones mantenidas con la entidad fiscalizada.

El contenido y presentación de los resultados de fiscalización deberá acomodarse a los principios de adecuación a los objetivos, inmediatez, objetividad e imparcialidad, claridad y concisión, equilibrio y ponderación, y publicidad.

En su apartado séptimo y octavo vienen recogidos las alegaciones y el control de calidad de los procedimientos de fiscalización desarrollados

Por otro lado, se analizan las normas de procedimiento en donde se recoge el ámbito de aplicación, la función fiscalizadora, la rendición de cuentas y remisión de documentos, la planificación a medio y largo plazo y el programa anual de fiscalización, directrices técnicas, toma de conocimiento por el pleno del desarrollo e incidencias de los procedimientos de fiscalización, alegaciones, tramitación de proyectos

de informes, mociones y notas, declaración sobre la cuenta general del estado, memoria anual del TCu y reuniones de la sección de fiscalización.

A favor de continuar con el objetivo perseguido desde 1989 por la Comisión de Coordinación de homogeneización en el ámbito del control público, se acordó en Pleno del TCu de fecha 30 de octubre de 2012 la creación de una Comisión de Normas y Procedimientos cuyo objetivo es la armonización y actualización de las normas de auditoría pública sobre la base de los principios y normas internacionales. Dicha Comisión decidió adaptar las Normas Internacionales de las EFS desarrolladas por la INTOSAI; para ello, se crearon tres grupos de trabajo coordinados cada uno de ellos por un técnico del TCu y del que formarían parte técnicos de los OCEX (hasta estar representados en alguno de los tres grupos todos los OCEX que así lo desearan).

El primer grupo se encargaría de adaptar las ISSAI 100 y 200 referidas a los Principios fundamentales de fiscalización del sector público y Principios fundamentales de la fiscalización o auditoría financiera.

La ISSAI 300 sobre los Principios fundamentales de la fiscalización operativa sería labor del segundo grupo y la ISSAI 400 de Principios fundamentales de la auditoría de cumplimiento correspondiente al tercer y último grupo de trabajo.

La labor de los tres grupos de trabajo en la adaptación de las cuatro ISSAI citadas consiste en revisar la traducción oficial española adaptándola a la terminología habitualmente utilizada en las ICEX, la recogida en la legislación española y la empleada en documentos de normalización de técnicas de auditoría, especialmente las nuevas Normas Técnicas de Auditoría (NIA-ES) publicadas por el ICAC.

Aprobadas todas ellas por las ICEx en la reunión de Presidentes del TCu y de los OCEx celebrada el 27 de junio de 2014, estas normas son de aplicación a partir del 1 de enero de 2015.

Como fue establecido con anterioridad, una de las principales actuaciones fiscalizadoras del TCu es el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, a la que procede por delegación de las Cortes Generales. A partir de los resultados que ofrezcan el examen y comprobación referidos, el Pleno del Tribunal aprueba la declaración, que recoge de forma clara y sucinta la opinión que finalmente merezca la Cuenta General.

La tramitación de los procedimientos de fiscalización se lleva a cabo por el departamento ponente, en ejecución del programa anual de fiscalizaciones¹³. El texto del anteproyecto de informe se somete a alegaciones de los fiscalizados y el proyecto de informe resultante se pone de manifiesto al Ministerio Fiscal y al servicio jurídico del Estado para que informen en relación con sus respectivas competencias, y a todos los miembros del Pleno para que realicen las observaciones que consideren convenientes. La Sección de Fiscalización delibera sobre el texto resultante y lo somete a la aprobación del Pleno del Tribunal, obtenida la cual el resultado de la fiscalización –por lo general, el informe- se remite a los destinatarios –Cortes Generales, Asambleas Legislativas de las CCAA o Plenos de las Corporaciones Locales, según los casos, así como al Gobierno de la Nación, a los Consejos de Gobierno de las CCAA o a los Plenos de las Corporaciones Locales, según corresponda- y se incorpora al portal web del Tribunal. Una vez

¹³ El programa anual de fiscalizaciones recoge, para cada ejercicio, las iniciativas fiscalizadoras del TCu, las fiscalizaciones propuestas por las Cortes Generales -y, en su ámbito, las Asambleas Legislativas de las CCAA- y las que deban realizarse por mandato legal.

que la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el TCu conoce el resultado de las actuaciones fiscalizadoras y después de que haya procedido a su examen, las resoluciones que se aprueben se publican en el BOE, conjuntamente con el informe.

En cumplimiento de la norma 97 de las Normas de Fiscalización del TCu, que indica que el Pleno del Tribunal "... promoverá la mejora continua de la calidad y la adaptación de buenas prácticas en la planificación y en la ejecución de la función fiscalizadora", dicho órgano, en sesión de 23 de diciembre de 2013, consideró necesario la elaboración de un Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión, un Manual de Fiscalización de Procedimientos de Fiscalización de regularidad¹⁴ y un Manual de estilo aplicable a los documentos en los que se exponen los resultados del ejercicio de la función fiscalizadora del TCu, aprobados por el Pleno del TCu con fechas 30 de abril, 30 de junio y 23 de julio de 2015 respectivamente.

B) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable

El TCu ejerce una actividad exclusiva de naturaleza jurisdiccional (tal y como reconoce la STC 187/1988, de 17 de octubre) con respecto a las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

La jurisdicción contable del Tribunal es compatible con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal.

¹⁴ Véase TRIBUNAL DE CUENTAS. (2015). Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad, Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión y Manual de Estilo aplicable a los documentos en los que se exponen los resultados del ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

La configuración de la responsabilidad contable, ha ido evolucionando, como así señala VILLANUEVA RODRÍGUEZ¹⁵ a través de la doctrina del TC, el TS y del propio TCu. En un principio, la responsabilidad contable se consideraba de naturaleza Civil¹⁶ enmarcada dentro del artículo 1902¹⁷; más tarde la Sala de Justicia del TCu identificaba la responsabilidad contable con una naturaleza patrimonial en su Sentencia de 5 de mayo de 1994 para, por último atribuirle carácter patrimonial en sus sentencias de 12 y 13 de febrero de 1996. Al respecto podemos concluir con lo manifestado por el TS¹⁸ el cual concluye que la responsabilidad contable no se identifica, de modo necesario, con la responsabilidad civil o patrimonial en que puedan incurrir, frente a la Administración, quienes sin estar vinculados al servicio de la misma, o estándolo pero no

¹⁵ Véase Ulpiano VILLANUEVA RODRÍGUEZ. (2011). Op. Cit.

¹⁶ Al respecto, ya se pronunciaba el TCu en sus Sentencias de fechas 28 de enero de 1993 y 15 de abril de 1994 y más recientemente la STS de fecha 10 enero 2007 establece que "la pretensión que en dicha demanda se articula no es otra que el reintegro de los daños y perjuicios causados al erario municipal como consecuencia de la falta de ingreso del importe por parte del recaudador de las cantidades a que venía obligado en el ejercicio de sus funciones, que la naturaleza de la responsabilidad contable, como subespecie de la responsabilidad civil, tiende a configurarla como una responsabilidad de marcado carácter patrimonial y personal sobre la base del manejo y custodia de fondos públicos y el deber de responder de ellos, que la responsabilidad contable tiene el carácter de solidaria, y que nos hallamos ante una jurisdicción que actúa rogada y a instancia de parte, sin que sea posible que el órgano juzgador se convierta en actor inquisitivo; circunstancias que permiten afirmar que el fallo condenatorio que en este procedimiento se dicte en modo alguno puede afectar directa y necesariamente a otros interesados que no hubiesen sido parte".

¹⁷ El artículo 1902 del Código Civil establece "El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado".

¹⁸ Véase Sentencia de la Sala de Justicia del TCu de fecha 6 de mayo de 1994.

teniendo a su cargo el manejo de bienes directamente, bien determinando la obligación de la Administración de indemnizar a terceros.

No corresponderá a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de aquellas cuestiones o asuntos sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, la competencia del TC, encomendadas a los órganos del Poder Judicial o aquellos hechos que sean constitutivos de delito o falta.

La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público. También conocerá de las responsabilidades en que incurran las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector.

Esta responsabilidad contable, que puede ser directa o subsidiaria, se exige mediante tres procedimientos jurisdiccionales, que son el juicio de cuentas, el procedimiento de reintegro por alcance y el expediente de cancelación de fianzas, viniendo delimitados por la normativa específica del TCu así como por la doctrina que la desarrolla.

En cumplimiento del lema de la INTOSAI "experientia mutua onnibus prodest" y con el objetivo de potenciar las funciones enjuiciadoras de las EFS, se constituyó un foro (a iniciativa de la Cour des Comptes

francesa) que tal y como recapitula CUBILLO RODRÍGUEZ¹⁹ estaba integrado por representantes de diez países: Francia, España, Chile, Perú, Brasil, Marruecos, Túnez, Italia, Turquía y Portugal; no estando limitado el foro a estos diez países sino que el número de participantes ha ido incrementando a medida que otras EFS con Jurisdicción y Fiscalía se han ido incorporando. En el caso español, el TCu participó activamente en los trabajos a través de una Comisión integrada por una representación conjunta de la Sección de Enjuiciamiento y de la Fiscalía.

C) *Función Consultiva Limitada*

La Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del TCu es modificada por el art. 22.2 de la Ley 15/2014, de racionalización del Sector Público en virtud de la cual se establece que los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional se someterán a informe del TCu. Así mismo, en el caso de tratarse de anteproyectos de ley, el Gobierno deberá remitir el informe emitido por el TCu a las Cortes Generales.

El Tribunal deberá emitir en un plazo máximo de treinta días (quince días en caso de hacer constar la urgencia) su informe no cabiendo, salvo excepción, prórroga alguna al plazo estipulado. Dicho informe tendrá carácter preceptivo, nunca vinculante.

¹⁹ Ver Carlos CUBILLO RODRÍGUEZ. (2015). "Comentario sobre la constitución en el seno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de un foro de Tribunales de Cuentas dotados de función jurisdiccional y fiscalía especializada" en la Revista Española de Control Externo, núm. 51, pp. 163-166.

2.1.1.4. Relaciones Externas del Tribunal de Cuentas

En el ejercicio de sus funciones, el TCu mantiene relaciones con otras Instituciones y Organizaciones, nacionales e internacionales.

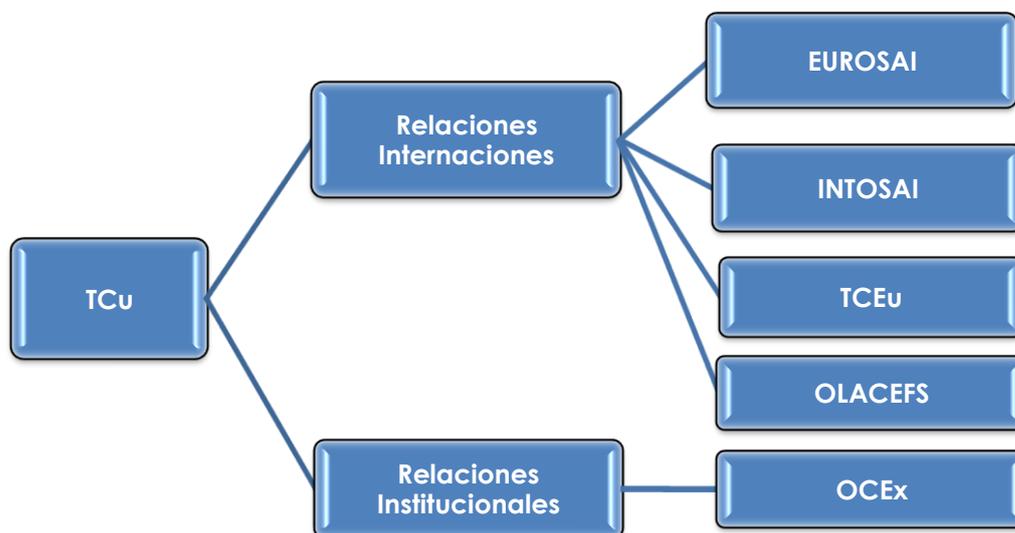


Ilustración 1: Relaciones del Tribunal de Cuentas. Fuente: Elaboración propia

El TCu es miembro de Organizaciones Internacionales de EFS tales como la EUROSAI, INTOSAI y OLACEFS.

La EUROSAI, de la cual el TCu ostenta la Secretaría desde su constitución en 1990 es uno de los Grupos Regionales de la INTOSAI.

La idea de su creación se remonta al año 1953 a pesar de que finalmente fue constituida en 1990, con 30 miembros (las EFS de 29 Estados Europeos y el TCEu) alcanzando en la actualidad 50 miembros (las de 49 Estados Europeos y el TCEu).

Desde la celebración en 1990 de la Conferencia Constitutiva y el I Congreso de EUROSAI en España, el TCu ostenta la Secretaría permanente de la Organización. De acuerdo a lo recogido en el art. primero de sus Estatutos, la Organización tiene como objetivos, los siguientes:

- Promover la cooperación profesional entre las EFS.
- Estimular el intercambio de información y documentación.
- Avanzar en el estudio de la fiscalización del sector público.
- Fomentar la creación de Cátedras Universitarias en éste área.
- Trabajar hacia la armonización de la terminología en el campo de la auditoría pública.

La INTOSAI, en donde el TCU como miembro de pleno derecho participa activamente en varios de sus comités y subcomités dedicados específicamente a la ejecución de las Metas del Plan Estratégico de la Organización 2010-2016 y ha colaborado en varias de sus "task forces", fue fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernández Camus. En el año de su fundación se reunieron en el primer Congreso en Cuba los representantes de 34 entidades fiscalizadoras contando actualmente con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados.

Desde hace más de 50 años la INTOSAI es la organización encargada de la fiscalización pública exterior y, de acuerdo a su lema 'Experientia mutua ómnibus prodest' su objetivo primordial es lograr una mejora a nivel mundial de la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países.

El TCU también mantiene relación con otras ICEX de la UE, incluido el TCEu, a través del Comité de Contacto de Presidentes de EFS de la UE y otras relaciones bilaterales con otras EFS y Organizaciones Internacionales destacando especialmente la participación en proyectos de colaboración con EFS y la realización de la auditoría externa de Organismos Internacionales.

Con respecto a las relaciones internacionales debe mencionarse asimismo la OLACEFS, un organismo internacional que nace en 1963 en Venezuela tras la realización del primer Congreso Latinoamericano de entidades fiscalizadoras ante la necesidad de un foro para intercambiar ideas y experiencias relacionadas con la fiscalización y el control gubernamental así como el fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo de dichas entidades.

Las entidades miembros deben cumplir la condición indispensable de tener vinculación previa con la Organización de las Naciones Unidas para formar parte de la OLACEFS, constando actualmente con entidades de 24 países: Antillas Neerlandesas, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, España y Portugal.

El TCu también mantiene relaciones institucionales, relaciones de coordinación y colaboración con los OCEX, mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización y la realización de actuaciones que garanticen la mayor eficacia de los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

A) Colaboración y Coordinación

Recoge la EURORAI²⁰ que la relación entre los OCEX y el TCu se realiza a través de una Comisión de Coordinación creada en mayo de 1989, cuya misión es el establecimiento de criterios y técnicas comunes de

²⁰ Ver ORGANIZACIÓN EUROPEA DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO. (2007). "Las Instituciones Regionales de Control Externo en Europa", EURORAI, pp. 23-39.

fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

En reunión celebrada en Madrid el 15 de junio de 2006, los máximos representantes de los OCEX decidieron constituir la "Conferencia de Presidentes de los Órganos Autonómicos de Control Externo" al objeto de incrementar la cooperación entre sus miembros para impulsar un mayor y más eficaz control de los fondos públicos. Los OCEX autonómicos persiguen con esta iniciativa intercambiar información, experiencias y métodos de fiscalización, así como adoptar una posición homogénea en relación con aquellas cuestiones que afectan a la fiscalización de las administraciones regionales y locales. En la reunión de Madrid se acordó celebrar dos sesiones ordinarias al año y la presidencia de la Conferencia será rotatoria respetando el orden de antigüedad de las instituciones miembros. En su primera reunión, celebrada en octubre de 2006 en Pamplona, la Conferencia de Presidentes consensuó un documento, bautizado como "Declaración de Pamplona" sobre la situación del control de los fondos públicos.

La coordinación entre el TCu y los OCEX se materializa a través de varios cauces. En primer lugar, mediante el intercambio de los respectivos Programas Anuales de Fiscalización, realización de fiscalizaciones conjuntas, la elaboración de directrices técnicas de forma colaborativa, aprobación conjunta de documentos técnicos y el mantenimiento de reuniones periódicas de coordinación, tanto entre los Presidentes de las ICEX, como en las Comisiones de Coordinación constituidas en diferentes ámbitos (sector público autonómico, sector público local, normas y procedimientos de fiscalización y comisión de contratación). Por último, el uso de instrumentos comunes como la plataforma telemática de rendición de cuentas (Portal de Rendición de Cuentas), la cual es gestionada de manera conjunta por el TCu y la mayoría de los

OCEX, a través de la cual se rinden las cuentas de la mayoría de las entidades locales españolas y se remiten los contratos, poniendo asimismo a disposición de todos los ciudadanos el conocimiento de la situación de la rendición de cuentas y del contenido de tales cuentas correspondientes a las Entidades que integran la Administración Local.

Una de las últimas iniciativas de la citada Conferencia de Presidentes fue la creación, con fecha 31 de octubre de 2012, de la Comisión de Normas de Fiscalización con el objetivo de actualizar los principios y normas de auditoría de las ICEX, en el marco de las Normas Internacionales de Auditoría del Sector Público (ISSAI, por sus siglas en inglés) y la Comisión Técnica de los OCEX gracias a la cual se aprobaron, con fecha 18 de noviembre de 2015 un conjunto de guías prácticas de fiscalización con el objetivo de analizar y explicar la adaptación de las ISSAI realizadas y de crear modelos tipo para los diferentes tipos de informe²¹ a realizar por los OCEX en aras de poder homogeneizar la relación de los mismos por parte de las diferentes CCAA.

Por último, debe mencionarse la colaboración de los OCEX y el TCu en materia de detección y determinación de la responsabilidad contable mediante la comunicación obligatoria de indicios en dicha materia (para su posterior enjuiciamiento por parte del TCu) y la firma de protocolos bilaterales entre los OCEX y la Fiscalía del TCu de manera voluntaria.

²¹ Ver al respecto de la redacción de los Informes de Fiscalización, los criterios recogidos en CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. (2009). "Libro de estilo de la Cámara de Cuentas de Andalucía" coordinado por Rafael NAVAS VAZQUEZ. Thomson Reuters, Civitas.

Así mismo, también desarrolla actividades con otras Instituciones nacionales, como Universidades o Colegios Profesionales, dirigidas a conseguir una mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones y la máxima difusión de las actuaciones del TCu potenciando la relevancia del control de la actividad económico-financiera del sector público.

Mención especial requieren al respecto, la STC 187/1988, de 7 de noviembre y la STC 18/1991, de 31 de enero falladas ante la interposición de los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Gallega y Catalana reguladora del Consejo y SC respectivamente. Dichas sentencias se pronuncian a favor sobre la legalidad de los OCEX, fallando declarar la inconstitucionalidad del art. 5.1. de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985, de 24 de junio, del CCu y los art. 2.2, 12 d) y 18 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1984, de la SC referidos a la función de enjuiciamiento ejercida en exclusividad por el TCu.

Al respecto de la colaboración y coordinación, sería preciso reforzar tanto los organismos de coordinación bajo una dirección del TCu como los mecanismos de cooperación basados en el principio de igualdad y en la voluntariedad de adscripción tal y como recogen CARRERAS I PUIGDENGOLAS²² y DURÁN ALBA²³ siempre y cuando no se incurra en la denominada “paradoja del control”, es decir, demasiados órganos y elevados costes para pocas tareas.

²² Josep M. CARRERAS I PUIGDENGOLAS. (2001). “Las relaciones entre los diferentes niveles de control externo en estados para-federales: el caso de España”. Revista Auditoría Pública, núm. 25, pp. 69-75.

²³ Juan Fernando, DURÁN ALBA. (2008). “La aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional a la articulación del control externo en el Estado Autonomico” en Paloma, BIGLINO CAMPOS y Juan Fernando DURÁN ALBA “Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas”, Lex Nova, Valladolid, pp. 43-64.

No obstante, la creación de una nueva "especie" de instituciones de control tales como la Oficina Antifraude de Cataluña creada en 2008 y adscrita al Parlamento de Cataluña agravan el riesgo de duplicidad en el control, tal y como recoge FERNÁNDEZ LLERA²⁴ ya que en el caso de la citada tiene la misión de preservar la transparencia y la integridad de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, observándose un eventual riesgo de solapamiento con las funciones de la SC de Cataluña.

No obstante, en ésta relación horizontal existente entre los ICEx que parece desprenderse de su relación institucional basada en la colaboración y coordinación no cabe ninguna duda de la supremacía del TCu, ni de su competencia a la hora de fiscalizar la actividad económica y presupuestaria de las CCAA afirmando que cualquier cambio de ésta posición debería estar acompañado de la reforma de los preceptos constitucionales y recordando la doctrina constitucional al respecto que reconoce que en toda coordinación existe un cierto poder de dirección, consecuencia de la superioridad en la que se encuentra el coordinador respecto al coordinado.

Cabe destacar la existencia de modelos alternativos, como el modelo federal planteado por FERNÁNDEZ LLERA²⁵ similar al implementado en Alemania donde los TCu de los estados (Länder) y su homólogo federal tienen una posición intermedia como autoridades imparciales en los respectivos parlamentos y gobiernos. En el caso español, donde se

²⁴ Roberto FERNÁNDEZ LLERA. (2010). "Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas". Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 57, pp. 135-154.

²⁵ Roberto FERNÁNDEZ LLERA. (2015). "Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo". Revista Auditoría Pública, núm. 65, pp. 59-.70.

partiría de una convivencia entre el TCu y los OCEX sobre una base de separación de competencias y funciones de fiscalización, sería necesaria una reforma constitucional así como modificaciones en los EA y en la legislación reguladora del TCu.

2.1.1.5. Colaboración de entidades privadas en el desarrollo de las competencias del Tribunal de Cuentas

La LOTCu prevé en su art. séptimo (apartado cuarto) la posibilidad de “comisionar a expertos que tengan titulación adecuada al objeto de inspeccionar, revisar y comprobar la documentación, libros, metálico, valores, bienes y existencias de las Entidades integrantes del sector público en los supuestos a los que se refiere el art. 4.2 (beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas) y, en general, para comprobar la realidad de las operaciones reflejadas en sus cuentas y emitir los informes correspondientes”.

El principio de subsidiariedad²⁶ puede asociarse a la suficiencia de los medios de todo tipo de los que deben disponer los órganos de control y, la relación entre los medios y sus resultados mencionando así mismo que, debido a la significativa ampliación del ámbito de fiscalización, tanto cuantitativamente (más organismos públicos) como cualitativamente (más complejidad y profundización en el campo de la gestión) parece lógico que, a la mejora de las técnicas e instrumentos de auditoría con la extensión del uso de las nuevas tecnologías se sume el aumento de los agentes que la practican.

²⁶ Al respecto se pronuncia, Rafael NAVAS VÁZQUEZ. (2009). “Manuel del Control Externo”. Thomson Reuters, Civitas.

Sobre este asunto, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ²⁷ puntualiza que la colaboración de las firmas privadas de auditoría sirve para completar la insuficiencia de medios propios de los OCEX a la hora de realizar su programa de fiscalización, recogiendo, de igual manera lo establecido por MARTÍNEZ ARIAS²⁸ en referencia a que los informes de auditoría que las empresas privadas realicen solo podrán ser utilizados tras verificar previamente que se han aplicado técnicas y procedimientos acordes con las normas de fiscalización del OCEX.

La colaboración entre la Administración Pública y el sector privado es un tema recurrente sobre el cual se debatió en la III Jornada de Auditoría del Sector Público celebrada el 26 de abril de 2012 en donde se concluía la “urgencia” de desarrollar un marco de colaboración para poder alcanzar un control eficiente de los fondos públicos en España, aportar mejoras a la gestión pública y hacer realidad los niveles de transparencia.

Dos años más tarde, éste tema era retomado en el VI CONGRESO NACIONAL DE AUDITORÍA EN EL SECTOR PÚBLICO²⁹ celebrado en Palma de Mallorca en Noviembre de 2014 donde se concluía que debido a

²⁷ José Julio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. (2010). “Defensor de pueblo y Defensorías Autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca”. Revista Teoría y Realidad Constitucional, núm. 26, pp. 259-283.

²⁸ Antonio MARTÍNEZ ARIAS. (2005). “La colaboración de los auditores de cuentas en la auditoría pública”. Revista Auditoría Pública, núm. 37, pp. 65-74.

²⁹ El VI Congreso Nacional de Auditoría nació bajo el lema “Hacia un control más eficaz de los fondos públicos” con el objetivo de poner de manifiesto la necesidad de que el ejercicio del control y de la auditoría de la gestión económico financiera del sector pública sea más útil a los gestores públicos. Al respecto de la participación de las firmas privadas, véanse las conclusiones del grupo C3 del Congreso.

que las instituciones de control interno y externo no cuentan con suficientes recursos y medios humanos y materiales para abarcar el conjunto del Sector Público Estatal, Autonómico y Local y considerando que la colaboración con firmas privadas de auditoría está contemplada en la práctica totalidad de las regulaciones de las ICEx y órganos de control interno, debería recurrirse a dichas firmas previo cumplimiento de la normativa de contratación y rigiéndose por los principios de objetividad, publicidad, transparencia y concurrencia.

2.1.2. Órganos de Consulta: El Consejo de Estado

2.1.2.1. Consejo de Estado

A) Aproximación a la figura del Consejo de Estado

El Consejo de Estado, supremo órgano consultivo del Gobierno, es definido por NAVARRO CABALLERO³⁰ como un órgano de relevancia constitucional, clave en el funcionamiento de la Administración contemporánea que adquiere relevancia como mecanismo de control de la Administración Pública debido a que garantiza los principios constitucionalmente consagrados en la misma y auxilia al Gobierno en el ejercicio de su función ejecutiva.

B) Normativa Reguladora

El art. 107 de la CE y el 1.1, de la LO 3/1980, de 22 de abril disponen que "El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia" siendo la

³⁰ Teresa María NAVARRO CABALLERO. (2006). "El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre". Revista Anales de Derecho de la Universidad de Murcia, núm. 24, pp. 9-39.

anteriormente citada 3/1980 desarrollada por el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el RD 1674/80, de 18 de julio.

Numerosas son las STC (214/1989, 56/1990) que analizaron la naturaleza del Consejo de Estado, no obstante, serán las Sentencias 204/1992 y 247/2007 las que ahonden en esta materia delimitando el ámbito de actuación.

El Consejo de Estado es autónomo orgánica y funcionalmente, no formando parte por ello de la Administración activa ni estando integrado en ninguno de los Departamentos Ministeriales, garantizando con ello objetividad e independencia y habilitando al mismo al cumplimiento de sus funciones no exclusivamente con el Estado sino también con otros órganos gubernativos y Administraciones Públicas.

Aún cuando el art. 107 de la CE no configura el Consejo de Estado como supremo órgano consultivo de las CCAA, tampoco impide que las funciones del Consejo de Estado puedan incluir a dichas Administraciones Autonómicas o también Locales.

C) Funciones y Competencias del Consejo de Estado

El Consejo de Estado tiene una naturaleza bifronte como órgano consultivo y de control. En la función genuinamente consultiva, tal y como afirma GARCÍA TREVIJANO³¹, el Consejo de Estado emite dictámenes (documentos expresando opinión o juicio) sobre las cuestiones planteadas por la autoridad consultante, pudiendo ser ésta el Presidente del Gobierno o los Ministros, así como los Presidentes de las CCAA y los particulares previa petición de audiencia.

³¹ Ernesto GARCÍA TREVIJANO. (2003). "Sinopsis del 107 de la Constitución Española y del Consejo de Estado", consultado con fecha 7 de mayo de 2016.

Las consultas podrán ser preceptivas (art. 21 y 22 de la LO del Consejo de Estado u otra norma con rango de ley) o facultativas en los casos restantes, pero no vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.

Como órgano de control, el Consejo de Estado puede ejercer un control fundamentalmente de legalidad, pero también valorará aspectos de oportunidad y conveniencia cuando la casuística lo exija o cuando sea expresamente requerido por la autoridad consultante, así como la mayor eficiencia de la Administración en el cumplimiento de sus objetivos y fines.

2.1.2.2. Consejos Económicos y Sociales

Los CES tienen una larga tradición en Europa que comenzó con la Constitución de Weimar en 1919 pudiendo afirmarse a fecha actual, que la práctica totalidad de los países de la UE poseen un CES u otro órgano similar.

A) Aproximación a la figura del Consejo Económico y Social

Los CES son órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales cuya finalidad es, de acuerdo con MONTALVO CORREA³² orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y/o económicas; siendo, por tanto, la combinación de tres elementos: representación de intereses, diálogo social e institucionalización.

³² Jaime MONTALVO CORREA. (2005). "Los consejos económicos y sociales y otros órganos similares". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, pp. 18-21.

B) Normativa Reguladora

El punto de partida de creación del CES español es el art. 7 de la CE donde se refleja la importancia de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales en el desarrollo de sus funciones de defensoría y promoción de los intereses económicos y sociales, indicando, expresamente lo siguiente: “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Por otro lado, el art. 9 de la citada CE impone a los poderes *públicos* “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” concretándose más específicamente en el apartado segundo del artículo 131 de la CE la creación de un Consejo del siguiente modo: “El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.

No obstante, existe jurisprudencia constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto) donde se discute que el Consejo que prevé la CE tenga funciones diferentes a la institucionalización del asesoramiento. Nos remitimos a la Ley 21/1991, de 17 de junio donde se constituye el Consejo como “órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral” con el objetivo, entre otros, tal y como estipula la CE, de promover y facilitar la participación de los

ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social.

Por último, el Consejo rige su organización y funcionamiento interno por el Reglamento aprobado el 25 de febrero de 1993.

C) Funciones y Competencias del Consejo Económico y Social

El Consejo, como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, emite dictámenes (facultativos) acerca de las consultas planteadas por el Gobierno (y accesoriamente el parlamento), así como dictámenes preceptivos de aquellos Anteproyectos de Ley del Estado y Proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales, que el Gobierno considere de especial trascendencia o que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo.

2.1.3. Órganos de Defensoría: El Defensor del Pueblo

2.1.3.1. Aproximación a la figura del Defensor del Pueblo

El Ombudsman es una de las instituciones más extendidas del Derecho Público, tal y como señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ³³ siendo la principal causa de ello el asentamiento en la opinión pública de la relevancia de los derechos fundamentales y la eficacia que en su defensa puede desempeñar.

El DP es la institución encargada de la supervisión de la actuación administrativa, a la que los ciudadanos pueden dirigirse, sin formalidad

³³ José Julio, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. (2010). Op. Cit.

alguna tal y como definen SIEIRA MUCIENTES y CANALES BLANCO³⁴ estando configurada para denunciar los casos de “mala administración” que les afecten situándose el origen del Ombudsman español, como así afirma CREGO DÍAZ³⁵ en Suecia, donde adquirió rango constitucional en 1809.

2.1.3.2. Normativa Reguladora

El establecimiento del DP viene regulado en el art. 54 de la CE de la manera que sigue: “Una ley orgánica regulará la institución del DP, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”.

Será pues, en cumplimiento de lo establecido en dicho art., la LO 3/1981, de 6 de abril, la que regule la organización y el funcionamiento de ésta institución cuyo objetivo es la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas.

2.1.3.3. Funciones y competencias del Defensor del Pueblo

Como Alto Comisionado de las Cortes Generales, y siendo elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado (por mayoría de tres quintos), cualquier ciudadano puede acudir de manera gratuita para que se

³⁴ Sara SIEIRA MUCIENTES y Ricardo CANALES BLANCO. (2003). “Sinopsis del 54 de la Constitución Española y del Defensor del Pueblo”, consultado con fecha 7 de mayo de 2016.

³⁵ María DÍAZ CREGO. (2010): “Defensor del Pueblo y Justicia Constitucional: Entre la declaración de intenciones y el exceso competencial”. Revista Teoría y Realidad Constitucional, núm. 26, pp. 307-359.

realice una investigación sobre alguna actuación de la Administración Pública o sus agentes (presuntamente irregular) pudiendo actuar también de oficio en el caso de que llegue algún caso a su conocimiento.

Así mismo, también tiene atribuidas las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) desde el año 2009 cuando fue ratificado por el Gobierno Español el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanas o degradantes, razón por la cual, el DP realiza visitas a centros de privación de libertad cuyo objetivo sea la detección de problemas que pudieran favorecer la comisión de prácticas de tortura y/o malos tratos.

2.2. Estructura Institucional Autonómica

2.2.1. Órganos de Fiscalización Autonómica: Órganos de Control Externo

Tras la aprobación de la CE, la estructura territorial se fue configurando en municipios, provincias y CCAA con plena autonomía para la gestión de sus intereses. Así, como indica la Asociación de Órganos de Control Autonómicos (ASOCEX), en éste marco de autonomía financiera de las CCAA para el desarrollo y ejecución de sus competencias³⁶, se

³⁶ Defiende María Antonia TRUJILLO RINCÓN. (1992) que “El estudio de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA requiere una interpretación sistemática de determinados preceptos constitucionales, fundamentalmente de los arts. 148, 149 y 150. Tomando como punto de referencia el listado de los dos primeros artículos se puede llevar a cabo una agrupación de materias por sectores homogéneos con el fin de señalar los principios que ordenan cada bloque o sector material”.

María Antonia TRUJILLO RINCÓN. (1992). “Comentarios al artículo 7.1. del EA de Extremadura” en Luis LOPEZ GUERRA y José Eugenio SORIANO GARCIA “Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura”. Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Legislación y Jurisprudencia, pp. 189-228.

establecía la posibilidad de que los diferentes EA contemplaran la existencia de órganos propios de fiscalización externa de sus cuentas³⁷.

La evolución del sistema de control externo español pasó por diferentes etapas como indica VIEJO FERNÁNDEZ³⁸. Desde la CE hasta 1999, el TCu convivió con los OCEx que se iban creando³⁹: Navarra, Cataluña, Valencia, Galicia, País Vasco, Andalucía y Canarias.

La segunda etapa, tuvo lugar tras una oleada de reformas estatutarias en las CCAA del artículo 143 de la CE creándose entonces OCEx en Madrid, Baleares, Castilla y León, Asturias y Aragón. Por último, y desde la constitución del último OCEx, comenzó una etapa caracterizada por la crisis económica del país en la cual las instituciones ya consolidadas

³⁷ No obstante, como así indican Julio GARCÍA MUÑOZ y José Manuel PÉREZ LEMA, los obstáculos a superar por los OCEx (una vez disipadas las dudas respecto a la posibilidad de las CCAA de constituir órganos de control externo) fueron muchos y difíciles: falta de rendición de cuentas, omisión de documentación, escaso apoyo de las asambleas legislativas, críticas desmesuradas e injustificadas por parte de la prensa, escasez de recursos y legislaciones obsoletas, entre otros.

Julio GARCÍA MUÑOZ y José Manuel PEREZ LEMA. (2016). "Hacia un new deal en control externo español. Evolución o distrofia". Revista Auditoría Pública, núm. 67, pp. 31-38.

³⁸ Avelino VIEJO FERNÁNDEZ. (2016). "Conclusiones sobre Control Externo y Recomendaciones de Futuro" en La contabilidad al servicio de la empresa y de la sociedad. Homenaje al profesor Antonio López Díaz. Universidad de Oviedo, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas y Asociación Española de profesores universitarios de contabilidad, pp. 487-496.

³⁹ La Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la SC de Castilla-La Mancha, creó la SC como órgano técnico, dependiente de las Cortes Regionales, para llevar a cabo la fiscalización externa del sector público de la CA, controlando su gestión económica-financiera y contable. Dicha ley fue derogada por la Ley 1/2014, de 24 de abril de supresión del citado órgano, pasando a ser a partir de ese momento 12 OCEx y no 13.

comienzan a trabajar en común estrechando sus estrategias de coordinación y sus lazos de cooperación.

Dentro de este modelo descentralizado existente en España se sitúan en la actualidad doce OCEx, los cuales tienen atribuidas dentro de su ámbito territorial y dependiendo del Parlamento regional, las funciones de auditoría y se encargan de fiscalizar el sector público autonómico y velar por su adecuación a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia así como ejercer todas aquellas competencias que le sean delegadas por el TCU llevando para ello un modelo regional similar al desarrollado por los lander alemanes. Asimismo, ejercen funciones de asesoramiento a los Parlamentos regionales en materia económica y financiera. A fecha actual, las siguientes CCAA tienen OCEx:

CCAA /OCEx
Audiencia de Cuentas de Canarias
Cámara de Comptos de Navarra
CCu de Andalucía
CCu de Aragón
CCu de Castilla y León
CCu de Madrid
Consello de Contas de Galicia
SC de la Comunidad Valenciana
SC de las Islas Baleares
SC del Principado de Asturias
Sindicatura Comptes de Cataluña
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

Tabla 1: Órganos de fiscalización autonómicos. Fuente: Elaboración propia

Destacan dos características principales en el modelo de control externo español de acuerdo a GONZÁLEZ SOLER⁴⁰: complejidad y compulsividad. Complejidad por abarcar dos grandes funciones (fiscalización y enjuiciamiento) que según prevén muchos de los EA serán desarrolladas por OCEX (distintos al TCu) y compulsividad que se manifiesta en el contenido del informe anual que se remite a las Cortes debiendo éste dejar constancia de las infracciones, responsabilidades, abusos o prácticas irregulares que se hayan observado.

La supresión de la SC de Castilla la Mancha fue llevada a cabo por la Ley 1/2014, de 24 de abril. La exposición de motivos de la citada ley hacía constar que las Cortes de Castilla la Mancha adelantándose al Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas aprobado por Consejo de Ministros con fecha 21 de junio de 2013 y por razones de austeridad del gasto y mayor eficiencia, aprobaron con fecha de 3 de noviembre las Leyes 12/2011 y 13/2011 de supresión del DP y el CES de Castilla La Mancha. Así mismo, recoge la exposición de motivos que para continuar el proceso iniciado de racionalización de la Administración Regional, con criterios de eficiencia y eficacia del gasto, y siguiendo las recomendaciones del citado informe mediante la Ley 1/2014, de 24 de abril se suprime la SC de Castilla la Mancha. El tema ha sido tratado en los XI Encuentros Técnicos de los OCEX⁴¹, celebrados los

⁴⁰ Olayo Eduardo GONZÁLEZ SOLER. (2016). "El modelo español de control externo: algunas propuestas para su mejora" en Monográfico de Calidad Institucional, transparencia y buen gobierno de la Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 82, pp. 119-139.

⁴¹ Recuerda Roberto FERNÁNDEZ LLERA (2016.b) las conclusiones de los XI Encuentros Técnicos y VI Foro Tecnológico de los OCEX diciendo que "A cambio, el control debe aplicarse en una mejora continua, despojándose de perversas inercias y de informes poco útiles o desfasados. De igual modo, hay que proscribir cualquier politización indebida y abrirse a la sociedad, difundiendo sus actuaciones y educando sobre la

días 18 y 19 de junio en Oviedo, en los cuales se reivindicó la recuperación de la SC de Castilla La Mancha. A fecha 10 de noviembre de 2015 existía un anteproyecto de creación de la CCu de Castilla La Mancha.

La falta de previsión estatutaria no implica imposibilidad o prohibición de contar con un OCEX en la CA tal y como defiende LOZANO MIRALLES⁴² en cuanto a que la creación del órgano puede hacerse al amparo de la competencia exclusiva de organización de sus instituciones de autogobierno. Sí pone de manifiesto, no obstante, la falta de interés político en el momento de la reforma del EA bien por mantener el artículo que remitía el control al TCu (Murcia) o por reformar el estatuto en el sentido expreso de remisión de la materia al TCu.

Acerca de los OCEX, debe mencionarse una de las últimas iniciativas tenidas lugar a nivel internacional por la EURORAI⁴³, la cual organizó un seminario en abril de 2016 para tratar sobre las Directrices para los órganos regionales de control externo independientes que fueron

valiosa función que desempeñan en democracia. En fin, si importante es fiscalizar, no hay que olvidar que se hace para mejorar la gestión pública y la calidad de vida de las personas".

Roberto FERNÁNDEZ LLERA. (2016.b). "Control del gasto público sin faldespantos" en Roberto FERNÁNDEZ LLERA (coord.) "Economía del gasto público para mayores de edad". Thomson Reuters, Aranzadi, pp. 87-108.

⁴² Véase Jorge LOZANO MIRALLES. (2008). "La aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional a la articulación del control externo en el Estado Autonómico" en Paloma BIGLINO CAMPOS y Juan Fernando DURÁN ALBA "Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas", Lex Nova, Valladolid, pp. 65-85.

⁴³ EURORAI. (2016). "Directrices para órganos regionales de control externo independientes". St Polten, 29 de abril de 2016.

aprobadas por el Comité Directivo de EURORAI en la reunión celebrada el 11 de marzo de 2016 en Linz.

Las Directrices para órganos regionales de control externo independientes están integradas por 15 principios divididos en tres partes: finalidad y tipos de auditoría del sector público regional, independencia y principios generales. Los citados principios tratan temas como la finalidad de la auditoría del sector público regional, la subsidiariedad y proporcionalidad, el control interno y externo, los diferentes tipos de auditoría (financiera, operativa y de cumplimiento), el principio de independencia, la presentación de informes y seguimiento de recomendaciones y la autonomía financiera y administrativa, entre otros.

Los órganos de fiscalización autonómicos desempeñan las funciones de su homólogo nacional de acuerdo a lo recogido en su legislación reguladora, siguiendo con carácter general, un esquema similar al que se recoge a continuación:

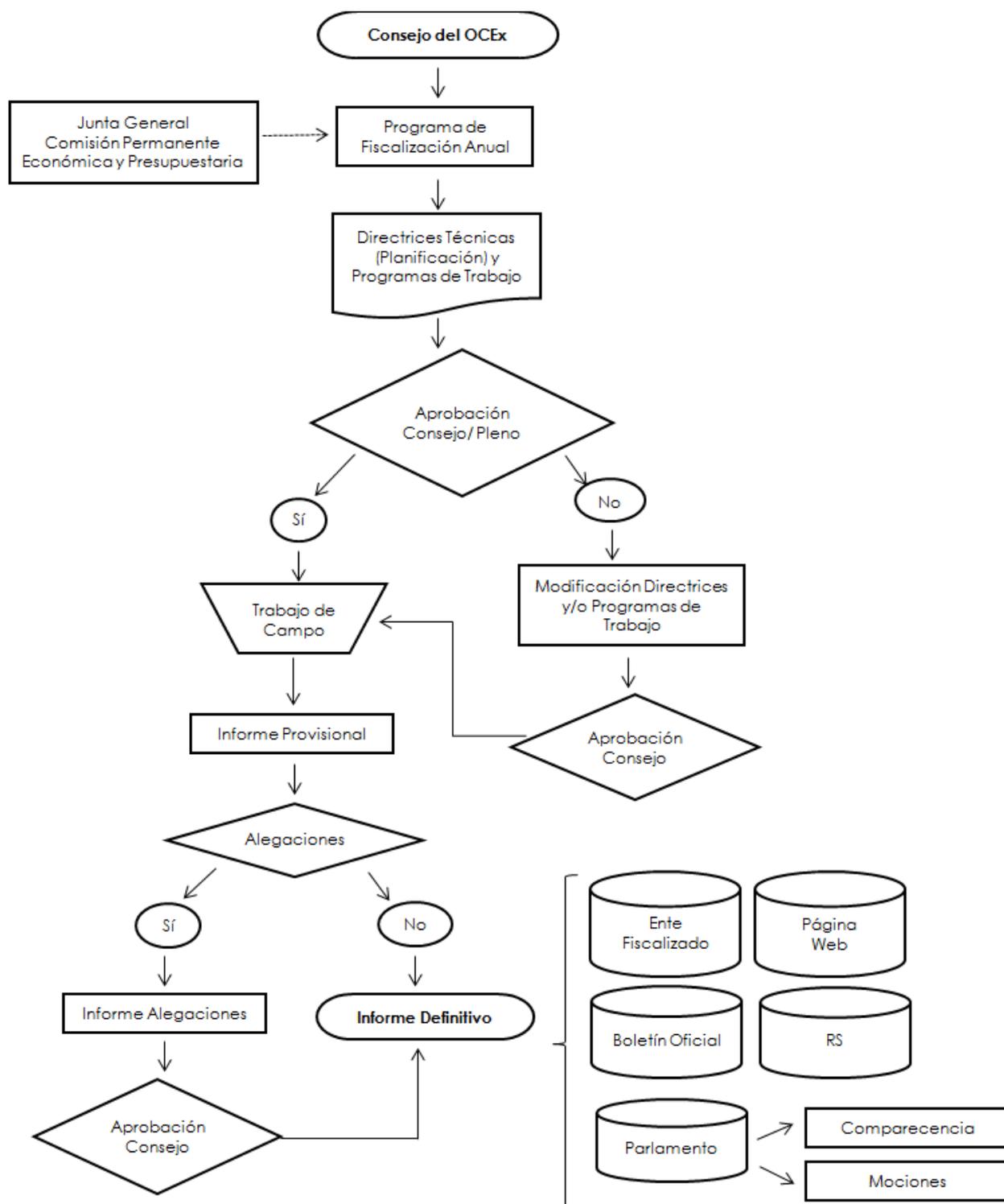


Ilustración 2: Flujograma del procedimiento general de los órganos de control externo. Fuente: Elaboración propia

2.2.1.1. Aspectos Comunes de la Estructura Institucional Estatal y Autonómica

Los Órganos auxiliares tienen una serie de semejanzas y diferencias con respecto a las funciones que desarrollan, la naturaleza de los informes y/o dictámenes que publican y emiten, los destinatarios de los mismos y el procedimiento en base al cual se desarrolla todo el proceso:

	CC	CES	DP	OCEX
Adscripción	Gobierno	Gobierno	Parlamento	Parlamento
Funciones	Consultiva	Consultiva	Defensoría	Fiscalizadora y consultiva
Naturaleza de los informes	No vinculante	No vinculante	No vinculante	No vinculante
Destinatarios	Gobierno y Ciudadanía	Gobierno y Ciudadanía	Parlamento y Ciudadanía	Parlamento y Ciudadanía
Procedimiento	<p>Iniciativa del Presidente de la CA, su Consejo de Gobierno ó de los titulares de las presidencias de las entidades locales.</p> <p>Debate</p> <p>Emisión del dictamen y/o informe.</p>	<p>Iniciativa de oficio, a instancia del Presidente, la Comisión Permanente o de 8 consejeros.</p> <p>Debate en el Pleno</p> <p>Emisión del dictamen y/o informe.</p>	<p>Iniciativa de oficio o a instancia de cualquier persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo.</p> <p>Advertencia, recomendación, sugerencia o recordatorio.</p> <p>Traslado resultado a la persona físico/jurídico o al Parlamento.</p>	<p>Iniciativa propia (recogida en el Programa de Fiscalización aprobado con carácter anual) o del Parlamento.</p> <p>Informe Provisional y trámite de audiencia.</p> <p>Aprobación del Informe Definitivo.</p> <p>Debate parlamentario y publicación.</p>

Tabla 2: Semejanzas y diferencias de los órganos auxiliares. Fuente: Elaboración propia.

2.2.2. Órganos de Consulta: Consejos Consultivos y Consejos Económicos y Sociales Autonómicos

2.2.2.1. Consejos Consultivos Autonómicos

La función consultiva y, por tanto el trabajo que desarrollan los CC, es la expresión institucional de la autonomía política reconocida a las CCAA y contribuyen al cumplimiento de principios esenciales en nuestro sistema jurídico y en particular de los principios de constitucionalidad, legalidad, seguridad jurídica y autonomía⁴⁴.

La afloración de los CC Autonómicos hace más de dos décadas tiene su origen en el art. 23.2 de la LO 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado donde se dispone que el dictamen será preceptivo para las CCAA “en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes” y por la doctrina más reciente sentada por, entre otras, las siguientes Sentencias: STC 56/1990, de 29 de marzo; STC 204/1992, de 26 de noviembre; STC 247/2007, de 12 de diciembre, STC 31/2010, de 28 de junio y STS de 18 octubre de 2011.

En primer lugar, y tal como establece NEVADO-BATALLA MORENO⁴⁵ la STC 56/1990, de 29 de marzo hace constar que el Consejo de Estado tiene el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución

⁴⁴ José PEREZ AMORÓS. (2008) “La intervención de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales”. Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 10, pp. 1758-1771.

⁴⁵ Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. (2015.b). “Función consultiva y garantía del Estado de Derecho. A propósito de un debate desleal”. La administración al día, Instituto Nacional de Administraciones Públicas.

establece y, que ningún precepto constitucional importe a las CCAA, en ejercicio de su autonomía organizativa, establecer en su ámbito territorial un órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de las atribuciones y actividades del respectivo Gobierno y Administración.

La STC 204/1992, de 26 de noviembre, citada anteriormente por su especial relevancia al delimitar el ámbito de actuación del Consejo de Estado, recoge que habiendo afirmado ya la legitimidad de las CCAA para la constitución de Órganos Consultivos en su territorio, se requiere una estricta semejanza en lo que a organización y competencias se refiere con respecto al Consejo de Estado para mantener los criterios de independencia, objetividad y cualificación técnica. Al respecto, el TC recoge en el FJ cuarto que la intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo.

Así mismo, se manifiesta en la comentada Sentencia por parte del Alto Tribunal que la función constitucional de los órganos consultivos no se agota con velar por la legalidad, sino que también garantiza la corrección de los procedimientos administrativos y la defensa de los derechos e intereses de los que son parte en los mismos.

Señala RUIZ MIGUEL⁴⁶ la importancia de la STC 247/2007, de 12 de diciembre por ser en la que se dictó recurso contra el nuevo EA de la Comunidad Valenciana. Aunque la resolución se dicta para juzgar la constitucionalidad de un precepto del Estatuto valenciano referido al agua, se refiere obiter dicta a los CC, aunque esa breve referencia tenga interés.

Ésta sentencia esclarece que es conforme con la CE crear CC sin previsión estatutaria y que se admite la posibilidad de que un CC emita dictámenes sobre la 'estatutoriedad' de una norma autonómica, ambos dos aspectos parecían vislumbrarse en la primera Sentencia.

No debemos olvidarnos de recoger lo dictado por la controvertida STC 31/2010, de 28 de junio sobre la reforma del EAC donde se ratifica lo establecido en la anteriormente citada STC 204/1992 y se recoge que "Como apunte complementario relativo a las últimas instituciones analizadas, la representación procesal del Parlamento de Cataluña considera que a todas ellas es aplicable, mutatis mutandis, la doctrina de este Tribunal relativa a la compatibilidad entre los órganos consultivos autonómicos y el Consejo de Estado, contenida especialmente en la STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5, en especial a la competencia de las Comunidades Autónomas para crear estos órganos en virtud de sus potestades de autoorganización, llegando incluso a sustituir el informe preceptivo de la institución estatal por el de un órgano consultivo autonómico".

⁴⁶ Carlos RUIZ MIGUEL. (2009). "Los Consejos Consultivos como guardianes de la autonomía: bibliografía, jurisprudencia, doctrina legal y perspectivas". Revista Catalana de Dret Public, núm. 39, pp. 209-240.

La importancia de la STS de 18 de octubre de 2011 es citada por NEVADO-BATALLA MORENO⁴⁷ donde la Sala establece habida cuenta de la presunción de imparcialidad que se le supone por su función legal y por la extracción y procedencia de sus miembros que la sentencia de instancia siga el criterio del dictamen emitido por el CC.

En la actualidad, Cantabria, Extremadura y Madrid tiene que acudir al Consejo de Estado ante la exigencia legal de dictamen emitido por un alto órgano consultivo. Extremadura y Madrid han suprimido recientemente estos órganos de su plano institucional autonómico:

La Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del CC de Madrid recuerda en su preámbulo la encomiable y rigurosa labor que desempeñó el órgano no obstante, alegando que el mismo fue creado en un contexto económico distinto al actual y la necesidad de priorizar la prestación de los servicios esenciales reduciendo aquellos gastos que no sean absolutamente imprescindibles decide suprimir el CC no sin antes recordar que esto no supondrá una merma en los derechos de los ciudadanos ni de los derechos de imparcialidad e independencia de la Administración Pública.

Mención especial merece el caso del CC de Extremadura. Con fecha 30 de octubre de 2015 el órgano recibe solicitud de Dictamen, remitido por la Asamblea de Extremadura, sobre la Propuesta de Ley por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre reguladora del CC de Extremadura.

⁴⁷ Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. (2015.b). Op. Cit.

Admitida dicha solicitud, por Resolución de la Presidencia del Órgano, se emite el Dictamen 492/2015⁴⁸, de fecha 16 de noviembre de 2015 en el cual se concluye que no debe continuarse con la tramitación de la Propuesta de Ley por la que se deroga la Ley reguladora del CC, en la medida en que la misma incurre en graves vicios de inconstitucionalidad.

Finalmente, la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del CC de Extremadura.

La posibilidad de sustituir el dictamen del Consejo de Estado por el de un Consejo Autonómico homólogo es posible, en las siguientes CCAA:

⁴⁸ Ver el dictamen 492/2015 relativo a la propuesta de ley por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del CC de Extremadura.

CA/CC
CC de Andalucía
CC de Canarias
CC de Castilla y León
CC de Castilla-La Mancha
CC de Galicia
CC de la Rioja
CC de las Islas Baleares
CC del Principado de Asturias
Comisión Jurídica Asesora de Cataluña
Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón
Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco
Consejo de Navarra
Consejo Jurídico Consultivo de la Región de Murcia
Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya
Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana

Tabla 3: Órganos consultivos autonómicos. Fuente: Elaboración propia.

El Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya es definido por la LO 6/2006, de 16 de julio de reforma de EAC en su art. 76 como la institución de la Generalitat que vela por la adecuación al EA y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat.

La STC 31/2010, de 28 de junio de 2010 en su FJ 32, en referencia al Consell de Garanties Estatutàries, hace constar que “las funciones que se le atribuyen quebrantan la reserva del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley establecida en el art. 161 CE a favor del

Tribunal Constitucional, así como que la eficacia vinculante atribuida a los dictámenes mencionados en el art. 76.4 del EAC puede generar conflictos de legitimidad con los pronunciamientos de este Tribunal” recogiendo así mismo que la denominación del Consejo “recuerda a otros Tribunales de orden constitucional con funciones similares a nuestro Tribunal Constitucional”. Finalmente el apartado 4 del art. 76 es declarado inconstitucional y por tanto nulo

Los CC autonómicos desempeñan las funciones de su homólogo nacional de acuerdo a lo recogido en su legislación reguladora, siguiendo con carácter general un esquema similar al que se recoge a continuación:

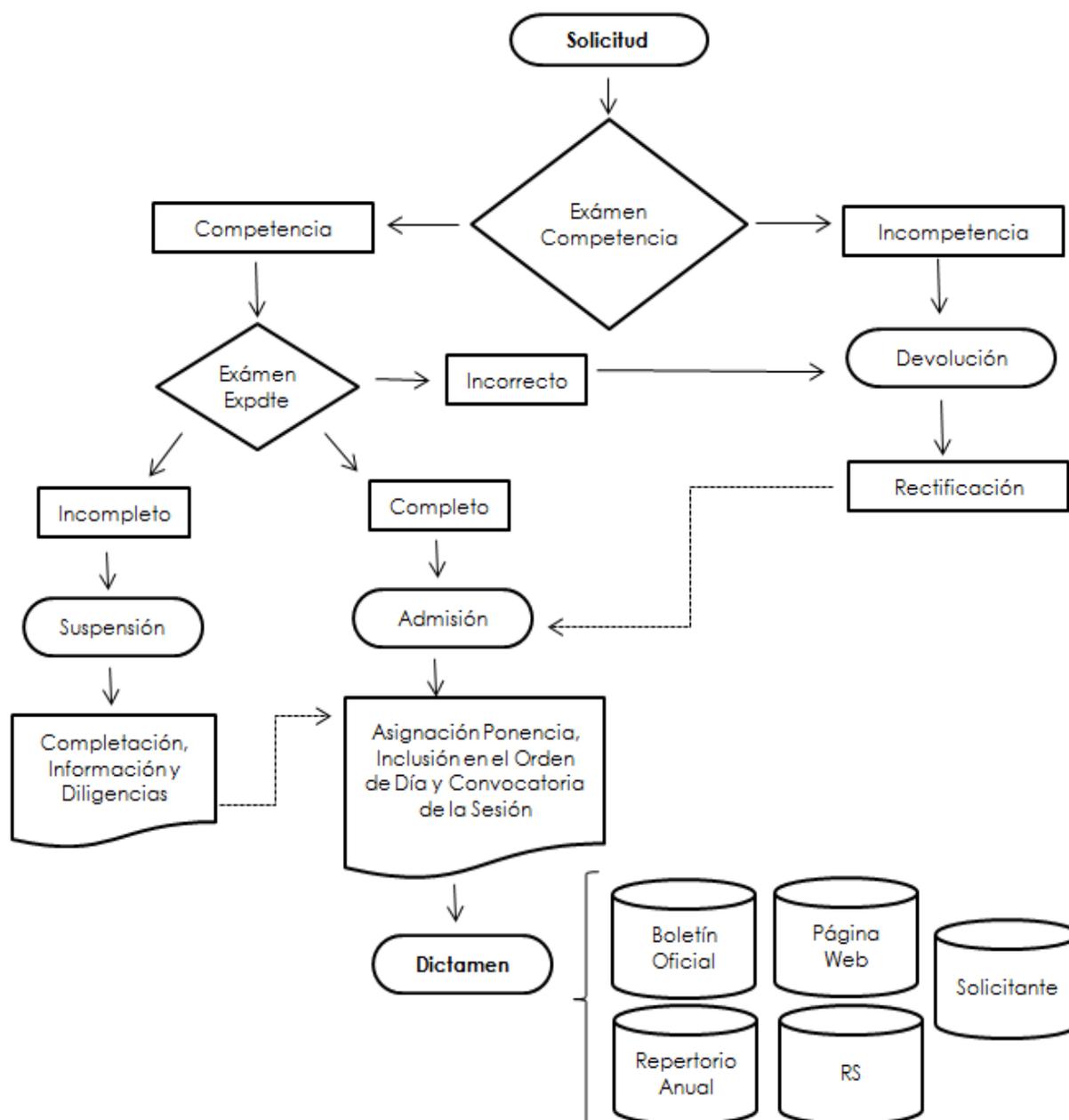


Ilustración 3: Flujograma del procedimiento general de los consejos consultivos. Fuente: Elaboración propia a partir de CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA

2.2.2.2. Consejos Económicos y Sociales Autonómicos

En el ámbito autonómico existen organismos similares al CES de España con parecidas competencias en sus autonomías, teniendo algunas peculiaridades y diferencias entre ellos.

Las siguientes CCAA disponen de CES a fecha actual:

CA/CES
CES de Andalucía
CES de Aragón
CES de Canarias
CES de Castilla y León
CES de Extremadura
CES de Galicia
CES de la Comunidad Foral de Navarra
CES de la Región de Murcia
CES del Principado de Asturias
CES Vasco
Comité Econòmic i Social de la Comunidad Valenciana / Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana
Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya / Consejo del Trabajo, Económico y Social de Catalunya

Tabla 4: Órganos económicos y sociales autonómicos. Fuente: Elaboración propia.

Castilla la Mancha, Cantabria, Islas Baleares y Madrid han suprimido en los últimos años estos órganos de su plano institucional autonómico.

La Ley 13/2011, de 3 de noviembre de 2011, de supresión del CES de Castilla – La Mancha establece en su exposición de motivos que en el contexto de crisis económica que la CA estaba sufriendo en el año 2011, la acción del Gobierno Regional debía ir encaminada a ejecutar políticas de racionalización y efectividad de los recursos públicos, para lo cual la Administración Regional estableció una reducción de sus órganos directivos y personal eventual de confianza política para conseguir una administración austera, eficiente y con una calidad de los servicios públicos prestados óptima que se materializaba, entre otras acciones, mediante la supresión del CES.

El preámbulo de la Ley 2/2012, de 30 de mayo de medidas administrativas, económicas y financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la CA de Cantabria establece que con el fin de mejorar la organización y el funcionamiento de la Administración y sus órganos dependientes, se adoptan medidas sectoriales de ajuste suprimiendo, entre otros, el órgano consultivo de Cantabria en los términos recogidos en el art. 15 de la citada ley.

La Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se suspende la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del CES de las Islas Baleares recoge en su exposición de motivos que en el contexto de crisis económica que las Islas Baleares y la ciudadanía sufría, la acción del gobierno autonómico debía ir encaminada a ejecutar políticas de racionalización y efectividad de los recursos públicos para lo cual el Gobierno de las Islas Baleares adopta una serie de medidas tendentes a reducir el déficit público con el fin de minimizar así el impacto negativo económico continuado que sufre la comunidad balear encontrándose, entre otras medidas, la supresión del CES Balear.

El preámbulo de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas establece que siguiendo la senda de austeridad iniciada por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, en base a las cuales se adoptaron las primeras medidas de reordenación del sector público, se consideraba necesaria la simplificación de estructuras ahondando en los principios de austeridad, sostenibilidad y racionalización; por ello, y con el fin de reducir gastos que no fueran absolutamente imprescindibles para garantizar los servicios públicos esenciales la citada ley extingue en su art. 60 el CES de la CA de Madrid.

Los CES autonómicos desempeñan las funciones de su homólogo nacional de acuerdo a lo recogido en su legislación reguladora, siguiendo un esquema similar al que se recoge a continuación:

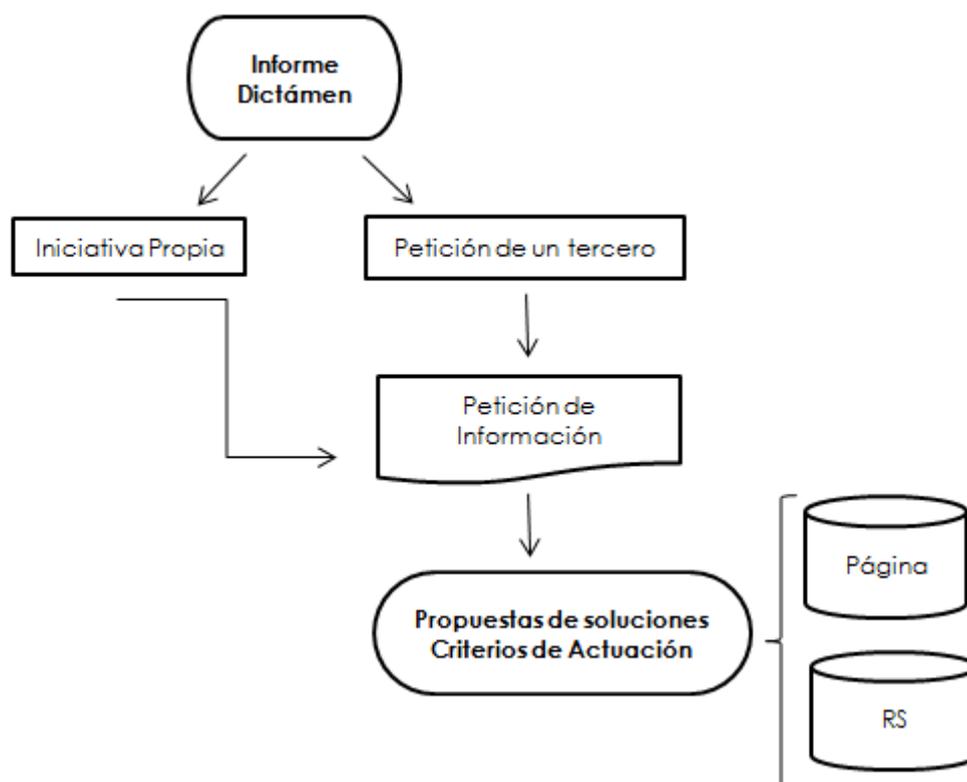


Ilustración 4: Flujograma del procedimiento general de los consejos económicos y sociales.
Fuente: Elaboración propia.

2.2.3. Órganos de Defensoría: Los Defensores o Procuradores Autonómicos

La trascendencia del Ombudsman, como fiador del sometimiento de la actuación administrativa a los derechos fundamentales, y el beneplácito generalizado entre los ciudadanos, llevó a algunas CCAA a introducir, mayoritariamente a través de sus respectivos EA, la figura del "ombudsperson" en su territorio.

El DP Estatal y los Ombudsman autonómicos deberían establecer en un Acuerdo los términos de sus actuaciones cuando supervisen a los antedichos, de acuerdo a lo establecido en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre por la que se regulan las relaciones entre la institución del DP y las figuras similares en las CCAA, y los instrumentos de colaboración recogidos en las leyes autonómicas de los Defensores autonómicos y las STC 142/1988, de 12 de julio y 157/1988, de 15 de septiembre.

No obstante, en la práctica, Ombudsmen autonómicos controlan en exclusiva a la Administración local, existiendo en el ámbito autonómico un solapamiento: tanto la institución estatal como la autonómica puede realizar esa función.

El grado de indefinición en el alcance de las competencias de la figura del Ombudsman a nivel nacional y autonómico genera, de acuerdo a BASTIDA FREIJEDO⁴⁹ una merma significativa de la eficacia de la existencia de un doble mecanismo de control orgánico no jurisdiccional. Por otro lado el autor pone de manifiesto que las ventajas indudables

⁴⁹ Francisco BASTIDA FREIJEDO, Ignacio VILLAVERDE MENDÉNDEZ, Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ, Miguel Ángel PRESNO LINERA, Benito ALAEZ CORNAL e Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA. (2004). "Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978". Tecnos, Madrid, pp. 175-178.

que puede facilitar la figura del Ombudsman autonómico "se ponen en entredicho con el solapamiento funcional que provoca la ausencia de un reparto claro de competencias o de, al menos, alguna fórmula de coordinación entre estas instituciones".

Cuatro CA han suprimido en los últimos años estos órganos de su plano institucional autonómico: Castilla la Mancha, Murcia, Asturias y La Rioja.

La exposición de motivos de la Ley 12/2011, de 3 de noviembre establece que la existencia de múltiples instituciones autonómicas supone un ataque a la eficiencia administrativa y una duplicidad de gastos de difícil justificación razón por la cual, y en aras de fomentar la austeridad del gasto y mayor eficiencia, se suprime el DP de Castilla la Mancha.

La Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional suprime en su art. 68 el DP de la Región de Murcia alegando en el preámbulo la adaptación al Plan Económico-financiero de reequilibrio de la Región de Murcia 2012-2014 cuyo objetivo es la sostenibilidad de las cuentas públicas en un escenario económico de especial dificultad.

El preámbulo de la Ley 2/2013, de 21 de junio del Principado de Asturias se refiere a la exigencia a todos los poderes públicos como consecuencia de la coyuntura política de la implantación de las modificaciones necesarias para lograr una dimensión adecuada, razonable y adecuada de sus estructuras, razón por la cual se suprimió con efectos a 31 de diciembre de 2013, el Procurador General del Principado de Asturias.

Por último, el DP Riojano es suprimido por la Ley 9/2013, de 21 de octubre que suspende la Ley 6/2006, de 2 de mayo, alegando en la exposición de motivos la austeridad en la gestión de los caudales

públicos, la búsqueda de la mayor eficiencia y la eliminación de duplicidades.

La figura del Ombudsman está presente en las siguientes CCAA:

CA/DP
Diputado del Común de Canarias
DP Andaluz
DP de Navarra
DP del País Vasco (Ararteko)
El Justicia de Aragón
Procurador del Común de Castilla y León
Sindic de Greuges de Cataluña
Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana
Valedor do Pobo de Galicia

Tabla 5: Defensorías del pueblo autonómicas. Fuente: Elaboración propia

Los DP autonómicos desempeñan las funciones de su homólogo nacional de acuerdo a lo recogido en su legislación reguladora, siguiendo, un esquema similar al que se recoge a continuación:

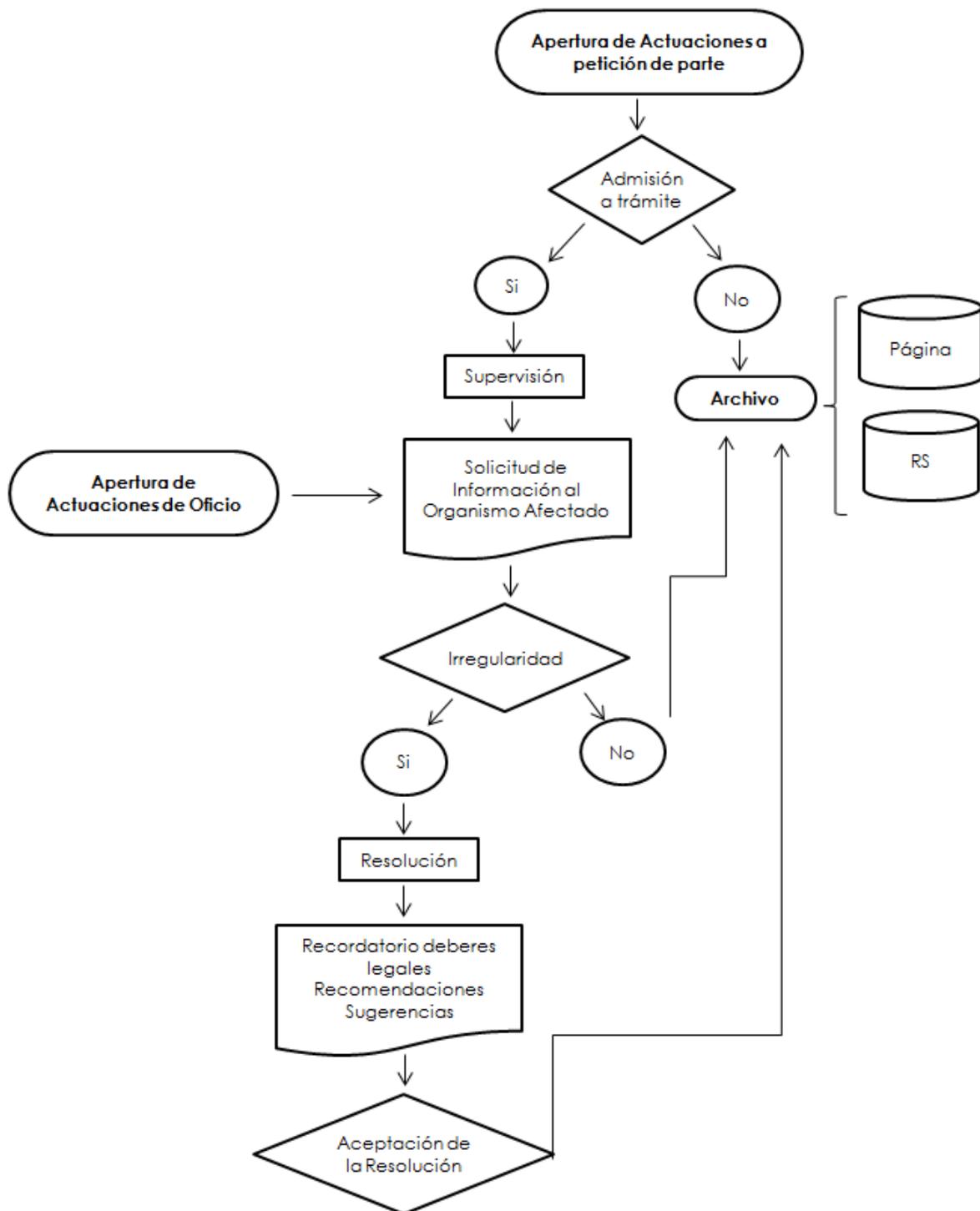


Ilustración 5: Flujograma de procedimiento general de los defensores del pueblo.

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Estructura Institucional Europea

2.3.1. Órgano de Fiscalización: El Tribunal de Cuentas Europeo

El TCEu es, desde su creación en 1977 y consideración de institución de pleno derecho en 1993, la encargada de la fiscalización de las finanzas de la UE asumiendo así mismo el compromiso de ser una organización eficiente a la vanguardia de las innovaciones en el campo de la auditoría y las administraciones del sector público.

Desde su sede en Luxemburgo, el TCEu siempre ha perseguido la mejora en la gestión de las finanzas de la Unión y contribuir a la rendición pública de cuentas en lo que respecta a los ingresos y gastos del presupuesto de la UE a través de la fiabilidad y el asesoramiento.

Creado para auditar las finanzas de la UE, los objetivos principales del TCEu son los siguientes:

- Ayudar a la UE a mejorar la rendición de cuentas públicas.
- Proporcionar informes y dictámenes provistos de autoridad para aquellos destinatarios que estén interesados.
- Cooperación con EFS para dotar de una doble vertiente, europea y nacional, al control interno.
- Establecimiento de normas para la auditoría de las finanzas públicas.
- Colaborar a la mejora de la rendición de cuentas en la UE ante los ciudadanos.

Al igual que su homólogo nacional, el TCEu desarrolla y aprueba la aplicación de manuales de auditoría⁵⁰ como parte de un conjunto de procedimientos y orientaciones con el objetivo de contribuir a la realización de auditorías de alta calidad y fomentar la competencia profesional de los auditores.

2.3.2. Órganos de Consulta: Consejo de Estado Europeo y Consejos Económicos y Sociales Supranacionales Europeos

2.3.2.1. Consejo de Estado Europeo

El Consejo de Estado Europeo nace en el año 1974 como un foro informal de debate entre los jefes de Estado o de Gobierno de los EM de la UE, adquiriendo oficialmente un estatuto en el año 1992 en virtud de lo establecido en el Tratado de Maastrich⁵¹ y, pasando a ser una de las siete instituciones de la UE a raíz de los cambios introducidos en 2009 en el Tratado de Lisboa⁵².

Principalmente, su objetivo es definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE ya que, a pesar de no tener carácter legislativo y por tanto no negociar ni adoptar sus leyes, sí establece el calendario político de la Unión.

⁵⁰ Véanse, entre otros, el Manual de Auditoría Financiera y Cumplimiento y el Manual de Auditoría de gestión.

⁵¹ El Tratado de la UE o Tratado de Maastricht es, junto con el Tratado de Funcionamiento de la UE uno de los tratados fundacionales de la Unión.

⁵² Firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 sustituye al Tratado Constitucional de 2004 otorgando a la UE personalidad jurídica propia para la firma de acuerdos internacionales a nivel comunitario.

2.3.2.2. Consejos Económicos y Sociales Supranacionales Europeos

El CES más importante es el Comité Económico y Social Europeo, el cual es un órgano consultivo Europeo con sede en Bruselas y creado en 1957 por el Tratado de Roma⁵³.

Participa en la creación y aplicación de políticas de la UE y constituye un foro de representación, debate y expresión de la sociedad civil organizada.

Tiene la posibilidad de emitir dictámenes previa consulta de la Comisión, Consejo o Parlamento Europeo para dar respuesta a consultas, de carácter exploratorio para reflexionar sobre un tema determinado o a iniciativa propia para pronunciarse sobre un tema que considere oportuno.

2.3.3. Órgano de Defensoría: El Defensor del Pueblo Europeo

Será en el Tratado de Maastrich firmado en 1992 donde se prevea la necesidad, en los art. 8.D y 138.E) la creación de la figura del Ombudsman como instancia no jurisdiccional de control del funcionamiento de las instituciones tras diferentes iniciativas que habían tenido lugar anteriormente en el seno del Consejo de Europa para su creación.

Establece MELLADO PRADO⁵⁴ y ⁵⁵ que el reconocimiento jurídico en el Tratado de la Unión Europea de la figura del DPEu, puede delimitarse,

⁵³ Firmado por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos el 25 de marzo de 1957 establece la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

⁵⁴ Pilar MELLADO PRADO. (2008). "El Defensor del Pueblo Europeo y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: perspectivas de futuro". Revista de derecho de la Unión Europea, núm. 15. Pp. 45-79.

en el proceso de democratización y, por ende, de acercamiento a los ciudadanos de las instancias decisorias de la Unión reforzando el sistema de protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico de la Unión.

En el desarrollo de sus funciones, el DP Europeo, defiende, entre otros los siguientes derechos:

- Acceso a los documentos de los diferentes Órganos, Organismos e Instituciones de la UE.
- Protección de datos de índole personal.
- Libertad de expresión de los funcionarios de la Unión.
- No discriminación por razones de edad, sexo y/o raza.

2.4. Tres hitos cruciales

2.4.1. Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La STC 31/2010, de 28 de junio de 2010 en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 interpuesto contra diversos preceptos de la LO 6/2006, de 19 de julio de reforma del EAC se refiere en sus FJ núm. 32, 33 y 34 al Consell de Garantíes Estatutàries, el Sindic de Greuges y la SC de Cataluña.

En primer lugar, en su FJ núm. 32 y, como ya se recogió anteriormente, se impugnan los apartados del art. 76 del EAC que dan a entender que las funciones del Consell quebrantan la reserva del control de

⁵⁵ Pilar MELLADO PRADO. (2010). "El Defensor del Pueblo Europeo, quince años después". Revista Teoría y Calidad Constitucional, núm. 26, pp. 191-227.

constitucionalidad de las normas con fuerza de ley establecida en el art. 161 CE a favor del TC, así como que la eficacia vinculante atribuida a los dictámenes mencionados en el art. 76.4 del EAC puede generar conflictos de legitimidad con los pronunciamientos del TC.

En lo que se refiere al Síndic de Greuges se declara inconstitucional y nulo el inciso que realiza el artículo 78 del EAC cuando atribuye "carácter exclusivo" a la supervisión de la actividad de la Generalitat, los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las demás personas con vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas dependientes de ella así como de la Administración Local de Cataluña y de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma.

Por último, se desestiman las impugnaciones realizadas sobre la definición y relación con el TCu de la SC de Cataluña. Dichos apartados son impugnados porque la SC no es definida como único órgano fiscalizador externo de las cuentas de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña ni se le confiere carácter exclusivo a la función fiscalizadora que se le encomienda no impidiendo por tanto, que el TCu pueda fiscalizar las cuentas de la Generalitat, sus entes locales y sector público de Cataluña, manteniendo el TCu la relación de supremacía que ex Constitutione le corresponde sobre los órganos fiscalizadores de las CCAA, a pesar de que su ámbito principal y preferente es "la actividad financiera del Estado y del sector público estatal" tal y como se dictó en la STC 187/1988, de 17 de octubre en su FJ 8.

En la citada STC, el Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse favorablemente, como recuerda ARIAS RODRÍGUEZ⁵⁶, sobre la legalidad de los OCEX de las CCAA, con ocasión de los diferentes recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Nación versando, en esencia, la impugnación planteada sobre dos aspectos fundamentales: la atribución de funciones de enjuiciamiento a los OCEX (resulta en sentido negativo) y, la fiscalización de las Corporaciones Locales (resulta en sentido afirmativo). Por último, alude el autor a la supremacía del TCu y de su competencia a la hora de fiscalizar la actividad económica y presupuestaria de las CCAA invocada por BIGLINO CAMPOS⁵⁷ cuando afirma que cualquier cambio de esta posición deberá estar acompañada de la reforma de los preceptos constitucionales.

2.4.2. Reforma de las Administraciones Públicas

Una parte esencial del Programa de Reformas de la X legislatura del Gobierno de España se centraba en la reforma de las Administraciones Públicas.

Con el objetivo de lograr una Administración Pública austera que desarrollase una actividad pública eficaz, eficiente y que constituyese un valor competitivo de nuestro país y, en aras de dar cumplimiento a los dos mandatos siguientes, el 26 de octubre de 2012, por Acuerdo de

⁵⁶ Véase Antonio ARIAS RODRÍGUEZ. (2008). "Pluralismo territorial y órganos de control externo". Blog fiscalización.es publicado con fecha 27 de octubre de 2008.

⁵⁷ Paloma BIGLINO CAMPOS. (2008). "La aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional a la articulación del control externo en el Estado Autonomico" en Paloma BIGLINO CAMPOS y Juan Fernando DURÁN ALBA (dirs) "Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas". Lex Nova, Valladolid, pp. 18-42.

Consejo de Ministros fue creada la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

Para ello, la comisión estaba integrada en 4 subcomisiones:

- Duplicidades administrativas. Su objetivo era identificar y eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación, abaratando el coste de la actividad administrativa.
- Simplificación administrativa. Para lograr una mayor simplificación en las tareas administrativas que repercuta en beneficio de los ciudadanos, se encargará de revisar las trabas de índole burocrático que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos
- Gestión de servicios y medios comunes. Tiene por objeto centralizar actividades de gestión de similar o igual naturaleza que puedan desempeñarse de manera unificada o coordinada.
- Administración institucional. Su propósito será la revisión del marco normativo y la diferente tipología de entes que la integran.

El resultado perseguido con la creación de la CORA se materializó cuando el Informe realizado por la misma fue presentado al Consejo de Ministros por la Vicepresidenta y Ministra de la Presidencia y el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas con un conjunto de medidas dirigidas a la mejora y simplificación del funcionamiento de las administraciones públicas.

El 21 de junio de 2013, el conocido como "Informe CORA"⁵⁸ publicaba un total de 218 medidas, de las cuales 118 se presentaban para evitar duplicidades (7 de carácter horizontal y 111 de carácter sectorial).

En el ámbito que nos ocupa, los órganos auxiliares nacionales y autonómicos, nos remitimos a lo establecido por la Subcomisión de Duplicidades Administrativas en su apartado 3 sobre propuestas de carácter general u horizontal, subapartado F Órganos Consultivos, de fiscalización y Defensores del Pueblo. En el citado subapartado, se recoge lo siguiente:

"Destacan, por su relevancia, los numerosos Órganos de Control Externo (OCEx), Defensores del Pueblo y Consejos Consultivos que han proliferado en nuestras CC.AA. En todos estos casos, los órganos autonómicos desarrollan competencias idénticas a las de los correspondientes estatales, limitadas a la Administración respectiva. Pero en el caso de los OCEx, se da la paradoja de que el Tribunal de Cuentas del Estado puede también fiscalizar a la administración autonómica, incluso siguiendo mandatos del poder legislativo, lo que propicia la aparición de ineficiencias en la gestión de los medios públicos y una mala calidad de los resultados".

Una vez establecida la teórica situación actual con respecto a los Órganos Auxiliares, el Informe CORA plantea las siguientes propuestas para cada uno de los Órganos:

a) *Órganos de Control Externo (OCEx)*

"(...) se propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano de fiscalización de la Administración autonómica, al objeto de racionalizar,

⁵⁸ Véase el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

optimizando los recursos existentes, el sistema de control externo de las CC.AA., para lo que se crearían 12 Secciones Territoriales (correspondientes a las CC.AA que cuentan en la actualidad con OCEX, menos Madrid, por ser ésta la ciudad sede del Tribunal de Cuentas). Esta medida permitiría a las CC.AA. que cuenten con dichos OCEX poder prescindir de los mismos, y ahorrar el presupuesto anual dedicado a su sostenimiento”.

El Informe CORA, da lugar a la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa cuyo artículo 22 dispone la modificación de la Ley 7/1988, de 5 de abril de funcionamiento del TCu incorporando un apartado cuarto a su artículo 29 en el que se recoge que en las CCAA que no tuvieran establecido OCEX, el TCu podrá establecer secciones territoriales del mismo para el cumplimiento de las funciones propias.

b) Defensores del Pueblo autonómicos

“(…) Al objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la tramitación de las quejas de los ciudadanos, se propone la asunción plena de las competencias de los órganos autonómicos por el DP del Estado. Esta medida permitiría a las CC.AA. el ahorro del presupuesto anual dedicado al sostenimiento de sus respectivos órganos”.

c) Órganos Consultivos autonómicos

“(…) asumirse por el Consejo de Estado las funciones desarrolladas por los Órganos Consultivos de las CC.AA., lo que supondría un ahorro para las CC.AA. del presupuesto dedicado a mantener aquéllos”.

Desde la publicación del Informe CORA muchas voces se han alzado haciendo constar la importancia de estos órganos destacando

especialmente a ARIAS RODRÍGUEZ⁵⁹, "Algunas instituciones de control han sobrevivido con muchísima dignidad rodeada de casos de corrupción, mala gestión en la Administración o de facturas del cajón milmillonarias, que han sido denunciadas con enorme transparencia y profesionalidad" y FUERTES LÓPEZ y SOSA WAGNER⁶⁰("...") En cuanto a los tribunales de cuentas, sorprende que cuando es indispensable reforzar la fiscalización de los fondos públicos, se defienda su supresión. Hay que decirlo claro: los tribunales autonómicos de cuentas, allí donde existen, no suponen duplicidad alguna con el idéntico nombre del Estado pues sus atribuciones se encaminan a la fiscalización de la Administración Autonómica y de las entidades Locales. Pretender que se creen secciones nuevas en el Tribunal de Cuentas de Madrid es un simple cambio de escenario que carece de la hermosura de los teatrales. No se olvide que este Tribunal de Cuentas soporta ya un ingente volumen de trabajo y que, por ejemplo, este año 2013 está aprobando informes de fiscalización de los ejercicios 2008 y 2009".

Por otro lado, la Subcomisión de Administración Institucional propone una regulación especial de aquellos órganos que no mantienen una relación de dependencia jerárquica de un Ministerio o que no pueden ser destinatarios de directrices e instrucciones emanadas del Gobierno o sus Departamentos, siendo éste el caso del CES.

La propuesta planteada se concreta en que los aspectos que deberían regularse son, entre otros la vinculación con el denominado en la Ley de Economía Sostenible "Ministerio de relación", el procedimiento de

⁵⁹ Véase Antonio ARIAS RODRÍGUEZ. (2013). "El retórico debate de la duplicidad". Blog fiscalización.es publicado con fecha 25 de julio de 2013.

⁶⁰ Mercedes FUERTES LÓPEZ y Francisco SOSA WAGNER. (2013). "El perpetuum mobile de la Administración". El Mundo, publicado con fecha 9 de julio de 2013.

elaboración, presentación e integración de sus presupuestos en los Presupuestos Generales del Estado, su organización básica con especial atención a sus órganos directivos, publicidad de sus actuaciones, tipo de control de sus actos (control financiero permanente), el control económico-financiero realizado a posteriori, control parlamentario, etc.

Para la ejecución, impulso y seguimiento de estas medidas se creó en 2013 la Oficina Para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) cuya estructura y funcionamiento están regulados por el RD 671/2014, de 1 de agosto.

En lo referente al análisis sobre los órganos auxiliares en las CCAA, el Informe CORA ha tenido los siguientes efectos en el ámbito institucional autonómico:

- Supresión de la SC de Castilla la Mancha mediante la Ley 1/2014, de 24 de abril.
- Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del CC de Madrid.
- Ley 19/2015, de 23 de diciembre por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre reguladora del CC de Extremadura.

El magro fruto del informe CORA fue la supresión de los órganos citados anteriormente, no obstante, tal y como indica VIEJO FERNÁNDEZ⁶¹ no debe olvidarse que en éste tiempo, algunos de los órganos auxiliares, si bien no extintos, han visto como se debilitaban sus estructuras organizativas o como se recortaban sus presupuestos a través de diferentes medidas aprobadas por los respectivos parlamentos. Concluye que el cuestionamiento de los OCEX realizado por el Informe CORA fue sentenciado por el TS en la Sala de la Contencioso

⁶¹ Avelino VIEJO FERNÁNDEZ. (2016.a). Op. Cit.

Administrativo con fecha 8 de junio de 2015 (rec. 1513/2014) en casación y con meridiana claridad dictó que “el Derecho de la crisis no es un paspartú que permita enmarcar cualquier acto”.

Afirma FERNÁNDEZ LLERA⁶² que la postergación de los OCEX frente al TCu y de ambas instituciones frente a terceras instancias ha sido clamorosa e injusta (...) Las supuestas duplicidades no existen de facto o son mínimas y reconducibles fácilmente. Incluso si existiesen, tampoco estaría claro cuál de las dos ICEX –OCEX o TCu- debe ejercer la función fiscalizadora sobre determinados ámbitos territoriales, lo cual nos encamina al debate sobre un modelo federal de control externo. La idea de que el TCu pudiese algún día asumir todo el trabajo de los OCEX resulta ilusoria, tanto por motivos políticos, como por razones jurídico-constitucionales y puramente materiales. El Estado de las Autonomías no admite reversiones forzadas y porque, aun siendo teóricamente posibles, no serían factibles ni eficaces en cuanto a sus resultados.

Así mismo, la teórica existencia de duplicidades, tampoco se puede justificar por sustanciales ahorros de gasto público ya que la asunción de dichas funciones por el TCu requeriría de recursos materiales y personales tal y como afirma LÓPEZ DÍAZ⁶³ que, teniendo en cuenta la labor desarrollada por los OCEX en el control y mejora de la gestión de fondos públicos, la relación coste/beneficio no mejoraría por la atribución de las funciones al TCu.

⁶² Roberto FERNÁNDEZ LLERA. (2015). Op. Cit.

⁶³ Antonio LÓPEZ DÍAZ. (2014). “Entrevista a Antonio López Díaz: Es necesario abordar una nueva regulación del control externo de las cuentas públicas”. Revista Auditoría Pública, núm. 63, pp. 5-9.

2.4.3. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La LO 6/2013, de 14 de noviembre, crea la AIReF, la cual vela por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación del ciclo presupuestario, endeudamiento público y análisis de las previsiones económicas dando con ello cumplimiento a lo previsto en la Directiva 2011/85/EU, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los EM, en cuanto a la necesidad de contar con instituciones fiscales independientes que realicen el ejercicio de un seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales, basando para ello en análisis fiables e independientes realizados por órganos con autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los EM.

El art. 2 de la LO 6/2013 establece que la AIReF tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 135 de la CE mediante la elaboración de informes, opiniones y estudios (art.5) así como una memoria anual de actividades siendo el de mayor relevancia el referido a las previsiones macroeconómicas que se vayan a incorporar en proyectos de presupuestos de las Administraciones Públicas o en el Programa de Estabilidad de España (art. 14).

El RD 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, recoge en su artículo 23.1 que la AIReF realizará aquellos estudios que sean solicitados por el Gobierno, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de la Administración Local, la Comisión Financiera de la Seguridad Social así como las CCAA y entidades locales siempre que éstas se refieran a cuestiones propias de su competencia y no afecten a ninguna otra Administración.

Se recoge en los apartados tercero y sexto que, con carácter previo a la elaboración del estudio “se fijará un presupuesto y calendario de desarrollo” y que “el resultado del estudio será remitido al sujeto interesado previo pago a la Autoridad de la cantidad fijada”.

Se desprende de esto que la AIReF opera a través de un triple esquema de actuación:

	Iniciativa	Carácter	Consecuencias para las Administraciones y Entidades implicadas
Informes	Sólo los previstos en la LO 6/2013 (elaboración de oficio por la AIRF o por solicitud de una Administración Pública)	Preceptivo (Con carácter general)	El apartamiento de las recomendaciones deberá ser motivado (“cumplir” o “explicar”)
Opiniones	Propia de la AIReF, en materias de seguimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto de todas las Administraciones Públicas, sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y sobre cualquier otro asunto cuando lo disponga una ley	Potestativo	El apartamiento de los criterios no requiere motivación
Estudios	Gobierno de España, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Comisión Nacional de la Administración Local, Comisión Financiera de la Seguridad Social, así como cada una de las comunidades autónomas y entidades locales (en tal caso, sólo en su respectivo y exclusivo ámbito competencial)	Interesado	----

Tabla 6: Operaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Fuente: FERNÁNDEZ LLERA⁶⁴

⁶⁴ Roberto FERNÁNDEZ LLERA. (2014). “Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente”. Revista Auditoría Pública, núm. 62, pp. 35-44.

En cumplimiento de la normativa vigente en materia de transparencia y buen gobierno⁶⁵, la AIREF tiene en su página web un portal de transparencia donde facilita información de la organización tal como sus funciones y normativa, equipo directivo, plan estratégico del ejercicio pero también documentación de naturaleza económica como convenios, contratos, subvenciones y encomiendas de gestión, cuentas anuales, etc. Cabe destacar la incorporación en el citado portal de transparencia de las actas del Comité Directivo y del Consejo Asesor.

⁶⁵ Nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI, el paradigma del buen gobierno y la buena administración considerando como buen gobierno el modo en que el ejecutivo desarrolla sus funciones reglamentarias y políticas de la idea de buena administración referida al modo de gestión administrativa que se incumple con la gestión negligente o la corrupción.

Véase al respecto Julio PONCÉ SOLÉ. (2016). "La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración". Revista española de derecho administrativo, núm. 175, pp. 57-84.

3. COMUNICACIÓN EN LOS ÓRGANOS AUXILIARES

El cumplimiento de los objetivos de todo órgano auxiliar se fundamenta en la confianza de sus destinatarios (parlamento y ciudadanía) y esa confianza exige el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, legalidad y transparencia.

La transparencia constituía ya en la década de los años noventa un objeto principal para la Administración Pública. En 1994, a petición del primer ministro de Reino Unido, se elaboró el denominado 'Informe Nolan'⁶⁶, realizado por el Comité para la creación de estándares de la vida pública (en inglés, Committee on Standards in Public Life), el cual aglutinaba las normas de conducta para la vida pública referidas a la ética y el comportamiento de la clase política funcional del país.

El informe formulaba los siete principios de la vida pública (BUSTOS GISBERT⁶⁷): desinterés (selflessness), integridad (integrity), objetividad (objectivity), responsabilidad (accountability), transparencia (openness), honestidad (honesty) y liderazgo (leadership). El principio de transparencia (openness) hacía constar que los titulares de los cargos públicos debían ser tan abiertos como fuera posible respecto a los actos y decisiones adoptadas y explicar las razones de las mismas.

⁶⁶ Véase al respecto a Manuel MARTÍNEZ BAGUEÑO. (1996). "Informe Nolan (Normas de conducta de la vida pública)". Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (Instituto Nacional de Administraciones Públicas), núm. 5, pp. 209-214 y Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. (1997). "Reflexiones de urgencia sobre el Informe Nolan". Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 11, pp. 149-164.

⁶⁷ Rafael BUSTOS GISBERT. (2010). "Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional". Revista Teoría y Realidad Constitucional, núm. 25, pp. 69-109.

Según DEL RÍO FERNÁNDEZ, ROJAS MARTÍN Y CRIADO GRANDE⁶⁸ el paradigma del Open Government⁶⁹ se está abriendo camino en la Administración Pública, debiendo pasar de una forma tradicional de gobierno obsoleta a una gestión más abierta basada en la transparencia, participación y colaboración; para lo cual hay que introducir cambios organizativos que permitan a las administraciones públicas incorporar en sus estructuras y procesos aquellos elementos necesarios para ser capaces de incorporar nuevos inputs emanados directamente de la ciudadanía y producir, nuevos outputs que aporten valor público.

3.1. Hitos en materia de transparencia en el ámbito Europeo

Durante muchos años, la transparencia ha estado ausente de la labor de todas las instituciones, órganos y agencias a nivel comunitario, como recoge CANO MONTEJANO⁷⁰.

El derecho de acceso a la información pública como garantía de transparencia de la acción de los Estados es en la actualidad, tal y como indica SUBIRANA DE LA CRUZ⁷¹, una de las principales

⁶⁸ Ángel Luis DEL RÍO FERNÁNDEZ, Francisco ROJAS MARTÍN y Juan Ignacio CRIADO GRANDE. (2015). "La estrategia de transparencia en las redes sociales y el Gobierno Abierto. Retos de futuro". Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 18 (30 de septiembre de 2015), pp. 2051-2065.

⁶⁹ El Open Government es la forma de relacionarse entre la Administración Pública y los ciudadanos, que se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto entre ellos.

⁷⁰ Ver José Carlos CANO MONTEJANO. (2013). Informe Transparencia en la Unión Europea: Evolución y Perspectivas. Foro Europa Ciudadana.

⁷¹ Silvia SUBIRANA DE LA CRUZ. (2016). "Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, open data y reutilización

herramientas de control público y de lucha con la corrupción y, por ello requiere, al menos, de una sucinta reflexión de los principales conceptos, derechos y obligaciones presentes en el ordenamiento jurídico europeo desde hace más de medio siglo pero de reciente incorporación en la normativa estatal, autonómica y local española.

La Comisión Europea publica el primer documento que trata la transparencia en el informe⁷² que versa acerca del diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés. La publicación de este Informe donde, ya se hacía referencia a la creación de un Directorio de grupos de interés y al establecimiento de un Código de Conducta común, culmina con el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea⁷³ el cual supuso el inicio del proceso que continuó con la Iniciativa Europea a favor de la transparencia, origen del régimen actual vigente.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Global elaborado por la Comisión Europea contribuyó al proceso de reforma institucional que se inició en Europa con el Consejo Europeo de Laeken⁷⁴, proceso que culminó con

de la información del sector público". Revista Aranzadi Doctrinal núm. 2/2016, pp. 91-106.

⁷² "An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups". (93/C63/02). DOCE C 63.

⁷³ "European governance – A White paper". COM (2001) 428 final – Official Journal C287, 12/10/2001.

⁷⁴ El Consejo Europeo de Laeken fue celebrado durante los días 14 y 15 de diciembre de 2001 para profundizar en el reforzamiento y ampliación de la UE en el espacio comprendido entre la celebración de los Consejos de Niza (diciembre 2000) y Barcelona (marzo 2002).

DE LA VILLA VIGIL, Luis Enrique, (2002). "El futuro de la Unión Europea. Declaración de Laeken". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 37, pp. 221-229.

la firma del Tratado de Lisboa; proponiendo abrir el proceso de elaboración y tratamiento de las políticas de la UE con el fin de asociar a un mayor número de ciudadanos y organizaciones lo cual se traducirá en una mayor transparencia y responsabilización de todos los participantes. Para ello, la Comisión define cinco principios fundamentales.

El principio de apertura hacía especial hincapié en la necesidad de utilizar un lenguaje asequible y accesible para el público y huir de la tecnificación y especificidades terminológicas.

La participación reforzada de los ciudadanos repercutiría en el sentimiento de pertenencia de la UE por parte de los ciudadanos lo cual generaría a su vez una mayor confianza en los resultados finales.

En tercer lugar, la responsabilidad en la participación de los EM en los diferentes niveles de las políticas comunitarias y, en la explicación de las políticas y actividades para poder a posteriori exigir responsabilidades derivadas de la ejecución y ausencia de realización de las mismas.

Por último, la eficacia de las medidas tomadas para que generen resultados conforme a unos objetivos claros y la coherencia de las políticas sectoriales.

La aplicación de los cinco principios citados conllevaría la implementación de cuatro grandes bloques de cambios en la Unión.

El primer cambio consistía en la mayor participación de los ciudadanos. Dicha participación dependía en gran medida de la capacidad de los ciudadanos para intervenir en el debate público; por ello, se consideraba necesario que la Comisión recurriese a las autoridades nacionales y locales para conocer las preocupaciones de los ciudadanos; que la página web oficial se convirtiese en una plataforma

interactiva de diálogo y debate, promover el debate público sobre las cuestiones europeas...

Por otro lado, la mejora de la normativa basada en la mejora de la calidad de la transposición y aplicación del Derecho Comunitario para lo cual la Comisión proponía establecer dispositivos de hermanamiento entre administraciones nacionales, creación de unidades de coordinación en cada EM que se responsabilicen de la aplicación del Derecho Comunitario y la creación en los EM de mecanismos similares al del DPEu y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo para aumentar la capacidad de resolución de conflictos.

La Comisión establece como tercer objetivo dentro del Libro Blanco que la UE debe comprometerse a mejorar la eficacia y legitimidad de la gobernanza mundial y esforzarse en modernizar y reformar las instituciones internacionales, fomentando la utilización de nuevos instrumentos a escala mundial como complemento al Derecho Internacional vinculante.

Por último, era necesario redefinir de forma clara las políticas estratégicas mediante la elaboración de la Estrategia Política Anual (define las prioridades estratégicas para los siguientes dos o tres años), y elaborar un Informe Anual sobre la aplicación del protocolo de Amsterdam sobre la subsidiariedad y la Proporcionalidad.

En definitiva, en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Global la Comisión Europea se compromete a ayudar a reforzar la cultura de consulta y diálogo en la UE.

Tras la publicación del Libro Blanco, la Comisión recibió numerosas manifestaciones de satisfacción con el compromiso de crear un marco coherente para la consulta de las partes interesadas, expresando, así mismo el deseo de poder facilitar a la Comisión observaciones

detalladas sobre la base de un verdadero proyecto de propuesta de marco de consulta.

Finalmente la Comisión Europea decide publicar dicho proyecto materializándose en el documento de consulta⁷⁵ que recogía los principios generales y las normas mínimas que las personas interesadas en realizar consultas a la Comisión deberían cumplimentar pero, animando a todas las personas externas a participar en la elaboración y desarrollo de las políticas europeas.

La Comisión recibió 88 contribuciones presentadas por Gobiernos de EM (Alemania, Suecia y Reino Unido), un Estado no Miembro (EEUU), organizaciones nacionales e internacionales (tanto del sector privado como no lucrativo, ONG), entidades locales y regionales, agrupaciones religiosas y ciudadanos. Las contribuciones abarcaban diferentes temas, encontrándose entre otros el alcance (tipos de iniciativas sobre los que se aplicaría la nueva estructura de consulta), transparencia e independencia de las partes interesadas, plazos para la consulta, etc.

Tres años más tarde, el Colegio de Comisarios de la UE⁷⁶ celebró un debate el 18 de mayo de 2005 sobre una posible iniciativa europea a favor de la transparencia en donde se trataron cuestiones tales como la publicación de los destinatarios de los fondos comunitarios, la creación de una lista de situaciones fraudulentas, el fomento de la ética

⁷⁵ "Towards a reinforced cultura of consultation and dialogue – Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interest parties by the Commission". (COM 2002 0277).

⁷⁶ El Colegio de Comisarios de la UE es el máximo órgano interno político y administrativo de la Comisión, integrado por 28 Comisarios Europeos (incluyendo al Presidente, Vicepresidentes y Secretario General de la Comisión). Podría equipararse esquemáticamente a los Consejos de Ministros o Gabinetes Nacionales.

profesional en los cargos públicos comunitarios. Dicho debate concluyó con la publicación en octubre de 2005 del Informe⁷⁷ del Grupo de Trabajo sobre una posible Iniciativa Europea a favor de la Transparencia.

El Libro Verde “Iniciativa Europea a favor de la Transparencia” publicado en mayo de 2006 se fundamentaba en todas las medidas establecidas en materia de transparencia por la Comisión hasta el momento (en especial las aplicadas desde 1999 y recogidas en el Libro Blanco sobre gobernanza europea), destacando, especialmente el Código de buena conducta administrativa de la Comisión⁷⁸ el cual constituye una referencia para un servicio de calidad en las relaciones de la institución con el público.

En 2011 se dieron los últimos pasos en lo que hace referencia a la transparencia en la UE mediante la firma del acuerdo interinstitucional⁷⁹ firmado entre la Comisión Europea y el Parlamento Europeo respecto al Registro de Transparencia acordando la creación de un Registro de Transparencia común para ambas Instituciones creado de manera congruente con los objetivos establecidos en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Dicho acuerdo recoge, distribuido en cuatro anexos la información referente a las categorías de registro de los

⁷⁷ COLEGIO DE COMISARIOS DE LA UNIÓN EUROPEA. (2005). Informe “Green Paper – European Transparency initiative”.

⁷⁸ COMISIÓN EUROPEA. (2006). “Código de Buena conducta administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público”. Diario Oficial de la Comunidad Europea 8.12.2000.

⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA y PARLAMENTO EUROPEO. (2011). Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employment individuals engaged in EU policy-making and policy implementation (DOUE 191/29 de 22/07/2011).

agentes (anexo I), la información requerida para la inscripción en el registro (anexo II), el Código de Conducta (anexo III) y el procedimiento de investigación y tramitación de denuncias por incumplimientos derivados de la pertenencia al registro (anexo IV).

Por otro lado, el 20 de septiembre de 2011, ocho gobiernos⁸⁰ crearon en Nueva York la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas del inglés Open Government Partnership) con el objetivo de proveer una plataforma internacional comprometida a que sus gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos, para en último término mejorar la calidad del gobierno y de los servicios que reciben los ciudadanos.

Desde su creación, ha pasado de 8 países participantes a contar con los 64 países que se indican en el mapa que se recoge a continuación:

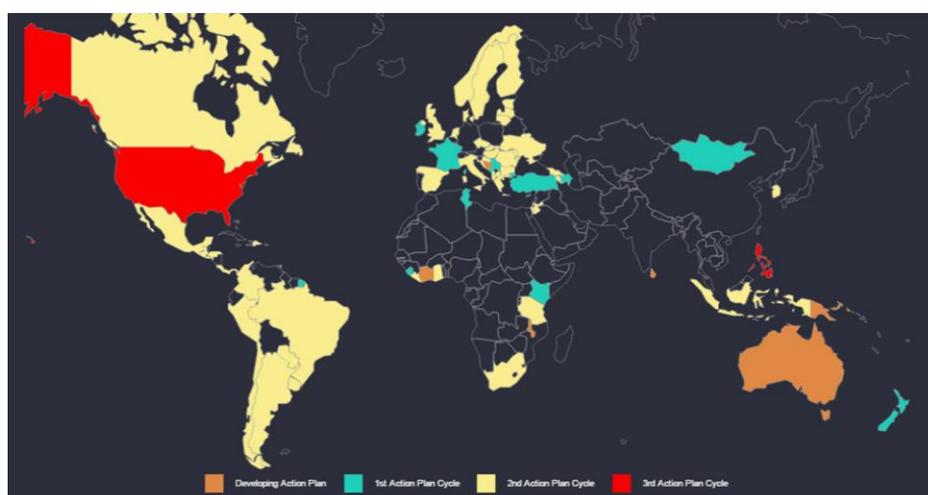


Ilustración 6: Países integrantes del Open Government Partnership. Fuente: OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP⁸¹

⁸⁰ Los 8 gobiernos fundadores de la OGP son Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y EEUU.

⁸¹ La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) recoge en su página web un mapa actualizado de los países participantes en la Alianza.

En este sentido, cuando se habla de mejorar la capacidad de respuesta hacia los ciudadanos, la atención se fija en las nuevas tecnologías de la información y comunicación como indica NEVADO-BATALLA MORENO⁸² sirviendo éstas de herramienta para hacer disminuir o desaparecer los obstáculos de tiempo y espacio que durante mucho tiempo han podido entorpecer el acceso a los servicios públicos. Recuerda así mismo el autor, la experiencia española en la implementación del Plan de Actuación elaborado por el Gobierno en diciembre del 2007 para el desarrollo de la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos cumpliendo con esto las recomendaciones de la OCDE acerca de que el mejor servicio a la ciudadanía constituye la razón de ser de las transformaciones que se están llevando a cabo en el seno de las Administraciones Públicas configurándose para ello como una herramienta esencial la administración electrónica ya que permite hacerlas más eficaces, eficientes y modernas aumentando por tanto la productividad, transparencia y participación ciudadana.

Retomando el concepto de gobierno abierto planteado por la OGP, OBAMA en el Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto de la Administración Obama⁸³ define el gobierno abierto como aquel que promueve la transparencia, colaboración y participación que según

⁸² Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. (2010). "Estándares de la OCDE y cultura del buen gobierno. Análisis y perspectivas" en Juan Emilio CHEYRE, José Miguel OLIVARES TRAMÓN y Nicolás Rodríguez García. Chile en el club de los países desarrollados, pp. 33-52.

⁸³ Barack OBAMA. (2009). "Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies". Registro Federal 74 (15), pp. 4685-4686.

JIMÉNEZ GÓMEZ y GASCÓ⁸⁴ tiene como principales pilares la apertura de datos (datos abiertos, open government⁸⁵ data que viene dado por el libre acceso a los datos e información pública) y la acción abierta (open action) que se originaría por la participación y la colaboración de la ciudadanía y de otros actores, especialmente a través de los medios conocidos como 'social media' y las RS, pero no exclusivamente a través de los mismos.

3.1.1. Organismos clave en la pugna por la transparencia

Debe mencionarse la existencia de diferentes organismos en la Administración Pública española cuya naturaleza, directa o indirectamente, persigue y lucha por la transparencia; organismos como la AEPD, el CTyBG y la AEVAL.

La AEPD es un ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con independencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones desde su creación en 1992 y puesta en funcionamiento en

⁸⁴ Carlos JIMÉNEZ GÓMEZ y Mila GASCÓ. (2012). "Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas". XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena (Colombia), 30 octubre – 2 de noviembre de 2012.

⁸⁵ Enrique VALENZUELA MENZONA considera que el gobierno abierto es la ecuación que permite mejorar la calidad de nuestras administraciones públicas y así responder mejor a las necesidades de la ciudadanía.

Enrique VALENZUELA MENDOZA. (2016). "Seguridad inteligente como herramienta para implementar el gobierno abierto en las ciudades" en CRIADO GRANDE, Juan Ignacio. (2016) "Nuevas tendencias en la gestión pública: innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas". Instituto de Administraciones Públicas (INAP), pp. 121-140.

1994, adscrito con efectos meramente organizativos al Ministerio de Justicia.

El artículo 18.4 de la CE regula el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos. Por otro lado, la STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, proclama el derecho a la protección de datos como un derecho fundamental, autónomo y diferenciado del regulado en el citado 18.4 de la CE estableciendo que se persigue garantizar control sobre los datos personales, su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del tercero.

La existencia de un organismo que vele por los derechos regulados tanto en la CE como en la mencionada STC está previsto en el Convenio del Consejo de Europa⁸⁶ cuyo artículo primero lo configura como el garante de cualquier persona física al respecto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, y el tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona. Años más tarde, el Consejo de Europa dicta la Directiva 95/46/CE⁸⁷ relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

⁸⁶ Convenio del Consejo de Europa núm 108 del Consejo de Europa de fecha 28 de enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

⁸⁷ Directiva del Consejo y Parlamento Europeo de fecha 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Diario Oficial L 281 de 23.11.1995.

La citada Directiva 95/46/CE prevé en su artículo 28.1 la creación por parte de los EM de una o más autoridades públicas que se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos; creándose en España tres agencias autonómicas en los años 2001, 2003 y 2004 en Madrid⁸⁸, Cataluña y el País Vasco respectivamente. La Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Agencia Vasca de Protección de Datos ejercen funciones de control respecto a los datos de carácter personal creados o gestionados por las CCAA y la Administración Local en su ámbito territorial siendo los ficheros privados de estas CA competencia de la AEPD.

El segundo organismo que debe mencionarse es el CTyBG. Organismo público independiente de los previstos en el apartado 1 de la DA décima⁸⁹ de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE (al igual que la AEPD), con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obra pública y privada, adscrito a efectos organizativos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Se rige por lo dispuesto en la Ley 19/2013, así como por las disposiciones que la desarrollan y por su Estatuto, aprobado por Real Decreto 919/2014 de 31 de octubre

Con los objetivos de adoptar, asesorar e informar en materia de transparencia, el CTyBG tiene cuatro principios fundamentales:

⁸⁸ La Agencia de Protección de Datos de Madrid fue suprimida el 1 de enero de 2013 siendo sus funciones asumidas desde entonces por la AEPD.

⁸⁹ La DA décima de la Ley 6/1997 recoge en su apartado primero que la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, las Universidades no transferidas, la AEPD, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el CTyBG, el Museo Nacional del Prado, el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y el FROB se regirán por su legislación específica y de manera específica por la citada ley.

participación ciudadana, colaboración, rendición de cuentas y funcionamiento.

El CTyBG colaborará con los ciudadanos para favorecer el cumplimiento de la normativa de transparencia y buen gobierno convocando para ello con carácter anual reuniones con los representantes de organismos autonómicos creados para el ejercicio de funciones similares a las del mismo y celebrando convenios de colaboración con las CCAA, EELL, universidades, centros de formación o cualquier organismo nacional o internacional cuyas actividades se relacionen con el buen gobierno y la transparencia. Con respecto a la rendición de cuentas el organismo elevará anualmente a las Cortes generales una memoria sobre el desarrollo de sus objetivos y el grado de cumplimiento de los mismos. Por último, debe mencionarse que el desarrollo de las funciones del Consejo se ajustará al principio de accesibilidad, especialmente en relación con las personas que sufran alguna discapacidad y se fomentará que su información sea publicada en formatos reutilizables.

Por otro lado, la AEVAL es un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos⁹⁰ creada en línea con los principios de gobernanza de la UE: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia cuyo objetivo es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la AGE, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios.

⁹⁰ La Ley 28/2006, de 18 de julio regula en su DA 1ª la autorización para la creación de la AEVAL, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas.

Cabe destacar el informe⁹¹ publicado por la AEVAL realizado con el objetivo de informar de la percepción social de la calidad con la que se prestan los servicios públicos. Señala CAMPOS ACUÑA⁹² sobre el citado informe que en el mismo se midió el grado de conocimiento sobre los tres pilares fundamentales para conseguir una definitiva y efectiva implantación de la transparencia: ley de transparencia, CTyBG y portal de transparencia.

Los resultados indican la ineficacia de las políticas de comunicación e información implementadas para transmitir a los ciudadanos la existencia de foros o portales donde obtener información de las actividades y resultados desarrollada por las diferentes entidades que integran la Administración Pública. Algo no se está haciendo bien en tanto en cuanto los resultados del informe apuntan, entre otros aspectos, que la mitad de la población desconoce la Ley 19/2013 y que únicamente el 22% de los ciudadanos conocen la existencia del portal de transparencia.

3.2. La publicidad activa como herramienta de transparencia

Publicidad y transparencia son, de acuerdo a lo recogido por NEVADO-BATALLA MORENO y DÍAZ DÍAZ⁹³ los contrafuertes de la estructura democrática, sin los cuales las paredes maestras de igualdad, libertad,

⁹¹ Véase el Informe “Estabilidad y mejoría en los servicios públicos” publicado por la AEVAL.

⁹² Concepción CAMPOS ACUÑA. (2016). “Transparencia. Algo no estamos haciendo bien”. Blog de Novagob de Concepción Campos Acuña publicado el 31 de marzo de 2016.

⁹³ Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO y María Cruz DÍAZ DÍAZ. (2015). “Algunas reflexiones sobre malas prácticas, corrupción y ética del bien común. Una visión desde el Derecho Administrativo”. Revista de Estudios Locales (Cunad), núm. 180, pp. 12-35.

sufragio y solidaridad se derrumbarían, o cuanto menos, quedarían agrietadas.

La transparencia de las autoridades públicas se consideraba ya hace casi un lustro⁹⁴ un elemento clave del buen gobierno y un indicador efectivo de si una sociedad es verdaderamente democrática y pluralista sugiriendo que por entonces la futura ley de transparencia estuviera nucleada en torno al clásico principio de "luz y taquígrafos" propio del Estado de Derecho.

Si bien la CE 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 nuestro país, destaca la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tres conceptos que deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Únicamente cuando los ciudadanos conocen cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos y las acciones de

⁹⁴ Emmanuel JIMÉNEZ FRANCO. (2011). ""Administración Pública y corrupción. Iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad" en SÁNCHEZ BLANCO Ángel, DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN, Miguel Ángel y RIVERO YSERN José Luis (coords) "El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern". Ratio Legis Librería Jurídica, pp. 199-225.

Emmanuel JIMÉNEZ FRANCO (2012). "Administración Pública y corrupción. Iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad". Revista Actualidad Administrativa, núm. 5 (marzo 2012).

los responsables públicos se someten a escrutinio, se puede hablar de transparencia.

El objetivo de la citada ley tiene un triple alcance: en primer lugar, incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública a través de la obligatoriedad de publicidad para todas las Administraciones y entidades públicas; reconocer y garantizar el acceso a la información regulándolo como un derecho de amplio ámbito (objetivo y subjetivo) y, establecer las obligaciones que deben cumplir los responsables públicos de un buen gobierno (así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento).

La aprobación de la citada ley incorpora al escenario del control interno, según ARIAS RODRÍGUEZ⁹⁵ un nuevo apartado dentro del mapa de riesgos institucionales, la publicidad activa obligatoria en determinadas materias de índole institucional y económica debiendo aportar dichas actividades, como así indica el autor, no mera información, sino información de calidad y relevante, con una navegación ágil.

Para canalizar la publicación de la información, de calidad y relevante, y facilitar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, se contempla la creación y desarrollo de un Portal de Transparencia, entendido éste como el punto de acceso único y directo donde obtener toda la información disponible de la institución. Estos portales de transparencia, nos recuerda VILLORIA MENDIETA⁹⁶ no son

⁹⁵ Antonio ARIAS RODRÍGUEZ. (2015). "El régimen económico y financiero de las Universidades Públicas". Editorial Amarante, tercera edición, pp. 257-262.

⁹⁶ Véase Manuel VILLORIA MENDIETA. (2014). "La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias". Generalitat de Catalunya y Universidad Rey Juan Carlos, pp. 13-61.

económicos; de acuerdo a la NAO, el coste medio de la implantación del sistema “open data” es de entre 53.000 – 500.000 libras, lo cual indica que la implantación de la ley de transparencia exigirá una inversión importante en tecnología pero también en medios personales.

Afirma SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA⁹⁷ que, “pese a las imperfecciones, carencias, errores y contradicciones de la Ley de Transparencia, ésta norma abrió una rendija en la puerta de las Administraciones Públicas” y, debe aspirarse a una modificación en profundidad de la misma con el objetivo de convertirla en un referente a nivel internacional y un instrumento en manos de los ciudadanos.

La nueva Ley de Transparencia puede ser un poderoso instrumento de transformación en manos de unos agentes conscientes y responsables como apuntan acertadamente DE LA NUEZ SÁNCHEZ CASCADO Y TARÍN QUIRÓS⁹⁸. Que no quede en papel mojado dependerá de los ciudadanos, especialmente de los juristas que lo apliquen (en el sector público y privado) y de que pueda extraerse todo su potencial, a la luz del Derecho comparado y principalmente del Derecho europeo.

Haciendo una analogía de lo recogido por PONS RIBAS⁹⁹ podemos afirmar que el nuevo tipo de destinatario de los órganos auxiliares se ha

⁹⁷ Ver Manuel SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA. (2014). “El día después de la ley de transparencia”. Revista jurídica de Castilla y León, núm. 33, pp. 288-307.

⁹⁸ Elisa DE LA NUEZ SÁNCHEZ CASCADO y Carlota TARÍN QUIRÓS. (2014). “Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”. La Ley, Grupo Wolters Kluwer, pp. 15-89.

⁹⁹ Salvador PONS RIBAS. (2015). “Informe sobre la contribución de las TIC en la optimización del sistema de salud y la atención al paciente emergente”. Grupo Menarini España.

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 y obliga a toda la administración a adaptarse a un nuevo tipo de destinatario que exige respuestas adecuadas a sus nuevas necesidades.

La integridad moral del sistema está sostenida por una serie de pilares como indica ARANDA LASHERAS¹⁰⁰ remitiéndose a lo recogido por la organización 'Transparency International' siendo estos la división de poderes, el control judicial y parlamentario, la existencia de órganos de fiscalización auténticamente independientes y de unos medios de comunicación libres y una sociedad civil con un espacio legal para poder organizarse y llevar a cabo sus tareas.

3.3. Relación entre la Ley de Transparencia estatal y la normativa en materia de transparencia y buen gobierno de las Comunidades Autónomas

La Ley 19/2013 de transparencia supuso, tal y como señalan NEVADO-BATALLA MORENO Y DÍAZ DÍAZ¹⁰¹ un paso fundamental en la arquitectura jurídica de transparencia a pesar de tratarse de un movimiento legislativo un tanto tardío en comparación con otros ordenamientos e incluso con las normas previamente adoptadas en el

¹⁰⁰ Véase María Jesús ARANDA LASHERAS en Antonio DÍAZ MÉNDEZ y Eloy CUELLAR MARTÍN (coords). (2007). "Administración inteligente". Ministerio de Administraciones Públicas, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y el Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid), pp. 233-312.

¹⁰¹ Pedro Tomás NEVADO- BATALLA MORENO y María Cruz DÍAZ DÍAZ. (2015). "Algunas reflexiones sobre malas prácticas, corrupción y ética del bien común. Una visión desde el Derecho Administrativo". Revista de Estudios Locales (Cunad), núm. 180, pp. 12-35.

ámbito autonómico; lo cual no resta su relevancia y contribución al mejor conocimiento de la actividad pública.

Como se desprende de lo recogido por los autores, no solamente el Estado Español ha legislado sobre la materia tratada, sino que la mayoría de los gobiernos regionales han aprobado normas que desarrollan la normativa básica aprobada por el Estado e incluso incorporan medidas de protección adicionales para garantizar el ejercicio del mismo por parte de los administrados.

En el ámbito autonómico, deben destacarse las labores implementadas en primer lugar por la Administración Pública gallega que, como indica FERNÁNDEZ LLERA¹⁰² tuvo carácter pionero con la aprobación de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega y, por otra parte, la Región de Murcia gracias a la aprobación de la Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana donde destaca la novedad introducida en su art.1.4 mediante la inclusión como una obligación más de la disposición de un responsable de publicidad activa que, deberá ser empleado de la institución y será el responsable de la información que, en virtud de la publicidad activa se publique y la persona indicada a la que acudir cuando la ciudadanía u otras entidades e instituciones tengan dudas, quejas y/o sugerencias con respecto a la publicidad activa realizada.

La relación entre la ley de transparencia estatal y normativa que en materia de transparencia y buen gobierno se han ido aprobando o

¹⁰² Roberto FERNÁNDEZ LLERA. (2016.a). "Disciplina presupuestaria, transparencia y buen gobierno como ejes de la calidad institucional". Monográfico de Calidad Institucional, transparencia y buen gobierno de la Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 82, pp. 37-49.

están pendientes de aprobación por parte de las CCAA es subrayada por DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO Y TARÍN QUIRÓS¹⁰³

La Ley 19/2013, al menos formalmente, tiene vocación general, ya que de acuerdo a lo recogido en su DF octava referente al título competencial, la ley de transparencia y buen gobierno se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la CE exceptuando lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 6.2, art. 9, art. 10.1 y 10.2, art. 11, art. 21.2, art. 25.1, el título III y la DA segunda refiriéndose éstos a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Los casos particulares recogidos en lo dispuesto en el art. 6.2, 9, 10.1, 10.2, y 25.1 se refieren a las excepciones de las inspecciones generales de servicios de la evaluación del cumplimiento de los planes y programas, el CTyBG, el portal de transparencia y los principios técnicos aplicables al mismo y el plan de simplificación normativa que debe acometer la AGE.

No obstante, a pesar de la vocación generalista ya mencionada, numerosas CCAA han aprobado normativa en materia de transparencia y buen gobierno, cuyo contenido en cuanto a derechos y obligaciones difiere entre sí y con el de la normativa estatal. La normativa autonómica tiene ciertos aspectos similares como los derechos de los ciudadanos o las obligaciones de transparencia para los poderes públicos pero sin definir minuciosamente mecanismos de sanción que permitan garantizar su cumplimiento.

¹⁰³ Elisa DE LA NUEZ SÁNCHEZ CASCADO y Carlota TARÍN QUIRÓS. (2014). Op. Cit.

Hacen constar de la DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO Y TARÍN QUIRÓS¹⁰⁴ el marcado carácter voluntarista y “propagandístico” de la normativa autonómica, fundamentando su manifestación en los resultados sobre el índice sobre transparencia de las CCAA que elabora Transparencia Internacional.

A mayor abundamiento, cabe destacar la aprobación del Estatuto del CTyBG por el RD 919/2014, de 31 de octubre regulando la estructura y funciones del citado Consejo, proporcionando así una garantía de despliegue efectivo del derecho a la información pública.

La normativa en materia de transparencia y buen gobierno aprobada por las CCAA a fecha actual, así como la existencia de ley y/o portal de transparencia se recoge en el Anexo 1.

Dada la disparidad normativa existente en las diferentes leyes autonómicas hasta ahora aprobadas, los ciudadanos españoles tendrán un derecho de acceso a la información pública distinto en función de la CA donde lo ejerzan, tanto en lo referente a la publicidad activa y pasiva, como a la participación ciudadana. Los distintos derechos no hubieran tenido lugar si los mismos hubieran sido regulados como un derecho fundamental desarrollado por una LO.

Concluye ALMONACID LAMELAS¹⁰⁵ en referencia a las CCAA que la administración electrónica es la premisa sine qua non de la transparencia ya que tanto el principio de publicidad activa como el derecho de acceso a la información ‘son electrónicos’ y se ejercen

¹⁰⁴ Elisa DE LA NUEZ SÁNCHEZ CASCADO y Carlota TARÍN QUIRÓS. (2014). Op. Cit.

¹⁰⁵ Víctor ALMONACID LAMELAS. (2015). “La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico-práctica”. Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 18 (30 de septiembre de 2015), pp. 2002-2017.

esencialmente a través de un Portal de Transparencia que deberá ser accesible, interoperable y reutilizable. Así mismo recoge que el futuro es un lugar en el que los usuarios de la red la utilizarán básicamente para tres cosas: informarse, comunicarse y realizar trámites y compras siendo dichas acciones interactivas.

Por otro lado, VILLORIA MENDIETA¹⁰⁶ colige en referencia al ámbito local que la profundización en los valores de transparencia y gobierno abierto puede ser una de las vías más fértiles para mejorar la legitimidad pública y reducir la desafección debiendo los gobiernos locales potenciar una sociedad civil existe para lograr una mejora permanente.

DEL RÍO FERNÁNDEZ, ROJAS MARTÍN Y CRIADO GRANDE¹⁰⁷ valoran la importancia de las RS en la estrategia de la transparencia y el Gobierno Abierto, considerando que las mismas se caracterizan por ser tecnologías útiles para la transparencia debido a, entre otras razones, la bidireccionalidad que permite poner el feedback entre la Administración Pública y la ciudadanía, la posibilidad de que la ciudadanía genere contenidos de valor público, la capacidad de desintermediación entre las instituciones y la ciudadanía, la posibilidad de crear comunidades de interés donde debatir, valorar e incluso jerarquizar los contenidos de manera colaborativa así como la plena disponibilidad superando las barreras de tiempo y espacio.

¹⁰⁶ Manuel VILLORIA MENDIETA. (2015). "El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles". Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 18 (30 de septiembre de 2015), pp. 1983-2001.

¹⁰⁷ Ángel Luis DEL RÍO FERNÁNDEZ, Francisco ROJAS MARTÍN y Juan Ignacio CRIADO GRANDE. (2015.a). Op. Cit.

3.4. Implicaciones jurídicas de la transparencia

La transparencia es un tema in fieri en el que recientemente se han dictado normas, sentencias, recomendaciones, resoluciones y otro género de documentos de interés que han ido perfilando en aspectos cruciales la respuesta jurídica a las relaciones entre publicidad y privacidad¹⁰⁸.

La jurisprudencia va aferrándose a la interdicción de lo arbitrario y la necesidad de motivación para abrir la puerta al principio de buena administración¹⁰⁹; así, deben reseñarse las STS que se recogen a continuación:

La STS de fecha 30 de abril de 2012 (rec. 1869/2011) que califica el derecho a una buena administración como “derecho de última generación” y lo vincula al principio de transparencia y el derecho de acceso a registros y archivos. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE recoge en su art. 41 acerca del derecho a una buena administración que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

Por otro lado, la STS de fecha 3 de noviembre de 2015 (rec. 396/2014) que afirma que “cabe significar que los principios de transparencia y buena administración exigen de las autoridades administrativas que motiven sus decisiones y que acrediten que se adoptan con objetividad y de forma congruente con los fines de interés público que justifican la

¹⁰⁸ Emilio GICHOT REINA (2011). “Transparencia VS Protección de Datos”. Ponencia impartida en el VI Congreso Anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Palma de Mallorca, 12 de febrero de 2011.

¹⁰⁹ Ver al respecto José Ramón CHAVES GARCÍA. (2016). Op Cit.

actuación administrativa, tomando en consideración todas aquellas circunstancias que conforman la realidad fáctica y jurídica subyacente.

Por último, debemos mencionar la STS de fecha 20 de noviembre de 2015 (rec.1203/2014) que vincula el derecho a una respuesta (eludiendo el silencio administrativo) a la buena administración aplicando la Sala al ordenamiento interno con naturalidad y eficacia directa este particular de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹¹⁰.

3.5. Transparencia colaborativa y corrupción

El derecho de acceso a la información pública, aquel que asiste a la ciudadanía para requerir a la Administración Pública documentación o información aunque no esté publicada en sus páginas web o portales de transparencia constituye la otra cara de la transparencia, la transparencia pasiva o colaborativa.

¹¹⁰ Véase la STS de 20 de noviembre de 2015 (rec. 1203/2014) que cita otra anterior expresando: "Formulada una determinada solicitud a la Administración por persona legitimada al efecto (y no hay la menor duda que es el caso en el supuesto de autos, como aclara la propia sentencia impugnada en su FD 4º), dicha persona tiene derecho a obtener una respuesta de aquélla y a que por tanto la Administración se pronuncie sobre su solicitud (artículo 42 LRJAP -PAC), sin que pueda consiguientemente permanecer inactiva durante tiempo indefinido, como si no se hubiese planteado ante ella la solicitud antes indicada.

Así lo vino a entender acertadamente la resolución judicial impugnada; y ciertamente tal exigencia puede deducirse incluso, no sólo de nuestro propio ordenamiento interno, sino también del derecho a la buena administración reconocido por la normativa europea (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: con proyección general, no obstante lo establecido también por el artículo 51 de dicha Carta, porque resulta difícil establecer y explicar un distinto nivel de enjuiciamiento, según se aplique o no el Derecho de la Unión Europea por los operadores en el ámbito interno)."

La transparencia pasiva es el mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información administrativa, previa solicitud a la Administración Pública para que se la muestre o facilite una copia como así indican SALINAS JIMÉNEZ Y SALINAS JIMÉNEZ¹¹¹ añadiendo así mismo los autores que una vez obtenida la información los propios ciudadanos la difunden a través de las RS.

El 47,8% de los ciudadanos españoles considera que el segundo mayor problema¹¹² del país, después del paro, es la corrupción, como así lo recoge el barómetro de abril de 2016 del CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (CIS¹¹³). Solo existirá corrupción, de acuerdo a RIVERO ORTEGA¹¹⁴ cuando el agente que toma decisiones en el ámbito de la

¹¹¹ Véase M^a del Mar SALINAS JIMÉNEZ y Javier SALINAS JIMENEZ. (2016). "Calidad institucional y transparencia en el sector público". Monográfico de Calidad Institucional, transparencia y buen gobierno de la Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 82, pp. 23-37.

¹¹² Evan BERMAN (1997) resumía hace casi dos décadas la opinión de los ciudadanos con respecto al gobierno, la cual podía ser agrupada en tres factores negativos. Los ciudadanos se sienten malentendidos o ignorados, consideran que el gobierno no utiliza su poder para favorecerlos y encuentran las políticas públicas y servicios inefectivos. Para evitar estas situaciones sugiere el autor que se debería explicar a la ciudadanía que pretende hacer el gobierno para servir los intereses generales, incorporar a los ciudadanos como input en el proceso publico de decisión y mostrar el grado de eficiencia alcanzado en el proceso para defender con ello la reputación del sector público.

Véase al respecto Evan BERMAN. (1997). "Dealing with Cynical Citizens". Public Administration Review, vol. 57, núm. 2, pp. 105-112.

¹¹³ Estudio núm. 3134 (barómetro de fecha abril 2016) del Centro de Investigaciones Sociológicas.

¹¹⁴ Ricardo RIVERO ORTEGA. (2004). "Corrupción y contratos públicos: las respuestas europea y latinoamericana" en Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo FABÍAN

Administración sustituye el interés público por intereses de otra naturaleza, con el objetivo de sacar una ventaja económica.

La acción legislativa con relación a estos delitos complejos (RODRÍGUEZ GARCÍA¹¹⁵) tales como la corrupción, tiene que estar sometida a límites huyendo de la represión y resoluciones condenatorias y fomentando la aplicación de principios fundamentales como la tutela judicial efectiva sin indefensión. Existe al respecto, ya desde hace años, un movimiento internacional contra la corrupción, que ha dado lugar a la celebración de diferentes encuentros en los cuales se pone de manifiesto que si se globaliza la criminalidad, hay que globalizar la respuesta jurídica frente a la misma, con agilidad y movilidad, como así advierte RODRÍGUEZ GARCÍA¹¹⁶. No obstante, no se deben olvidar en la lucha contra la corrupción los medios electrónicos, los cuales juegan un papel significativo los medios electrónicos, los cuales tienen una incidencia positiva tanto en la transparencia y eficacia de las Administraciones Públicas como en la participación y colaboración ciudadana¹¹⁷.

CAPARRÓS (coords) de "La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar". Ratio Legis, pp. 109-125.

¹¹⁵ Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA. (2016). "Delitos económicos y sistema penal: nueva estrategia en materia de recuperación de activos y decomiso". Monográfico de Calidad Institucional, transparencia y buen gobierno de la Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 82, pp. 85-118.

¹¹⁶ Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA. (2012). "La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción" en Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo FABÍAN CAPARRÓS (coords) de "La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar". Ratio Legis, pp. 241-275.

¹¹⁷ Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ. (2016). "El papel de los medios electrónicos en la lucha contra la corrupción". Revista Vasca de Administraciones Públicas, núm. 104, pp. 199-235.

4. COMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

4.1. La Sociedad de la Información en España

En las últimas décadas del siglo XX han tenido lugar numerosos cambios sociales pero, principalmente tecnológicos que pueden ser englobados dentro de conceptos como 'sociedad de la información' o 'sociedad del conocimiento'.

En la sociedad de la información donde vivimos, señalan DÁVARA FERNÁNDEZ y DÁVARA RODRÍGUEZ¹¹⁸, las TIC desempeñan un papel fundamental en la vida política, social, económica, laboral y de ocio tanto del sector privado como del sector público; siendo precisamente en el ámbito público donde la implementación de las TIC en todos los trámites y gestiones que se hagan en, desde y por los distintos organismos y entes que lo componen es conocido como administración electrónica.

Recogen GARGALLO LÓPEZ Y SUÁREZ RODRÍGUEZ¹¹⁹, que está teniendo lugar una revolución en toda la vida del ser humano; una revolución que se enmarca en un conjunto amplio de cambios y se concreta en una denominación: la sociedad de la información.

¹¹⁸ Véase Laura DÁVARA FERNÁNDEZ DEMARCOS y Miguel Ángel DÁVARA RODRÍGUEZ. (2016). "Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (1): novedades en materia de Administración electrónica". Revista Actualidad Administrativa, núm. 1 (enero 2016), pp. 26-39.

¹¹⁹ Bernardo GARGALLO LÓPEZ y Jesús SUÁREZ RODRÍGUEZ. (2002). "La integración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la escuela. Factores relevantes". Revista Education in the Knowledge Society, núm. 3.

En la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información¹²⁰ los conceptos de sociedad de la información y del conocimiento fueron los grandes protagonistas. No obstante, y de acuerdo a lo recogido por BURCH¹²¹ en la última década la expresión “sociedad de la información” se ha consagrado como el término hegemónico, no necesariamente por expresar una claridad teórica, sino por el bautizo que recibió en las políticas oficiales de los países más desarrollados, además de la ‘coronación’ que significó honrarlo con la Cumbre Mundial.

El informe¹²² publicado por la UNESCO sobre las sociedades del conocimiento, recoge que existe una diferencia significativa entre los conceptos de sociedad de la información y del conocimiento radicando la diferencia en que la primera se fundamenta en “progresos tecnológicos” mientras que la sociedad del conocimiento abarca dimensiones sociales, éticas y políticas. Por ello, plantea la posibilidad de referirse como “sociedades” rechazando por tanto todo aquel modelo que no contemple una diversidad cultural y que considere que la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación son un conducto hacia una única forma de sociedad posible.

¹²⁰ La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información se desarrolla en dos fases: la primera fase tuvo lugar en Ginebra, acogida por el Gobierno de Suiza en los días 10 al 12 de diciembre del 2003 y, la segunda fase se desarrolló en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005.

¹²¹ Sally BURCH. (2005). “Sociedad de la información / Sociedad del conocimiento” en Alain AMBROSI, Valerie PEUGEOT y Daniel PIMIENTA (coord.) en “Palabras en Juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información”. C&F Editions, pp. 23-32.

¹²² Informe “Hacia las sociedades del conocimiento” de la UNESCO.

El informe¹²³ publicado por la Fundación Telefónica recoge algunos de los hitos más relevantes en el ámbito de la regulación orientados a impulsar la Sociedad de la Información en España entre los cuales encontramos algunos¹²⁴ de los que se sintetizan en el apartado siguiente del presente trabajo.

4.1.1. Antecedentes legislativos de la Sociedad de la Información

Podemos situar el teórico nacimiento de la administración electrónica en España en el artículo 45 de la Ley 30/1992 en el cual se recogía que las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que la utilización de estos medios establecen la CE y las leyes; no obstante, ésta ley únicamente sirvió como muestra de buena voluntad no teniendo en la práctica reconocimiento alguno.

La 'revolución' de las telecomunicaciones en España comienza gracias a la aprobación de la Ley 11/1998, de 24 de abril General de

¹²³ Informe "La sociedad de la información en España 2009" de la Fundación Telefónica tenía por objetivo analizar los avances logrados en los diez años previos de la sociedad de la información en España.

¹²⁴ Debe ser mencionada por su importancia, a pesar de no ser ámbito subjetivo del presente trabajo, la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil la cual, tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, debido a las transformaciones sociales y culturales operadas en nuestra sociedad y al cambio en el status social del menor como consecuencia de ello, es necesario dar un nuevo enfoque a los derechos humanos de la infancia.

Telecomunicaciones¹²⁵ encargada de la regulación del sector de las telecomunicaciones (excluido el régimen básico de la radio y la televisión). En el año 1999 se llevó a cabo, por un lado, la regulación de los servicios de ADSL¹²⁶ y por otro lado la Ley 14/1999 de 17 de septiembre de Firma Electrónica.

Un año más tarde, es publicada la LO 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal en cuyo articulado, se recogía, entre otras cosas, el derecho de información en la recogida de los datos (art. 5) haciendo referencia a que los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco. El art. 15 regula el derecho de acceso haciendo constar que el interesado tendrá derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos. Finalmente, el art. 16 regula el derecho de rectificación y cancelación haciendo constar que el responsable del tratamiento tendrá la obligación de hacer efectivo dicho derecho en el plazo de diez días; dicho derecho es incumplido por la generalidad de las RS las cuales, pueden demorar hasta un mes el plazo de cancelación del usuario y, toda la información depositada inicialmente por el usuario permanece en la base de datos de la empresa.

En el año 2002, cuando la utilización de internet estaba completamente expandida se aprueba la Ley 34/2002 de 11 de julio, de Servicios de la

¹²⁵ Modificada por la Ley 32/2003, de 3 de Noviembre General de Telecomunicaciones la cual supone un cambio significativo cuyo objetivo era avanzar en el proceso de convergencia, tanto de mercados como de tecnología en el ámbito europeo.

¹²⁶ La regulación de los servicios de ADSL se produce inicialmente por la Orden Ministerial de 26 de marzo de 1999 (vigente hasta diciembre de 2000).

Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico, proporcionando una mayor confianza y seguridad jurídica a los usuarios con el fin de promover el comercio electrónico.

Derivado de la penetración del uso de internet, se hace necesaria la regulación de nuevos comportamientos, razón por la cual se aprueba la LO 15/2003, de 25 de noviembre contra la piratería que modificaba la Ley 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal. Este mismo año, se sigue avanzando en la regulación del sector y se aprueba la Ley 59/2003, de 19 de diciembre de Firma Electrónica regulando la firma, su eficacia jurídica y la prestación de servicios de certificación.

En los dos siguientes años se publican las Leyes 10/2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo y la Ley 17/2006, de 5 de junio de 2006 de la radio y televisión de titularidad estatal.

En el año 2007 debemos señalar tres normativas relevantes. En primer lugar, la Ley 11/2007, de 25 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos la cual marca un hito ya que a través de la misma se reconoce a los ciudadanos sus derechos a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública. En segundo lugar, la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de Sociedad de la Información, establece que los proveedores de servicios están obligados a informar a sus clientes de forma permanente, fácil, directa y gratuita, sobre los diferentes medios de carácter técnico que aumenten los niveles de seguridad de la información y permitan la protección frente a virus informáticos y programas espía. Por último, el Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y siendo éste de

aplicación a las RS debido a la función o característica de índole empresarial o comercial de la cual pueden estar dotadas las redes.

Es evidente que las anteriormente citadas Leyes 34/2002, 59/2003 y 11/2007 supusieron un empujón significativo en la puesta en marcha de la sociedad de la información en las administraciones públicas; no obstante, el verdadero salto cualitativo ha sido dado por las nuevas Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dando el paso del “podrán” al “deberán” (DF 3ª Ley 11/2007 y DF 17ª Ley 40/2015).

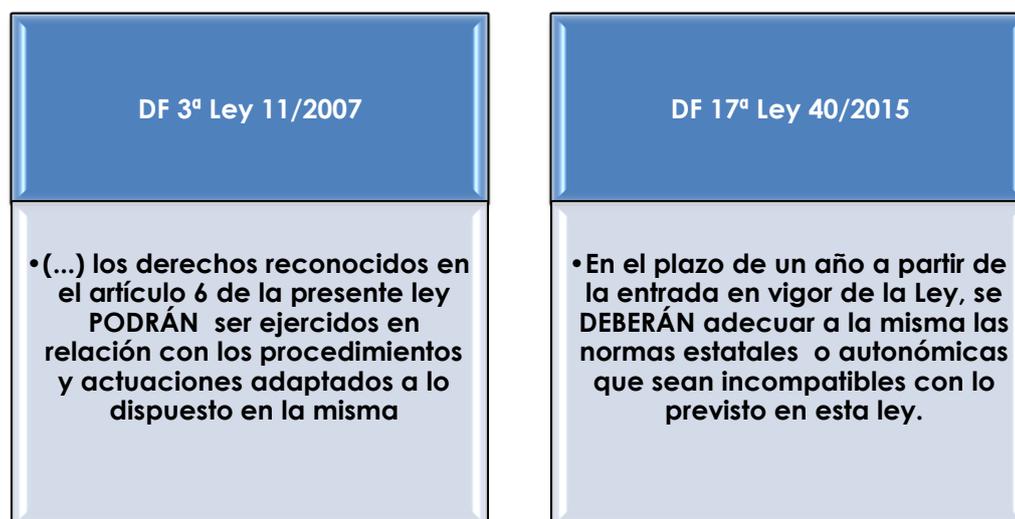


Ilustración 7: Comparativa Ley 11/2007 y 40/2015. Fuente: Elaboración propia

La diferencia fundamental radica en que la Ley 11/2007 es una “ley de derechos” y no de obligaciones; en cambio, las Leyes 39 y 40/2015 sustituyen los cimientos del derecho administrativo recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹²⁷, modernizando el ya existente cuya esencia pasa a ser la e-

¹²⁷ Vigente hasta el 2 de octubre de 2016

administración. Estas leyes sustituyen a la Ley 30/1992, espina dorsal del derecho administrativo, lo cual evidencia su trascendencia. Al respecto, GAMERO CASADO¹²⁸ afirma que estas nuevas leyes suponen la consagración definitiva de una tendencia que venía observándose desde 2010, la progresiva transfiguración del derecho a relacionarse por medios electrónicos en un deber.

Como se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, si bien la Ley 30/1992 recogió el impacto de las TIC en el ámbito administrativo y la Ley 11/2007 les daba configuración legal estableciendo el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, no ha sido hasta la publicación de estas nuevas normas cuando se configura ésta como una forma habitual de actuación de las administraciones y no como una forma especial de gestión de los procedimientos.

Por otra parte, se pone fin al problema que se venía dando en los últimos años de superposición de distintos regímenes jurídicos que no siempre eran coherentes entre sí, refundiéndolo en estas nuevas leyes que sistematizan toda la regulación relativa al procedimiento administrativo agilizándolo con un pleno funcionamiento electrónico.

Al respecto de las citadas leyes, reviste especial interés como recoge CHAVES GARCÍA¹²⁹ la previsión en términos imperativos del artículo 155.3 de la Ley 40/2015 referida a la adopción de las medidas necesarias

¹²⁸ Eduardo GAMERO CASADO. (2016). "Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación". Revista española de Derecho Administrativo, núm. 175 (enero-marzo 2016).

¹²⁹ José Ramón CHAVES GARCÍA. (2016). "Tomando el pulso a la reforma. Percepción y sensaciones locales ante las leyes 39 y 40/2015". Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 8 (30 de abril de 2016), pp. 839-848.

para la incorporación de las tecnologías con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas.

Por esto y por otros motivos, debemos reconocer la importancia de ésta novísima regulación, que sacude los cimientos de funcionamiento de todas las Administraciones y, en especial, de las más pequeñas, pues lo que antes era una utopía a la vista de las dificultades técnicas y económicas para su implantación, pasa a ser una realidad.

Tras la aprobación de la analizada Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno surgen dudas sobre la conciliación de ésta con la normativa aplicable en el ámbito de la protección de datos de carácter personal y el principio de secreto o sigilo profesional.

El informe¹³⁰ publicado por la AEPD afirmaba al respecto del entonces Anteproyecto de Ley de Transparencia, que resultaba innegable la incidencia de las cuestiones reguladas por el Título I del Anteproyecto en el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, consagrado inicialmente por el artículo 18.4 de la CE y desarrollado en cuanto a su naturaleza y perfiles por la jurisprudencia del TC, por lo que el establecimiento de un régimen específico de divulgación de la información de que disponen las Administraciones Públicas debe resultar congruente con los principios que conforman el derecho fundamental a la protección de datos.

¹³⁰ Informe preceptivo al Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de fecha 5 de junio de 2012.

GUICHOT REINA¹³¹ enuncia como principio general que puede extraerse del análisis comparado de ambas normativas, que deberá prevalecer como regla general básica la publicidad de la información cuando se trata de acceder a información relevante para conocer la corrección de la actuación administrativa, en relación con su propia organización, su actividad y su manejo de los bienes y los fondos públicos. Así, debe ser con carácter general pública, la información relativa a la identidad y ocupación de sus autoridades y funcionarios, contratistas, agentes, beneficiarios de subvenciones, permisos, etc.

En oposición al derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 12 de la citada ley de transparencia donde se recoge que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la CE se sitúa el artículo 11 de la LO 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de carácter personal que dispone que solo se podrán comunicar datos personales a un tercero, previo consentimiento expreso del interesado, salvo que una ley la autorice o se encuadre en cualquiera de los otros supuestos de excepción que se recogen en el citado artículo.

El vacío existente en el ordenamiento jurídico español (con el consiguiente déficit democrático derivado del mismo) es para BURGAR ARQUIMBAU¹³² claramente apreciable y más hiriente en comparación con las regulaciones existentes en la práctica totalidad de naciones no solo de nuestro entorno, (como recoge el Informe del Consejo de

¹³¹ Emilio GUICHOT REINA. (2011.a). Op. Cit.

¹³² Joaquín Miguel, BURGAR ARQUIMBAU. (2014). "Aproximación a la protección de datos de carácter personal en el marco de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". Revista digital CEMCI (Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional), núm. 23, pp. 119-150.

Estado¹³³) sino también en zonas de América Central y del Sur, Asia, África y Oceanía. Al respecto, GUICHOT REINA¹³⁴ dice que en el momento actual se ha generalizado a nivel mundial la existencia de leyes de transparencia y acceso a la información.

Dejando de lado datos de carácter especialmente protegidos recogidos en el artículo 7.3 de la LO 15/1999 o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública del infractor apuntan LOPEZ CARBALLO y GONZÁLEZ-CALERO MANZANARES¹³⁵ que se puede establecer una ponderación entre el menor daño causado entre el derecho a la protección de datos y el legítimo derecho de los ciudadanos a acceder a información pública¹³⁶. Existe un criterio que refuerza la ponderación a favor de la protección de datos que sería que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad y, por otro lado, existen dos criterios que

¹³³ Ver el Dictamen 707/2012 sobre el Anteproyecto de la Ley de Transparencia elaborado por el CE.

¹³⁴ Emilio GUICHOT REINA. (2011.b). "Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas". Fundación Alternativas, documento de trabajo 170/2011.

¹³⁵ Daniel A. LÓPEZ CARBALLO y Francisco Ramón, GONZÁLEZ-CALERO MANZANARES. (2015). "Protección de datos y habeas data". Agencia Española de Protección de Datos, pp. 59-79.

¹³⁶ Véanse así mismo otros trabajos al respecto de Francisco Ramón GONZALEZ-CALERO MANZANARES:

(2014.a) "¿Ninguna la Ley de Transparencia a la Ley Orgánica de Protección de Datos?" Publicado en legaltoday.com con fecha 23 de abril de 2014.

(2014.b) "Cómo conciliar la Ley de Transparencia y la LOPD en entidades locales" publicado en elderecho.com con fecha 17 de diciembre de 2014.

inclinarian la balanza a favor del derecho al acceso a la información pública, que son que los documentos únicamente contengan de carácter meramente identificativo o que la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

Al respecto de los principios de sigilo y secreto profesional, recogen los principios y normas de auditoría del sector público que los auditores deberán mantener y garantizar la confidencialidad sobre la información obtenida en el curso de sus actuaciones. En relación a esto y, como he defendido anteriormente, RIERA LÓPEZ¹³⁷, no faltará quien considere que en aplicación del principio de sigilo profesional, no sería ética (e incluso legal) la divulgación de los informes, recomendaciones, conclusiones, ponencias o cualquier otro tipo de información por existir un conflicto entre el principio de sigilo profesional y la protección de datos y la transparencia.

Parece obvio decir que la aprobación de la normativa referente a transparencia y buen gobierno no tiene el mismo impacto sobre los tres tipos de órganos auxiliares que integran el presente trabajo, órganos de fiscalización, consultivos y defensoría.

En concreto, en el ámbito subjetivo del presente trabajo, la protección de datos y los principios de sigilo y secreto profesional trazan una línea que es muy sencilla de traspasar. Los informes, dictámenes, memorias y demás documentación elaborada por los órganos auxiliares son publicados por diferentes medios (página web, boletines oficiales, RS...) pero, ¿deberían de ser publicados los papeles de trabajo que soportan

¹³⁷ Marta RIERA LÓPEZ. (2013.a). "Spanish audit: Shock of the new". Public Finance Internacional. Publicado con fecha 10 de mayo de 2013.

dichos documentos? ¿Y las alegaciones planteadas por los terceros¹³⁸ objeto de dichos informes y dictámenes?

4.1.2. Tecnologías de la Información y Comunicación

La comunicación conlleva facilitar información constante a la ciudadanía y sectores interesados sobre dos aspectos; el primero relacionado con las actuaciones presentes y futuras de la Administración Pública en la búsqueda de los intereses generales y el segundo hace referencia a los derechos de los ciudadanos en relación con la actividad pública¹³⁹.

Definen KATZ y HILBERT¹⁴⁰ las TIC como aquellos sistemas tecnológicos mediante los que se recibe, manipula y procesa información, y que facilitan la comunicación entre dos o más interlocutores. CASTELLS¹⁴¹ por otro lado considera que las TIC son el conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, la informática (máquinas y software), las telecomunicaciones y la optoelectrónica.

¹³⁸ Véase al respecto de la mención a terceros a Elena HERRERO GONZÁLEZ. (2013). “Mención nominal a terceros en los informes de fiscalización”. Revista Auditoría Pública, núm. 59, pp. 59-67.

¹³⁹ Véase al respecto Isabel María GARCÍA SÁNCHEZ. (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 47, pp. 37-64.

¹⁴⁰ Jorge KATZ y Martín HILBERT. (2003). “Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 11-21.

¹⁴¹ Manuel CASTELLS. (2000). “La era de la información. Volumen 1. La sociedad red”. (2ª edición). Alianza, pp. 60.

SOLA MARTÍNEZ, LORENZO DELGADO y ORTEGA CARRILLO¹⁴² consideraron a finales del siglo pasado que las TIC con las nuevas tecnologías de la información y comunicación giran en torno a tres medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; pero giran, no solo de forma aislada, sino lo que es más significativo de manera interactiva e interconexiónada, lo que permite conseguir nuevas realidades comunicativas.

Las principales características de las TIC son para CABERO ALMENARA¹⁴³ la inmaterialidad en torno a la cual se desarrolla la actividad (información materializada en formas visuales, auditivas, audiovisuales, etc), la interconexión de las diferentes TIC, la instantaneidad, la diferenciación y segmentación de las audiencias y la diversidad y flexibilidad.

4.1.3. La comunicación formal

La comunicación y el diálogo son esenciales para cualquier sociedad que avanza y, por tanto, también para las instituciones que la integran, siendo éstas el origen de la transparencia tal y como recogen

¹⁴² Tomás SOLA MARTÍNEZ, Manuel LORENZO DELGADO y José Antonio ORTEGA CARRILLO. (1998). "Enfoques en la organización y dirección de instituciones educativas formales y no formales". Grupo Editorial Universitario, Granada, pp. 197-206.

¹⁴³ Julio CABERO ALMENARA. (2007). "Nuevas tecnologías aplicadas a la educación". McGraw-Hill, pp. 11-13.

CASTELLÓ ORTA¹⁴⁴ y la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS¹⁴⁵.

La publicidad corporativa o institucional, uno de los pilares fundamentales del gobierno corporativo¹⁴⁶, es definida por WILCOX, CAMERON y XIFRA¹⁴⁷ como aquella que pretende mejorar la percepción que tiene el público de la entidad o explicar su punto de vista sobre un tema.

En materia de comunicación, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional de la AGE pretende lograr cuatro objetivos principales, siendo éstos la erradicación de las campañas que tengan como finalidad ensalzar la labor del Gobierno, la profesionalización de la planificación, ejecución y evaluación de las

¹⁴⁴ Carlos CASTELLÓ ORTA. (2015). "La apuesta por la comunicación en la Cámara de Cuentas de Andalucía". XXV Aniversario de la Cámara de Cuentas de Andalucía. El control externo como medio para la mejora de la gestión pública, pp. 125-128.

¹⁴⁵ Véase el documento elaborado por la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas "Gobierno corporativo y sistemas de información", publicado en 2016, pp. 15-41.

¹⁴⁶ Establece Belén LOZANO GARCÍA (2004) sobre el gobierno corporativo que para ejercer con eficacia sus responsabilidades, el buen gobierno corporativo, a través del cual las organizaciones son dirigidas y controladas, busca asegurar la gestión y el control de los riesgos, a través de distintas herramientas, internas y externas que además le permita no alejarse de sus objetivos prioritarios o retomarlos fácilmente cuando sea necesario.

Belén LOZANO GARCÍA (2004). "Las debilidades del gobierno corporativo en los casos de corrupción. El papel del Consejo de Administración" en Nicolás RODRIGUEZ GARCÍA y Eduardo FABIÁN CAPARRÓS "La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar). Ratio Legis, pp.41-58.

¹⁴⁷ Dennis WILCOX, Glen CAMERON y Jordi XIFRA. (2001). "Relaciones públicas. Estrategias y tácticas". Editorial Pearson Educacion, pp. 525.

campañas para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos, fortalecer la transparencia mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevea desarrollar la AGE y, velar por la lealtad institucional mediante la prohibición de campañas orientadas a denostar la actividad de otras administraciones en el uso legítimo de sus competencias.

Los medios de comunicación desempeñan una labor importante en la mediación entre las instituciones y la ciudadanía permitiendo, no solo transmitir el mensaje deseado por cada órgano sino también la existencia de feedback con la ciudadanía para tener en cuenta sus preocupaciones y demandas como recuerda ERBITI ZABALZA¹⁴⁸.

En la actualidad la gran mayoría de los órganos de fiscalización, consulta y defensoría suelen dar publicidad a sus informes, dictámenes y demás trabajos a través de los boletines oficiales ya sean del Estado, CA o Parlamento, notas de prensa y páginas web. No obstante, más allá de dichos medios de comunicación se abre un abanico de posibilidades tales como el vídeo-informe, podcast, RS, aplicaciones móviles, etc.

MURUZABAL LERGA y ERBITI ZABALZA¹⁴⁹ ya plantearon hace dos décadas la preocupación de la Cámara de Comptos de Navarra por la difusión y utilidad de sus informes y analizaron la experiencia del órgano tras la

¹⁴⁸ Fermín ERBITI ZABALZA. (2003). "La comunicación: asignatura pendiente de las instituciones de control". Revista Auditoría Pública, núm. 30, pp. 4-13.

Fermín ERBITI ZABALZA. (2005). "Los estudios de opinión sobre las instituciones de control: La experiencia de la Cámara de Comptos de Navarra". Revista Auditoría Pública Núm. 37, pp. 35-44.

¹⁴⁹ Jesús MURUZABAL LERGA y Fermín ERBITI ZABALZA. (1996). "El vídeo, un medio eficaz para los OCEX". Revista Auditoría Pública, núm. 6, pp. 71-73.

firma en el año 1995 de un Convenio con el Centro Territorial de TVE en Navarra con el objetivo de que éste cediese su archivo y equipos técnicos y humanos para las fases de grabación y edición de sus imágenes para la elaboración del que sería el primer informe¹⁵⁰ con un nuevo soporte, el vídeo.

Si bien es cierto que quizás el vídeo no sea el formato o soporte habitual para la realización de informes, también lo es que en una época como la actual, donde los sistemas audiovisuales ya se han impuesto, es aconsejable que los órganos auxiliares, los cuales tienen como principal destinatario de sus informes, dictámenes, etc a la ciudadanía empiecen a utilizarlos siguiendo la estela de organizaciones internacionales como la U.S. Government Accountability Office (en adelante, GAO) que desde hace décadas vienen utilizando el formato de vídeo y podcast para la publicidad y difusión de sus informes.

En éste sentido y, siguiendo el rastro dejado por las organizaciones internacionales mencionadas, la Cámara de Comptos de Navarra publicó en la RS Vimeo¹⁵¹, previa comparecencia ante el Parlamento, un vídeo explicativo del Informe que analiza los Peajes en la Sombra de la Autovía del Camino, Autovía del Pirineo y las zonas regables del Canal de Navarra.

La Administración Pública y sus instituciones deben asumir un rol de liderazgo con respecto a la innovación, a través de la implementación de servicios públicos orientados a satisfacer las necesidades y deseos de la ciudadanía. Para ello, y tal y como recoge la página web del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), procede desarrollar el

¹⁵⁰ El primer video-informe realizado por la Cámara de Comptos de Navarra llevaba por título "La situación de los residuos sólidos urbanos en Navarra".

¹⁵¹ RS que permite compartir y almacenar vídeos.

concepto de innovación social entendido como la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública¹⁵² con el objetivo de generar valor social. Si la innovación en el sector privado se orienta a la mejora de la competitividad y, por tanto, a la generación de valor económico, la innovación pública ha de perseguir la consecución de unas políticas públicas que satisfagan mejor las necesidades sociales y unos servicios públicos de mayor calidad, mediante la asignación y la utilización de los recursos públicos

En esa línea, algunos órganos nacionales, tales como la Cámara de Comptos de Navarra y la CCu de Andalucía están evolucionando en

¹⁵² La gestión de las administraciones públicas, según recoge CRIADO GRANDE, Juan Ignacio (2016) se encuentra en una fase de cambio como consecuencia de la dinámica de adaptación a la nueva ola de transformación tecnológica; proceso que cuenta con un nuevo sustrato ideológico abierto, colaborativo y relacional que está afectado por otros ámbitos de la vida humana tales como la política, economía y cultura.

Juan Ignacio CRIADO GRANDE (2016). "Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?" en CRIADO GRANDE, Juan Ignacio "Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas". Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), pp. 27-51.

¹⁵² Enrique VALENZUELA MENZONA (2016) considera que el gobierno abierto es la ecuación que permite mejorar la calidad de nuestras administraciones públicas y así responder mejor a las necesidades de la ciudadanía.

Rafael Enrique VALENZUELA MENDOZA, (2016). "Seguridad inteligente como herramienta para implementar el gobierno abierto en las ciudades" en CRIADO GRANDE, Juan Ignacio "Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas". Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), pp. 121-140.

sus políticas de comunicación y fomentado el feedback con los ciudadanos en actos como los organizados el 11 de diciembre de 2015 y 13 de mayo de 2016 respectivamente, donde ciudadanos y periodistas interesados acudieron a la sede de ambas instituciones para dialogar con los profesionales de la misma.

4.1.3.1. Revistas de los Órganos Auxiliares

En el desarrollo de las labores de fiscalización, control, consulta y defensoría las instituciones crean como símbolo de su actitud de apertura - hacia el resto de organizaciones homólogas nacionales e internacionales pero, principalmente hacia la ciudadanía - y su afán de mejora en la gestión de los fondos públicos un conjunto de publicaciones donde poder analizar diferentes experiencias y puntos de vista y contrastar pareceres con el objetivo de unir a los órganos que se sitúan en un mismo plano de actuación institucional, estar presentes en el panorama científico y doctrinal de las materias relacionadas con sus funciones y publicar monográficos sobre temas de actualidad, entrevistas, artículos, etc.

Algunas de estas revistas son Auditoría Pública y la Revista Española de Control Externo de los órganos de fiscalización; las Revistas Española de la Función Consultiva, de Investigación Económica y Social de Castilla León, de Actividad Económica y Social del CES de Extremadura y la Revista CAUCES, Cuadernos del CES de los órganos de consulta y, por último la revista El Defensor al día de las defensorías del pueblo.

Las revistas Auditoría Pública y Revista Española de Control Externo se fundaron en los años 1995 y 1999 a iniciativa de los OCEX y el TCu respectivamente. Con carácter semestral y cuatrimestral publican artículos, información y entrevistas sobre la auditoría y el control de los fondos públicos, contabilidad, legalidad y, en general todos aquellos

aspectos que inciden en la gestión pública, su control y las responsabilidades derivadas de la irregular administración de los recursos públicos.

Así mismo, la Revista Española de Control Externo incluye, en ocasiones, números monográficos sobre cuestiones de especial actualidad e interés en un determinado momento.

Mención especial merece el Premio de Auditoría Pública que la revista con el mismo nombre concede todos los años con el fin de estimular la realización de trabajos sobre temas relacionados con la fiscalización de fondos públicos y al que pueden optar todas aquellas personas o grupos que envíen sus artículos para su publicación.

En el ámbito de los CC se encuentran la Revista Española de la Función Consultiva y el Cuaderno de Actualidad Económica y Social.

La Revista Española de la Función Consultiva es una publicación semestral editada por el órgano consultivo de la Comunidad Valenciana desde el año 2006 cuyo objetivo es dar a conocer el trabajo de los órganos consultivos tanto a nivel estatal como autonómico desde una perspectiva científica mediante la publicación de estudios, informando de modificaciones legislativas o, publicando dictámenes de interés, entre otros aspectos.

El CES de España, venía publicando desde su creación diferentes boletines periódicos¹⁵³ que, desde Julio de 2007 se integraron creando la publicación CAUCES, Cuadernos del CES. La revista tiene una orientación informativa, de difusión de datos y opiniones sobre temas

¹⁵³ Panorama Económico y Social de España, Observatorio de Relaciones Industriales y Panorama Socio laboral de la Mujer en España.

socioeconómicos y laborales que se consideran de interés por las organizaciones representadas en el Consejo.

Los CES de Castilla León y Extremadura editan desde los años 2014 y 2015 respectivamente, la publicación electrónica que en ambos casos con carácter mensual se publica en la página web del correspondiente órgano auxiliar con el objetivo de recopilar estadísticas y documentos de actualidad e interés.

Por último, la revista del DP de España, el Defensor al Día, es una publicación periódica difundida a través de la página web del DP en la cual, se recoge la actividad institucional de la organización así como noticias e información de interés.

Debe mencionarse asimismo, a pesar de no pertenecer estrictamente al ámbito de los órganos auxiliares, la revista El Consultor de los Ayuntamientos.

El Consultor de los Ayuntamientos es una publicación quincenal técnica española, fundada en 1852 y especializada especializada en la Administración Local y por tanto considerada como una de las publicaciones de referencia para los profesionales del ámbito local por considerarse una herramienta de información y asesoramiento. Por otro lado, Actualidad Administrativa.

Por último y por gozar de gran importancia a pesar de no estar relacionada directamente con la actividad cotidiana de los órganos auxiliares, la recientemente creada Revista Española de Transparencia.

La Asociación Española de Acreditación de la Transparencia publicó en noviembre de 2015 el primer número de la Revista Española de la Transparencia; publicación digital que nace con el objetivo de ser una

herramienta de divulgación, análisis y debate en torno a la transparencia, colaboración, participación y buen gobierno.

5. LAS REDES SOCIALES

5.1. Las redes sociales como pared maestra de la nueva gobernanza pública.

Vivimos en una sociedad donde lo único permanente es el cambio constante. La evolución que ha tenido lugar en las últimas décadas de los siglos XX y XXI en materia de comunicación ha revolucionado la forma de interactuar de los seres humanos entre sí y, por tanto, la forma en que la Administración Pública debe interactuar con sus destinatarios, la ciudadanía (GÓMEZ ROA¹⁵⁴). Nos encontramos con una generación que exige un mayor conocimiento y participación en las decisiones y una creciente transparencia en la gestión pública, jugando en todo ello un papel crucial las TIC y siendo el 'actor principal' las RS.

Las redes sirven fundamentalmente para conectar a las personas entre sí, conformando, de acuerdo a NAVARRO PEDREÑO¹⁵⁵ y SIXTO GARCÍA¹⁵⁶, un entretejido de relaciones sociales que, desde diferentes ámbitos de vida y con diferentes grados de significación, vinculan a un sujeto con otro.

¹⁵⁴ Juan Manuel GOMEZ ROA. (2013). "Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government" en Juan Ignacio CRIADO GRANDE y Francisco ROJAS MARTÍN "Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas". Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 119-139.

¹⁵⁵ Silvia NAVARRO PEDREÑO. (2004). "Redes Sociales y construcción comunitaria". Editorial CCS, pp. 47.

¹⁵⁶ Véase José SIXTO GARCÍA. (2011). "La red social Tuenti. Análisis del modelo de comunicación y de la estrategia de marketing". Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación, núm. 89, pp. 139-145.

El estudio 3057¹⁵⁷ del Centro de Investigaciones Sociológicas concluye que de todos los encuestados, el 92,9% ha utilizado durante los últimos 6 meses el móvil, el 47,7% las RS y el 69,6% el whatsapp u otra aplicación similar habiendo sido utilizado el móvil al menos una vez al día en el 88,1% de los casos y el 94,5% en el caso del whatsapp u otra aplicación similar. Por último concluye, que únicamente el 9,8% de los encuestados que sí utilizaron las TIC en los últimos 6 meses, se arrepintieron de haber enviado algún tipo de información, mensajes, vídeos o fotos a través de las mismas.

Elabora COSENZA¹⁵⁸ el “mapa del mundo de las RS” donde se recogen las TIC más populares por país destacando como RS dominante en 129 de los 137 países analizados, Facebook.

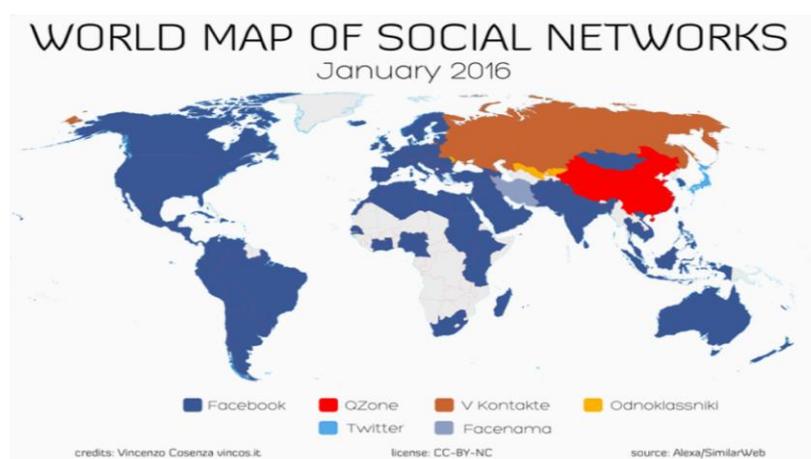


Ilustración 8: Mapa del mundo de las redes sociales. Fuente: COSENZA.

¹⁵⁷ Estudio 3057 del Centro de Investigaciones Sociológicas (barómetro de marzo de 2015).

¹⁵⁸ Vincenzo COSENZA. (2016). “World map of social networks”. Blog Vincosblog publicado en enero 2016.

Hace cuatro años fue publicado el estudio¹⁵⁹ "Social Media Report 2012: Social Media Comes of Age" que ya puso o de relieve el éxito y crecimiento de las TIC y, en concreto de las RS en Internet haciendo constar que en ese momento, tres de las diez páginas más visitadas del mundo están consideradas como social media: Facebook, YouTube y Wikipedia. La humanidad dedicaba entonces 100 millones de horas a RS y blogs (un 22% del tiempo online total).

Haciendo uso del acelerado proceso de difusión experimentado por las RS en los últimos años, al que hacen referencia CRIADO GRANDE Y ROJAS MARTÍN¹⁶⁰ las Administraciones Públicas deberían implementar las TIC para mejorar la comunicación con los ciudadanos pero también para fomentar la transparencia, participación y colaboración en búsqueda de lograr unas Administraciones Públicas más permeables y abiertas a sus destinatarios, los ciudadanos.

Los estudios sobre RS realizados por el INTERACTIVE ADVERTISING BUREAU¹⁶¹ recogen que en 2016 un 81% de los internautas de 18 a 55 años utilizan las RS, representando esto más de 15 millones de usuarios en España.

¹⁵⁹ El estudio, realizado por Nielsen, analiza la evolución en la utilización de las RS centrándose en las razones que impulsan el continuo crecimiento de dicho fenómeno.

¹⁶⁰ Juan Ignacio CRIADO GRANDE y Francisco ROJAS MARTÍN. (2013). "Aproximación general sobre la adopción y el uso de las redes sociales en las administraciones públicas" en Juan Ignacio CRIADO GRANDE y Francisco ROJAS MARTÍN (eds) "Las Redes Sociales digitales en la gestión y las políticas públicas". Barcelona; Escola d' Administració Pública de Catalunya, pp. 16-31.

¹⁶¹ Véanse al respecto las conclusiones de los Estudios VI (enero 2015) y VII (abril 2016) sobre RS realizados por el INTERACTIVE ADVERTISING BUREAU.

Así mismo, cabe destacar del citado estudio, el análisis de la frecuencia de uso de las RS por cuota de tiempo (horas/semana) donde se observa que la RS Facebook continua siendo en el ejercicio 2014 la más utilizada, a pesar de haber reducido su cuota de tiempo respecto al ejercicio previo en 19 minutos seguida de YouTube, Twitter e Instagram, entre otras.

La influencia de las TIC y de las redes está legitimada en diferentes ámbitos y niveles, social (salud pública¹⁶² y protección civil¹⁶³), económico¹⁶⁴, cultural¹⁶⁵, político¹⁶⁶, judicial¹⁶⁷ y laboral¹⁶⁸, entre otros;

¹⁶² Vanina GIBEZZI. (2015). "Las redes sociales y comunitarias en el ámbito de la salud. Una herramienta de acción eficaz". Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, núm. 77.

¹⁶³ María TORRENS TILLACK. (2016). "Demanda a Google, Twitter y Facebook por "propaganda terrorista"". Periódico El Español, publicado el 16 de junio de 2016.

¹⁶⁴ Ángeles GONZALO ALCONADA. (2015). "Cómo influyen Twitter y los sentimientos en el IBEX". Periódico Cinco Días, publicado con fecha 27 de Agosto de 2015.

¹⁶⁵ Juan Ignacio CRIADO GRANDE y Francisco ROJAS MARTÍN. (2015.b). "Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista". Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, vol. 25, núm. 57, pp. 45-62

¹⁶⁶ Ricardo ZUGASTI AZAGRA y Javier PÉREZ GONZÁLEZ. (2015). "La interacción política en Twitter: el caso de @ppopular y @ahorapodemos durante la campaña para las Elecciones Europeas de 2014". Revista Internacional de Comunicación, núm. 28, pp. 38-49.

¹⁶⁷ Veáse al respecto Santiago CARRETERO SÁNCHEZ. (2016). "Las redes sociales y su impacto a los derechos fundamentales: aproximación general". Diario La Ley, núm. 8718.

¹⁶⁸ David AGUADO GARCÍA. (2016). "Redes sociales en la selección de personal: analizando sus propiedades psicométricas". Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales, núm. 108, pp. 48-53.

teniendo una relevante repercusión en acontecimientos de diversa índole bursátil, campañas políticas¹⁶⁹, eventos sociales, etc.

A nivel judicial el asunto ha sido presentado de manera lúcida por el magistrado y doctor ORDOÑEZ SOLÍS¹⁷⁰ en el ámbito judicial americano y europeo donde se polemizaba sobre los problemas éticos de la participación en las RS de los jueces y abogados. En Estados Unidos las respuestas fueron diferentes encontrándose Estados como Ohio y Kentucky donde los comités permiten que un juez sea “amigo” de un abogado que oficie en su tribunal y otros Estados que se muestran contrarios a éstas prácticas o a que los jueces tengan conexiones electrónicas con cualquier abogado que pueda comparecer en su tribunal como es el caso de California, Florida, Oklahoma o Massachusetts, entre otros. Al respecto se pronunciaron algunos comités profesionales o judiciales de Estados Unidos¹⁷¹.

En el caso Europeo la participación en las RS es fomentada desde la UE, ya que desde algunas de sus instituciones tales como el CC de Jueces

¹⁶⁹ Miguel DEL FRESNO GARCÍA, Alan J. DALY y Sagrario SEGADO SÁNCHEZ-CABEZUDO. (2016). “Identificando a los nuevos influyentes en tiempos de Internet: medios sociales y análisis de redes sociales”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, pp. 23-42.

¹⁷⁰ David ORDOÑEZ SOLÍS. (2016). “¡¡¡Pero bueno, los Jueces también están en las redes sociales!!!”. Diario La Ley, núm. 8762, sección práctica forense, 16 de mayo de 2016, Editorial La Ley.

¹⁷¹ Comité de Ética Judicial de la Asociación de Jueces de California, Comité Consultivo de Ética Judicial de Arizona, Asociación Profesional de Abogacía de Estados Unidos (American Bar Association) o la Conferencia Judicial de los Estados Unidos, entre otros.

Europeos se publican informes¹⁷² donde se concluye que las TIC pueden contribuir a mejorar el acceso a la justicia, la gestión de los asuntos y la evaluación del sistema judicial y que las citadas tecnologías desempeñan un papel primordial en la facilitación de información a los jueces, abogados y otros intervinientes en el marco del sistema judicial, así como al público y a los medios de comunicación social. No obstante, por otro lado, la Unión también incide en el derecho de libertad de expresión y de responsabilidad en el sentido expresado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁷³.

A nivel Europeo y, al respecto, la Directiva de la Comisión Europea 95/46/CE creó el denominado el Grupo de Trabajo del Artículo 29¹⁷⁴ (GT 29) como un órgano consultivo independiente integrado por la propia Comisión Europea, las Autoridades de Protección de Datos de todos los EM¹⁷⁵ y el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

Las conclusiones recogidas en el Memorándum de Roma de marzo de 2008 realizado por el Grupo de Trabajo Internacional de Berlín sobre la protección de datos en las telecomunicaciones son el germen del Dictamen 5/2009 de RS en donde se hace referencia a que la

¹⁷² Ver CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS. (2011). "Informe núm. 14 Justicia y tecnologías de la información". Aprobado en su 12ª reunión plenaria, Estrasburgo, 7 a 9 de noviembre de 2011.

¹⁷³ Véase, entre otras, la Sentencia del 16 de junio de 2015, CASE OF DELFI AS v. ESTONIA del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. (2015). "CASE OF DELFI AS v. ESTONIA". Application num. 65569/09, 16 de junio de 2015, Estrasburgo.

¹⁷⁴ El Grupo de Trabajo del artículo 29 es un organismo de la UE de carácter consultivo e independiente creado por el artículo 29 de la Directiva 95/46/CE para la protección de datos y el derecho a la intimidad.

¹⁷⁵ La AEPD forma parte del Grupo de Trabajo del Artículo 29 desde febrero de 1997.

información publicada en línea por un usuario pueden ser utilizados por terceros con distintos fines (comerciales) y pueden representar grandes riesgos tales como la usurpación de identidad, pérdidas de índole económica o posibilidades de empleo o ataques a la integridad física.

En este sentido se manifestó hace una década el documento aprobado por la Conferencia de Presidentes de los OCEX, la Declaración de Pamplona. En dicho documento, se afirmaba, como recoge JIMÉNEZ RIUS¹⁷⁶ que las instituciones autonómicas de control deberán afrontar otros retos si quieren responder a las demandas de la sociedad y convertirse en puntas de lanza en la modernización de las administraciones debiendo realizar para ello un mayor esfuerzo, entre otras cosas, en la fiscalización de los sistemas informáticos de las administraciones públicas.

Años más tarde y abundando en éste aspecto GARCÍA MUÑOZ Y ÁLVAREZ ARDERIUS¹⁷⁷ afirman que los responsables (del control interno) de cualquier administración deberían ser capaces, como acertadamente indican, de identificar los riesgos existentes en los sistemas de información y revisar la eficacia de los procesos que soportan su gestión económico-financiera.

¹⁷⁶ Pilar JIMÉNEZ RIUS. (2007). "La Declaración de Pamplona; Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España". Revista Auditoría Pública, núm. 41, pp. 31-42.

¹⁷⁷ Julio GARCÍA MUÑOZ y Luis ÁLVAREZ ARDERIUS. (2014). "Controles informáticos para la fiscalización de la nómina". Revista Auditoría Pública, núm. 64, pp. 51-60.

5.2. Naturaleza y características de las redes sociales

No existe en la actualidad ningún cuerpo normativo, reglamento o legislación que recoja una definición exacta de qué es una 'RS'. Por ello, es necesario plasmar diferentes definiciones para entender desde diferentes perspectivas el concepto e implicaciones sociales, económicas y jurídicas del mismo.

En primer lugar, tenemos que remontarnos hace más de sesenta años para localizar una de las primeras definiciones concretas, cuando BARNES¹⁷⁸ definía una RS con los siguientes términos: "Cada persona está, por decirlo de alguna manera, en contacto con un número de personas, algunas de las cuales están directamente en contacto entre sí y otras no [...] Me parece conveniente hablar de 'red' para referirnos a un campo social de este tipo. La imagen que tengo de ello es la de un conjunto de puntos, algunos de los cuales se unen por líneas. Tales puntos son las personas o, a veces, los grupos, y las líneas indican las interacciones entre esas personas".

A lo largo de la década de los años sesenta y setenta, fueron sucediéndose nuevas acepciones e incluyéndose nuevos matices al inicial concepto de RS como apuntan PONCE LEIVA y AMADORI¹⁷⁹ especialmente desde la llamada "escuela Harvard" añadiendo la posibilidad de que existiesen vínculos múltiples entre los puntos, la consideración de un número finito o indefinido de puntos o la necesidad

¹⁷⁸ A. John BARNES. (1954). "Class and Committees in a Norwegian Island Parish". Human Relations, vol. 7, pp. 39-58.

¹⁷⁹ Pilar PONCE LEIVA y Arrigo AMADORI. (2008). "Redes sociales y ejercicio del poder en la América Hispana: consideraciones teóricas y propuestas de análisis". Revista Complutense de Historia de América, núm. 34, pp. 15-42.

de considerar todos o tan solo parte de los vínculos existentes, MITCHELL¹⁸⁰

BOYD y ELLISON¹⁸¹ definieron las RS como un servicio web que permite a los individuos construir un perfil público o semi-público dentro de un sistema acotado, articular una lista de usuarios con los que compartir una conexión y ver y navegar a través de la lista de conexiones propia y la del resto de usuarios.

Posteriormente, el catedrático de la Universidad de Harvard CHRISTAKIS y el profesor de la Universidad de California FOWLER¹⁸² sintetizaron el concepto de las RS como un conjunto organizado de personas formado por dos tipos de elementos: seres humanos y conexiones entre ellos.

También en el año 2009, el denominado Grupo de Trabajo del artículo 29 creado en el seno de la Comisión Europea publica el denominado Dictamen 5/2009, sobre las RS donde se afirma que los servicios de redes sociales pueden definirse generalmente como plataformas de comunicación en línea que permiten a los individuos crear redes de usuarios que comparten intereses comunes, calificándolos como servicios de la sociedad de la información y destacando, entre otras, características tales como que los usuarios deben proporcionar datos personales para generar un perfil, que las RS facilitan a los usuarios

¹⁸⁰ J. Clyde MITCHELL. (1969). "Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns (The Concept and Use of Social Networks)". University of Manchester, pp. 1-50.

¹⁸¹ Danah BOYD, Nicole ELLISON. (2008). "Journal of Computer-Mediated Communication". International Communication Association, vol. 13, pp. 210-230.

¹⁸² Nicholas CHRISTAKIS y James FOWLER. (2009). "Connected. The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives". Little, Brown and Company, pp. 3-33.

poner su propio contenido en línea tales como fotografías, crónicas o comentarios, música o vídeos y, que éstas funcionan gracias a la utilización de herramientas que proporcionan una lista de contactos para cada usuario, con las que éstos puedan interactuar.

Existen múltiples y variadas aproximaciones al concepto de RS¹⁸³. El INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN define¹⁸⁴ las RS online como servicios prestados a través de Internet que permiten a los usuarios generar un perfil, desde el que hacer públicos datos e información personal y que proporcionan herramientas que permiten interactuar con otros usuarios y localizarlos en función de las características publicadas en sus perfiles.

Procede reseñar así mismo la definición de RS que se recoge dentro de una de las diez 'social media' mejor consideradas, Wikipedia, donde se definen las RS como una forma de representar una estructura social, asignándole un grafo, si dos elementos del conjunto de actores (tales como individuos u organizaciones) están relacionados de acuerdo a algún criterio (relación profesional, amistad, parentesco, etc.) entonces se construye una línea que conecta los nodos que representan a dichos elementos. El tipo de conexión representable en una RS es una relación

¹⁸³ Veáse la definición de José Antonio GALLEGO VÁZQUEZ de RS, donde se realiza un símil entre éstas y la relación entre los invitados de una boda.

José Antonio GALLEGO VÁZQUEZ. (2012). "Todo lo que hay que saber de Comunidades Virtuales y Redes Sociales". Wolters Kluwer, pp. 13-35.

¹⁸⁴ Ver el Estudio sobre la privacidad de los datos personales y la seguridad de la información en las redes sociales online del Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación.

diádica o lazo interpersonal, que se pueden interpretar como relaciones de amistad, parentesco y laborales, entre otros.

Por último, cabe destacar la doctrina más reciente publicada por DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS¹⁸⁵ cuando hace referencia a los aspectos básicos pero más relevantes de las redes, destacando que se trata de una herramienta 2.0¹⁸⁶ y un servicio de la sociedad de la información cuya vocación inicial-primitiva y primaria en el sentido más estricto de la palabra es el de la interacción, puesta en contacto y búsqueda de nuevas y antiguas relaciones con un ámbito de aplicación que abarca tanto personas físicas como jurídicas de carácter público y privado y que permite la inclusión de multitud de aplicaciones y funcionalidades lo cual a efectos prácticos conlleva una personalización o 'servicio a medida'. Por último, hace referencia también a que la presencia en la misma supone la aceptación y cumplimiento de la normativa en protección de datos, comercio electrónico y propiedad intelectual que resulte de aplicación.

Atendiendo a todo lo anterior, podemos definir una RS como una plataforma tecnológica que permite a sus usuarios crear (o recuperar) vínculos entre ellos a través de las diferentes herramientas 2.0 existentes en la actualidad y definir aquellas características singularizan el funcionamiento de todas las RS de acuerdo con AGUSTINOY GUILAYN y

¹⁸⁵ Laura DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS. (2015). "Implicaciones socio-jurídicas de las Redes Sociales". Thomson Reuters, Aranzadi, pp. 35-124 y 435-456.

¹⁸⁶ Tim O'REILLY y John BATELLE. (2009). "Web squared: web 2.0 Five Years On". Web 2.0 Summit & Techweb. Los autores definen la web 2.0 como aquella que se caracteriza por su dinamismo, interacción e intercambio de opiniones, archivos e informaciones.

MONCLÚS RUIZ¹⁸⁷ en base a tres principios: el principio de libertad bilateral, el control sobre la información ofrecida y la transparencia.

El principio general de libertad bilateral de los usuarios hace referencia a que los mismos podrán tanto compartir como acceder a cualquier información que deseen a través de diferentes medios y formatos. Los usuarios asimismo podrán compartir con quien consideren la información, dentro de los parámetros dispuestos por el operador de la red (control sobre la información) y, por último, las RS estarán caracterizadas por la ausencia de barreras técnicas o de cualquier otro tipo respecto al acceso a la información compartida pretendiéndose implantar un sistema transparente.

5.3. Clasificación de las redes sociales

Existen numerosas clasificaciones de las RS, siendo algunas de las más frecuentes las utilizadas por URUEÑA LÓPEZ¹⁸⁸ y EL OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LAS SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (ONTSI¹⁸⁹) donde se distingue entre RS directas e indirectas; asimismo la planteada por PONCE¹⁹⁰ clasificando las RS en horizontales y verticales y, por último la clasificación de FERNÁNDEZ

¹⁸⁷ Ver Albert AGUSTINOY GUILAYN y Jorge MONCLÚS RUIZ. (2016). "Aspectos legales de las redes sociales". Wolters Kluwer, colección práctica jurídica, pp. 17-37.

¹⁸⁸ Alberto URUEÑA LOPEZ (coord.). (2011). "Estudio: Las Redes Sociales en internet". Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de las Sociedades de la Información. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

¹⁸⁹ Véase el Estudio sobre el conocimiento y uso de las Redes Sociales en España realizado en el año 2011 por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de las Sociedades de la Información.

¹⁹⁰ Isabel PONCE. (2012). "Monográfico de Redes Sociales". Observatorio Tecnológico del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

BURGUEÑO¹⁹¹ que considera la existencia de redes analógicas o offline y redes digitales o online.

5.3.1. Redes sociales directas e indirectas

5.3.1.1. Redes sociales directas

Las RS directas son aquellas en las cuales existe una colaboración entre grupos de personas que comparten intereses en común y que, interactuando entre sí en igualdad de condiciones, pueden controlar la información que comparten. El miembro de este tipo de redes crea un perfil para una más eficiente gestión de su información personal y de la relación con el resto de miembros de la RS estando restringido el acceso a la información por el grado de privacidad seleccionado por el usuario.

Entre otras, son redes directas: Facebook, Twitter, YouTube, Wikipedia, Meetic, LinkedIn, MySpace, Fotolog, etc.

A su vez, las RS directas podemos clasificarlas, tal y como se recoge en la tabla, según su finalidad, funcionamiento, grado de apertura y nivel de integración.

¹⁹¹ Pablo FERNÁNDEZ BURGUEÑO. (2009). "Clasificación de redes sociales". Blog www.pabloburgueno.com publicado con fecha 2 de marzo de 2009.

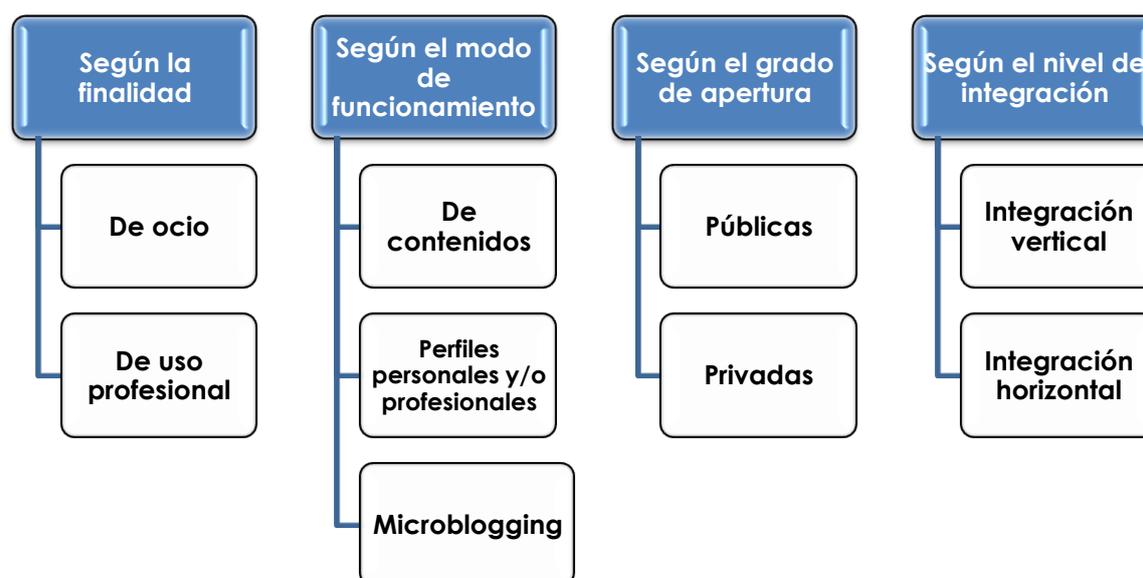


Ilustración 9: Categorías de las redes sociales directas. Fuente: Elaboración propia a partir de OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LAS SOCIEDADES DE LA INFORMACIÓN¹⁹²

En primer lugar y, según su finalidad, podrán ser de ocio (la función principal consiste en potenciar las relaciones personales entre sus miembros) y de uso profesional (el usuario persigue la promoción profesional e incrementar la agenda de contactos laborales).

Según el modo de funcionamiento, podremos considerar la existencia de redes de contenidos (el el usuario crea contenidos escritos o visuales que comparte con otros usuarios estando dichas publicaciones sujetas a supervisión para verificar la adecuación de los mismos), basada en perfiles personales y/o profesionales (los usuarios recogen información de contenido personal y profesional) y microblogging ó Nanoblogging, diseñadas para compartir y comentar paquetes de información.

¹⁹² OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LAS SOCIEDADES DE LA INFORMACIÓN¹⁹² (2011). Op. Cit.

La tercera posibilidad existente dentro de las RS directas, es en función del grado de apertura, es decir del nivel de restricción que aplica la misma serán públicas (abiertas para su uso y disfrute por parte de cualquier usuario que cuente con acceso a Internet) o privadas (se podrá acceder a ellas exclusivamente si se forma parte del grupo u organización creadora de la misma).

Por último y, en función de nivel de integración y considerando la afinidad e interés en diferentes materias y actividades podrán ser de integración vertical (acotadas a aquellos miembros que tienen la misma formación, interés o pertenencia profesional siendo frecuente el acceso a la misma previa invitación por parte de alguno de sus miembros) e integración horizontal (acceso libre sin tener en consideración intereses concretos en ciertas materias).

5.3.1.2. El origen de las redes sociales directas

El fundamento de las redes directas radica en la información que introduce el usuario al crear un perfil, siendo los datos necesarios, entre otros: edad, ubicación geográfica, intereses, trabajo, fotografía...

Una vez creado el perfil el usuario puede localizar amigos y conocidos dentro de la RS mediante un sistema bidireccional de aceptación, es decir, los usuarios tienen que confirmarse recíprocamente para poder acceder a sus perfiles.

En eso se fundamenta la "Teoría de los Seis Grados de Separación" inicialmente planteada en 1929 por el escritor húngaro Frigyes Karinthy en 'Chains' y años más tarde desarrollada y popularizada por el

sociólogo WATTS¹⁹³ en 1953. La teoría que plantea Karinthy está basada en la idea de que cualquier persona puede interactuar con cualquier otra persona del mundo a través de un máximo de seis conexiones de modo que el número de conocidos crece exponencialmente con el número de enlaces en la cadena, y sólo un pequeño número de enlaces son necesarios para que el conjunto de conocidos se convierta en la población humana entera.

Años más tarde, el psicólogo social Stanley Milgram desarrolló una investigación acerca de las RS en Estados Unidos fundamentándose en un experimento que denominó "El problema del mundo pequeño".

El experimento de Milgram nace por el deseo de conocer cuáles son las probabilidades de que dos personas seleccionadas al azar se conocieran entre sí; es por ello, que se imaginaba la población como una RS e intentaba hallar la longitud promedio de la conexión entre dos seres cualquiera.

En un primer paso, Milgram seccionó las ciudades de Omaha, Wichita y Boston para realizar el experimento. A los individuos de Omaha y Wichita que resultaron seleccionados al azar les fueron enviados paquetes donde venía una carta explicando el objetivo del experimento e información básica del destinatario en Boston. En ningún caso se facilitada la dirección de tal manera que debían enviar el paquete a alguien que, en base a los datos facilitados, creyeran que pudiera ser el destinatario o conocerlo. Así mismo debían cumplimentar una lista con sus datos personales y reenviarla a Harvard para que Milgram pudiera

¹⁹³ Duncan WATTS. (2006). "Six degrees: The science of a connected age". Edición en castellano "Seis grados de separación, la ciencia de las redes en la era del acceso", Editorial Paidós Ibérica.

hacer un seguimiento adecuado de cada uno de los paquetes enviados.

Cuando el paquete finalmente llegaba a su destinatario, se podía examinar la lista para contar cuantas veces había sido reenviada de persona a persona alcanzando a su destinatario algunas veces en uno o dos pasos y otras ocasiones en nueve o diez.

La conclusión obtenida de dicho experimento es que la población de Estados Unidos estaba separada por seis personas de promedio. De este modo y aunque Milgram nunca se refirió a su experimento con el nombre de "Seis grados de separación", "Six degrees", sí validó la teoría planteada y popularizada por Frigyes Karinthy y Duncan Watts.

5.3.1.3. Redes sociales indirectas

Las RS indirectas son aquellas en las cuales los usuarios no suelen disponer de un perfil público para el resto de miembros y, donde existe un individuo, usualmente denominado 'moderador', que controla, dirige y regula la información, aportaciones y discusiones que tienen lugar.

Dentro de las RS indirectas se considera la existencia de los blogs, como sitios webs en los que uno o varios autores recogen publicaciones con carácter cronológico, pudiendo ser éstas textos (ideas propias u opiniones de terceros), artículos, enlaces, etc; los foros donde se realizan intercambios bidireccionales de información, valoraciones y opiniones y los grupos cerrados o privados que pueden crearse por una persona que posee un perfil en una RS directa y tiene entre otras facultades, la capacidad de invitar a otros usuarios, eliminar mensajes de otros miembros y controlar la información publicada.

5.3.2. Redes sociales horizontales y verticales

Teniendo en consideración la dimensión social de las redes, una primera clasificación que debería realizarse, como apunta PONCE¹⁹⁴ la de redes off-line o analógicas (sin intermediación de un sistema electrónico); online o digitales (a través de medios electrónicos) y mixtas (mezcla de las dos anteriores). Si nos centramos en las RS online, la clasificación planteada por la autora diferencia las RS horizontales y verticales.

Las RS horizontales son aquellas que están dirigidas a un público genérico, no tienen una temática definida y se centran en los contactos siendo la motivación de los usuarios la interrelación general. Todas ellas tienen las mismas características: crear un perfil, compartir contenidos y generar listas de contactos. Algunas de éstas RS horizontales son Facebook, Tuenti, Hi5 y Google +.

En oposición a las primeras, encontramos las RS verticales, las cuales se caracterizan principalmente por el alto nivel de especialización de las mismas y pueden ser clasificadas a su vez por temática (profesión, origen cultural, hobbies, movimientos sociales, viajes, etc.); actividad (microblogging, juegos y geolocalización) ó contenido compartido (fotos, música y videos, documentos, noticias...).

5.3.3. Redes sociales analógicas (off-line) y digitales (on-line)

Por último, en lo que refiere a la clasificación de las RS planteada por FERNÁNDEZ BURGUEÑO¹⁹⁵ distinguiendo las RS offline, aquellas en las que las relaciones sociales, con independencia de su origen se desarrollan sin intermediación de aparatos o sistemas electrónicos de las RS online, siendo estas aquellas que tienen su origen y se desarrollan a través de

¹⁹⁴ Isabel PONCE. (2012). Op. Cit.

¹⁹⁵ Pablo FERNÁNDEZ BURGUEÑO. Op. Cit.

medios electrónicos pudiendo éstas subdividirse según su público y temática, sujeto principal de la relación, localización geográfica o plataforma.



Ilustración 10: Clasificación de las redes sociales. Fuente: Elaboración propia a partir de FERNÁNDEZ BURGUEÑO¹⁸⁹.

Con respecto a la subclasificación de las RS digitales/on-line que realiza el autor cabe mencionar que distingue, en función del público objetivo y la temática, las RS horizontales y verticales, realizando una similar consideración a la planteada por PONCE¹⁹⁶ y citada anteriormente, razón por la que no se va a detallar de nuevo.

En segundo lugar, en cuanto al sujeto principal de la relación considera el autor la existencia de las RS humanas (aquellas que centran su atención en fomentar las relaciones personales uniendo individuos según su perfil social y por tanto gustos, aficiones, lugares de trabajo, etc), RS de contenidos (se desarrollan uniendo perfiles a través del

¹⁹⁶ Isabel PONCE. (2012). Op. Cit.

contenido publicado) y RS de objetos (siendo éstas las que conforman un sector novedoso dentro del mundo de las RS por unir marcas, automóviles, lugares).

En referencia a la localización geográfica se distingue entre RS sedentarias las cuales mutan en función de las relaciones entre personas, contenidos compartidos o eventos creados y, las RS nómadas caracterizadas porque se componen y recomponen a tenor de los sujetos que se encuentren geográficamente cerca del lugar en el que se encuentra el usuario.

5.4. Origen y evolución de las redes sociales

A pesar de que la mayoría de los usuarios consideren que el fenómeno de las RS es muy reciente, lo cierto es que el origen de las mismas tiene lugar hace casi medio siglo, con el envío del primer email en 1971¹⁹⁷. Desde entonces y hasta la actualidad ha tenido lugar un crecimiento vivaz e incontenible tanto en el número de RS existentes como en las posibilidades que ofrecen cada una de ellas.

Se recogen a continuación los hitos fundamentales de aquellas RS que se consideren de utilidad y/o relevancia para las instituciones que integran el ámbito subjetivo del presente trabajo, los órganos auxiliares.

Siete años más tarde del envío del primer email, en 1978 Ward Christensen crea el primer software de Bulletin Board System (BBS), software cuyo objetivo es permitir a los usuarios conectarse al sistema y

¹⁹⁷ Ray Tomlison, programador estadounidense, es conocido por haber inventado el correo electrónico, siendo su primer correo creado tomlinson@bbn-tenexa. Junto con Martin Cooper fue premio Príncipe de Asturias en 2009 en la categoría de 'Investigación científica y técnica'.

realizar diversas funciones tales como descargar software, datos, leer noticias, intercambiar mensajes y jugar online.

En 1994 aparece la que hoy en día puede ser considerada como 'antecedesora' de Facebook, Geocities. La compañía de webhosting Beverly Hills liderada por David Bohnett y John Rezner crea éste directorio web, el cual se encontraba organizado temáticamente con los nombres de seis barrios (ciudades o regiones relacionadas con su contenido). A mediados de 1995 se permite a los Homesteaders¹⁹⁸ desarrollar sus propias páginas web dentro de los barrios. Poco a poco se fueron incorporando nuevas funcionalidades: chats, boletines de noticias, nuevos 'barrios', etc. La compañía evoluciona rápidamente hasta que finalmente entra en la bolsa de valores electrónica de NASDAQ en junio de 1998, siendo finalmente comprada por Yahoo en el año 2000 por cuatro billones de dólares.

En abril de 2009 se anunció la desaparición definitiva de GeoCities, dejando de aceptarse nuevas inscripciones y, ejecutándose dicha clausura el 26 de octubre de 2009 cuando todos sus servidores fueron formateados.

Fue Randy Conrads el encargado de crear en 1995 Classmates.com, sitio web que tiene como objetivo que la gente pueda crear, recuperar o mantener el contacto con antiguos compañeros de colegio, instituto y universidad. De acuerdo a su página web, en la actualidad su directorio abarca 57 millones de personas y 300.000 anuarios de los diferentes estados de EEUU.

¹⁹⁸ Denominación que recibían los usuarios de Geocities.

El inicio de las RS es situado por BOYD y ELLISON¹⁹⁹ en 1997 con el nacimiento de Sixdegrees.com. Andrew Wreich lanzó la primera RS que permitía a sus usuarios crear un perfil, articular una lista de contactos (amigos) y la posibilidad de navegar por los contactos de nuestros amigos en base a la teoría de los seis grados de separación. En el momento de mayor apogeo Sixdegrees.com tenía más de un centenar de empleados y 3.500.000 usuarios registrados. La compañía se vendió a Youthstream Media Networks en 1999 por 125 millones de dólares y fue definitivamente cerrada en el año 2000.

En el año 2002, el programador canadiense Jonathan Abrams creó la RS Friendster con el objetivo de crear un nuevo concepto en el campo de los "dating sites" o webs de búsqueda de pareja.

A pesar del éxito arrollador, logrando millones de registrados en pocos meses, a finales del 2009 Friendster fue vendida a una empresa malaya por 100 millones de dólares y el 14 de junio de 2015 fue cerrada con carácter indefinido.

En el mismo año, Reid Hoffman fundó LinkedIn (lanzada oficialmente el 5 de mayo de 2003); la RS profesional cuya misión es la creación de oportunidades económicas a todos los miembros del mercado laboral a nivel mundial. En la actualidad cuenta con aproximadamente 420 millones de usuarios (8 millones en España) repartidos en 200 países a nivel mundial.

Facebook fue creado en el año 2004²⁰⁰ por Mark Zuckerberg y fundado junto a Eduardo Saverin, Chris Hughes y Dustin Moskovitz.

¹⁹⁹ Danah BOYD y Nicole ELLISON. Op. Cit.

²⁰⁰ En su origen, Mark Zuckerberg creó Facemash, una aplicación para estudiantes de la Universidad de Harvard cuyo propósito era buscar pareja; posteriormente se

Es difícil, por no decir imposible, encontrar algún servicio, producto o marca que haya tenido una difusión más rápida que Facebook, tal y como indica GALLEGO VÁZQUEZ²⁰¹.

El 27 de abril de 2016, Facebook presentaba en su Informe trimestral²⁰² la situación de la compañía, destacando entre otros muchos datos el crecimiento continuado y progresivo de usuarios contando con unos 1,65 billones de usuarios activos mensuales²⁰³ y 1,09 billones de usuarios activos diariamente (un 15% y 16% más respecto al mismo período del año anterior respectivamente).

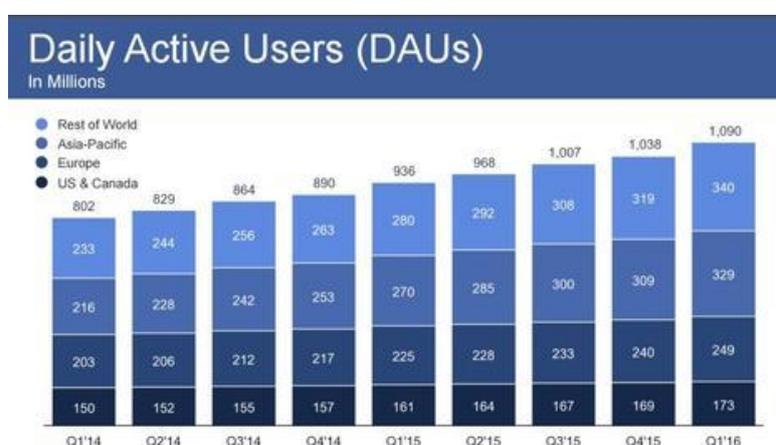


Ilustración 11: Usuarios activos diariamente de Facebook. Fuente: FACEBOOK²⁰⁴

embarcó en el desarrollo de "TheFacebook" exclusivo únicamente para compañeros de la Universidad de Harvard y finalmente, en 2004, creó Facebook.

²⁰¹ José Antonio GALLEGO VÁZQUEZ. Op. Cit.

²⁰² Véase el Informe Trimestral de [Facebook Reports First Quater 2016 Results](#).

²⁰³ Los usuarios activos diariamente (DAUs por sus siglas en inglés, Daily active users) es una de las formas de medir la tasa de éxito de las RS y consideran el número de usuarios únicos (número de usuarios no duplicados, contabilizados una sola vez, que han accedido a un sitio web durante un periodo específico), durante un período de medición concreto, en este caso diario.

²⁰⁴ Véase el Informe Trimestral de Facebook. Op. Cit.

En noviembre de 2004 se lanza así mismo al mercado la RS Vimeo. Creada por Zach Klein y Jakob Lodwich, su nombre es un anagrama de la palabra película (en inglés, movie) y, al mismo tiempo un juego de palabras donde añadiendo el pronombre 'yo' (me, en inglés) a la palabra vídeo, se obtiene el nombre de la RS haciendo una clara alusión al objetivo de la RS, exhibir material creado por el usuario y no por terceros.

Escasos meses más tarde del lanzamiento de Vimeo sitúa el lanzamiento de la RS YouTube SANJURJO REBOLLO²⁰⁵. Los fundadores Chad Hurley, Jaweb Karm y Steve Chen (antiguos trabajadores de Pay Pal²⁰⁶) tenían en mente un proyecto de una página de citas que girase en torno a la idea de que sus usuarios subieran videos sobre sí mismos y, que el resto de usuarios manifestasen su opinión mediante un sencillo sistema de votación. Poco después de su creación, la RS Youtube había captado la atención del público, convirtiéndose en el sitio web 'preferido' de los usuarios para subir y compartir vídeos (películas, programas de televisión, vídeos musicales y contenidos amateur conocidos como videoblogs). En octubre de 2006 fue adquirido por Google Inc por 1.650 millones de dólares y actualmente opera como una de sus filiales, siendo el sitio web de su tipo más utilizado en internet.

Tan solo dos años después del lanzamiento de Facebook, irrumpió en el mercado Twitter como un servicio de microblogging que permite a sus

²⁰⁵ Beatriz SANJURJO REBOLLO. (2015). "Manual de Internet y Redes Sociales. Una mirada legal al nuevo panorama de las comunicaciones en la red, con especial referencia al periodismo digital, propiedad intelectual, protección de datos, negocios audiovisuales, ecommerce, consumidores, marketing online y publicidad digital". Editorial Dykinson, pp. 75-114.

²⁰⁶ PayPal permite a las empresas o particulares con correo electrónico realizar pagos o recibir ingresos en Internet de forma segura y cómoda.

usuarios enviar micro-entradas (denominadas tweets) de una longitud máxima de 140 caracteres.

Twitter fue fundada en julio del año 2006 por Jack Dorsey, Biz Stone y Evan Williams, en el seno de una empresa llamada Podcast Odeo Inc (San Francisco) donde, tras un día de “brainstorming²⁰⁷” de ideas, Jack Dorsey propuso usar los mensajes de texto para poder comentar con pequeños grupos de gente lo que se estaba haciendo a tiempo real.

A pesar de que el nombre conocido es Twitter, hasta llegar al mismo pasó por “Status” y twitch (tic) por las vibraciones emitidas por los móviles pero finalmente se quedaron con twitter, por ‘el pío de un pájaro’ que en inglés es twitt. El informe trimestral²⁰⁸ presentado con fecha 26 de abril de 2016 consolidaba el número de usuarios activos mensuales en 310 millones, frenando así la pérdida de usuarios sufrida en el último trimestre del ejercicio 2015.

WhatsApp es un juego de palabras cuyo origen radica en la expresión²⁰⁹ en inglés ‘What’s up?’ y la palabra application. La empresa creadora de ésta aplicación de mensajería instantánea de pago, que en la actualidad permite enviar y recibir mensajes, imágenes, vídeos, audios así como realizar y recibir llamadas, fue fundada en 2009 por Jam Koum (antiguo director de Yahoo) y Brian Acton (antiguo jefe de equipo de ingenieros de Yahoo).

²⁰⁷ Brainstorming o tormenta de ideas, es una herramienta de trabajo grupal que facilita el surgimiento de nuevas ideas originales sobre un tema o problema determinado.

²⁰⁸ Ver el Informe Trimestral de [Twitter Report First Quarter 2016 Report](#).

²⁰⁹ La expresión Whats’ up? Puede traducirse al español por: ¿qué tal te va? ¿cómo va todo?

El 2 de febrero de 2016, Jam Koum, uno de los creadores de Whatsapp publicó en su cuenta de Facebook que Whatsapp ya contaba con 1.000 millones de usuarios activos mensuales. En su imparable expansión, el 19 de febrero de 2014 la app Whatsapp fue comprada por Facebook por 19.000 millones de dólares.

La RS Instagram, cuyo objetivo es compartir fotografías o videos cortos donde los usuarios pueden aplicar diferentes efectos como filtros o marcos, fue creada en octubre de 2010 por Kevin Systrom y Mike Krieger y, en su página oficial es definida como una manera divertida y peculiar de compartir la vida con los amigos a través de imágenes e invitan a hacerse una foto con el móvil, elegir un filtro para transformar la imagen y compartirla.

El 28 de junio de 2011 fue lanzada al mercado Google + de la cual, su empresa creadora, Google Inc, afirma que no es una RS sino una "plataforma social" ya que convive dentro y a lo largo del resto de productos y servicios de Google. Afirma RUBIRA GARCÍA²¹⁰ que Google + es un conjunto de aplicaciones orientadas a dar servicio para realizarse adecuadamente con el mundo exterior y cubre un nicho de mercado diferente de RS como Facebook. Google +²¹¹ se caracteriza por integrar varios servicios como Google Gmail y YouTube. Además ofrece las Hangouts (quedadas en español), permite efectuar y recibir llamadas telefónicas y videoconferencias para realizar webinars, trabajar en equipo, atender clientes remotos, gestionar citas con el

²¹⁰ Francisco RUBIRA GARCÍA. (2014). ¿Qué es Google Plus y para qué sirve?- El confidencial digital, publicado con fecha de 20 de octubre de 2014.

²¹¹ Vid informe trimestral (julio-septiembre) de 2015 de Google.

Google Calendar, etc. EMBER²¹² afirma que Google + es el mejor y mayor intento hasta ahora de Google por competir con Facebook.

Los hermanos Nikolai y Pavel Durov lanzaron al mercado en 2013 el servicio de mensajería por internet, Telegram; con el objetivo inicial de enviar y recibir mensajes de texto, audio y/o vídeo. El 23 de febrero de 2016 la empresa hacía públicos sus últimos resultados: más de 100 millones de usuarios activos mensuales y 15 billones de mensajes enviados diariamente.

En el ámbito de las administraciones públicas, cabe destacar, como así hacen CRIADO GRANDE y ROJAS MARTÍN²¹³ la RS especializada orientada a profesionales del sector público iberoamericano, Novagob. Se trata de una RS profesional que reúne grupos de trabajo, debates, blogs y documentos de diversas áreas del mundo del sector públicos, tales como las TIC, el gobierno abierto, calidad e innovación, recursos humanos, salud, educación, participación, contratación pública, formación o el área jurídica.

Enmarcada asimismo dentro de las RS de las Administraciones Públicas cabe mencionar el lanzamiento por parte del Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) de su propia RS en el año 2015. En ella, se pueden encontrar personas afines en intereses y experiencias profesionales, crear una red de contactos, participar en las comunidades que resulten de interés así como compartir conocimiento, experiencias y oportunidades.

²¹² Sydney EMBER. (2015). "Facebook and Google, two Giant in Digital Ads". The New York Times, september 28, 2015.

²¹³ Juan Ignacio CRIADO GRANDE y Francisco ROJAS MARTÍN. (2015.a). "Casos de éxito en redes sociales digitales de las administraciones públicas". Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 11-14, 130-154 y 155-169.

Por último, y siendo su lanzamiento el más reciente, debe mencionarse a Periscope, creada por Kayvon Beykpour y Joe Bernstein que vió la luz en marzo de 2015. Nace a raíz de que uno de sus fundadores, Kayvon Beykpour, se encontrase en Turquía en 2013 cuando estaban teniendo lugar las protestas en la plaza Takshim y tuviera que informarse de lo ocurrido a través de la RS Twitter no pudiendo localizar retransmisiones en directo de lo sucedido por parte de ninguna televisión internacional. El 28 de marzo de 2016 la empresa comunica que hay 200 millones de transmisiones creadas en Periscope y que cada día más de 110 años de video en vivo son vistos desde las aplicaciones para iOS y Android.

5.5. Análisis DAFO de las redes sociales

El análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) también conocido como análisis FODA o DOFA es una metodología de estudio de la situación de un proyecto, en este caso la implantación de las RS, analizando sus características internas (debilidades y fortalezas) y su situación externa (amenazas y oportunidades).

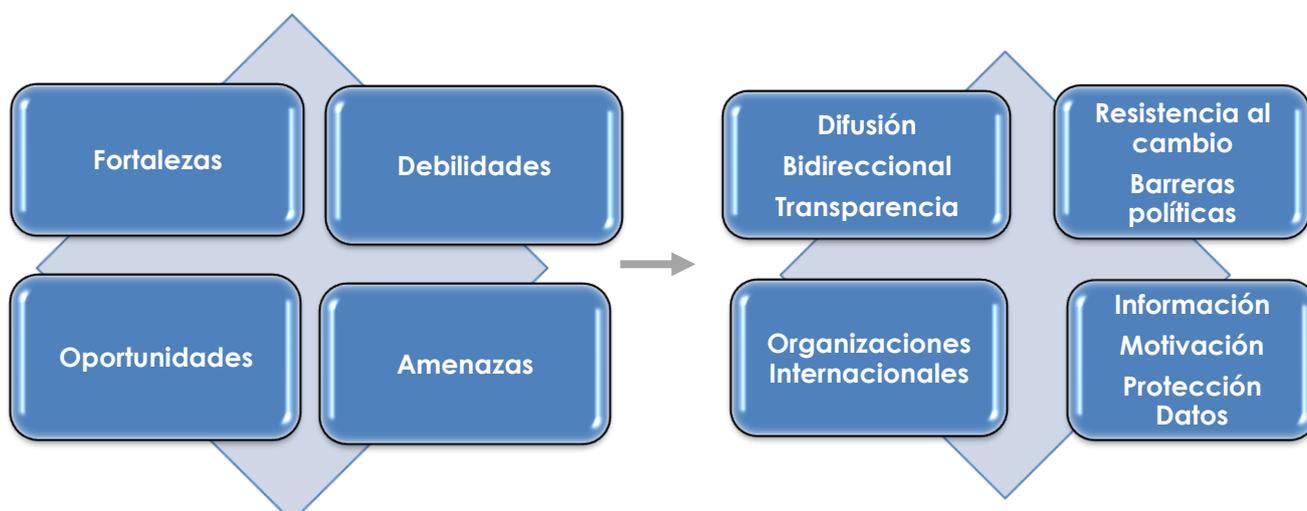


Ilustración 12: Análisis DAFO de las redes sociales. Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, en lo que se refiere a las fortalezas y oportunidades debemos remitirnos a las ventajas propias de las TIC y, de las RS por extensión.

Las RS pueden proporcionar a la Administración Pública una difusión que otros medios de comunicación más clásicos como las notas de prensa, BO autonómicos, nacionales o de los diferentes Parlamentos, páginas web no pueden dar. Las cifras son muy elocuentes; recoge KEMP²¹⁴ que en la actualidad la población mundial es de 7.210 millones, de los cuales 3.010 millones son usuarios activos de internet y 2.078 millones usuarios activos de las RS y TEMPLE²¹⁵ recoge en una infografía los acontecimientos que ocurrían un minuto en internet, siendo estos la visualización de 1,3 millones de vídeos en YouTube, 100.000 nuevos twits, 277.000 conexiones a Facebook, 20 millones de visualizaciones de fotos de Flickr, 6 nuevos artículos publicados en Wikipedia, 204 millones de emails enviados, entre otros.

El carácter bidireccional de las relaciones entre los organismos y sus destinatarios es fundamental, ya que la información circula en las dos direcciones de manera ágil, instantánea y desde cualquier parte permitiendo una fluidez permanente con el ciudadano. Así mismo, facilita la participación en un plano horizontal, donde las relaciones no se fundamentan en la jerarquía sino en igualdad, permitiendo a los ciudadanos ser conocedores de aquellos aspectos en los que están de acuerdo o no de las actuaciones administrativas y políticas.

Las RS conllevan una mayor transparencia en las organizaciones y, por tanto, en la gestión de los recursos públicos ya que permiten al

²¹⁴ Simon KEMP. (2015). "Digital, Social & Mobile in 2015". We are social, 21th January 2015.

²¹⁵ Krystal TEMPLE. (2012). "What happens in an Internet minute?". Inside scoop, Intel.

ciudadano involucrarse con la Administración y los servicios públicos y por tanto, la implantación del gobierno abierto y la democracia participativa.

La Administración Pública española tiene la oportunidad de seguir la estela de administraciones e instituciones internacionales que han implementado con completo éxito las RS en su vida cotidiana. Ejemplos de esto podemos encontrar en la GAO y sus políticas de comunicación fundamentadas en la publicidad de sus informes mediante vídeos, podcast, RS, etc o el canal que tiene abierto el gobierno británico a las propuestas de los ciudadanos donde éstos votan pudiendo empujar o paralizar proyectos normativos.

Por otro lado, en lo que respecta a las debilidades y amenazas, debemos considerar que el ritmo de implantación de las TIC y, más en concreto de las RS no discurre acorde a la velocidad de otros países debido a la existencia de una serie de debilidades y amenazas que frenan la difusión idónea para éstas herramientas:

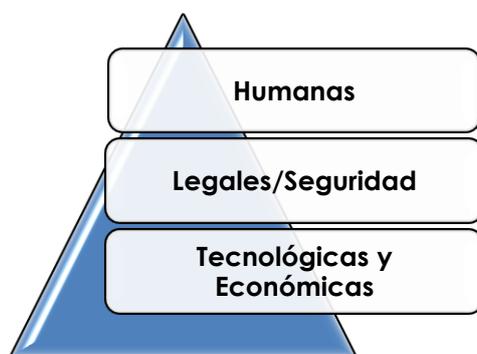


Ilustración 13: Debilidades y amenazas de las redes sociales. Fuente: Elaboración propia.

Las barreras de naturaleza humana se centran en la resistencia al cambio (e incluso rechazo) de los profesionales ante el uso de las RS destacando especialmente la franja de edad más elevada por estar menos relacionados con las TIC; la falta de información y formación de

los usuarios a la hora de usar correctamente y con el objetivo indicado las RS y las barreras de naturaleza política asociadas con la situación cortoplacista de los representantes políticos situados a la cabeza de las Administraciones Públicas, aspecto que ralentiza cualquier proyecto pero, especialmente todos aquellos relacionados con las TIC, por ser herramientas muy obsoletas.

En referencia a los aspectos legales o de seguridad, debe mencionarse principalmente la protección de datos, privacidad e intimidad tanto de los terceros que forman parte del ámbito objetivo de los diferentes informes, dictámenes y memorias que realizan los órganos auxiliares como de los profesionales que los realizan.

Por último, con respecto a los ámbitos tecnológicos y económicos, hay que considerar diferentes aspectos. En el aspecto puramente económico debemos tener en cuenta la coyuntura económica de la Administración Pública y los recortes que está experimentando toda la Administración en general y los organismos auxiliares en particular y por tanto, la inversión inicial y el mantenimiento de la implementación de las RS con los aspectos tanto personales como materiales que ello conlleva. La barrera tecnológica va de la mano por un lado del aspecto económico pero también es un elemento que debe integrarse con el resto de herramientas de la organización y fomentarse su usabilidad (marcada por una obsolescencia continua).

Destaca especialmente del análisis de las ventajas y riesgos realizado por DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS²¹⁶ el enfoque dado en la valoración de los inconvenientes de la implementación y uso de las RS.

²¹⁶ Laura DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS. Op. Cit.



Ilustración 14: Ventajas y riesgos de las redes sociales. Fuente: Elaboración propia a partir de DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS²¹⁷

Respecto a las ventajas, hace mención la autora a la facultad de los usuarios de comenzar, mantener y/o retomar el contacto de una manera rápida (instantánea gracias a la difusión mundial), sencilla y sin un coste muy elevado. Por otro lado, debido al elevado número de usuarios que integran las RS (llegando en el caso de Google + a superar el billón) las redes pueden suponer un mecanismo de presión que facilite o influya positivamente para conseguir un determinado fin.

El exhaustivo análisis de los riesgos parte de los tres momentos en los que el usuario de las RS ha de conocer el riesgo, valorarlo y enfrentarse a él, de acuerdo a lo recogido por la Guía sobre las RS del Ayuntamiento de Alicante d'Alfas del Pi²¹⁸.

El primer momento de riesgo, llega en el momento del registro y la configuración del perfil, debido a que se trata del momento en el que se debe valorar qué información personal se desea publicar, así como el grado de publicidad (y privacidad) de la misma. Por otro lado, la

²¹⁷ Laura DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS. Op. Cit.

²¹⁸ Asunción HERNÁNDEZ. (2012). "Guía sobre las Redes Sociales".

ausencia de control en la información publicada en el día a día (fotografías, vídeos y comentarios) pudiendo los buscadores de Internet indexar en sus búsquedas la información recogida en los perfiles de los usuarios, junto con la información de contacto, etc. En último lugar, el momento de la baja del servicio; ya que a pesar de cancelar la cuenta, la información del usuario puede permanecer publicada y accesible desde otros perfiles, además de indexada y almacenada en el caché de los distintos buscadores de internet (derecho al olvido²¹⁹). Al respecto cabe destacar especialmente la conocida como "Sentencia Google Spain y Derecho al Olvido", la cual, de acuerdo a ÁLVAREZ RIGAUDIAS²²⁰ viene a reconocer el «derecho al olvido» en Internet, atribuyendo a los motores de búsqueda la responsabilidad de ponderar los intereses en juego en cada caso (y sin que se eliminen necesariamente los resultados en la web de origen), incluso si están sitios fuera de la Unión Europea, como es el caso de Google Inc.

Analizados los tres diferentes momentos de riesgo desde la implementación de las RS hasta su cancelación, tienen que tenerse en cuenta los inconvenientes que podrían acontecer durante el periodo de tiempo que éstas estén operativas, siendo éstos: la suplantación de la identidad del usuario y demás "ciberdelitos", la pérdida de control sobre los datos personales 'feedback del bajo coste' y las injurias y calumnias que pueden publicarse en las RS permaneciendo las mismas casi eternamente en la red.

²¹⁹ Veáse al respecto Luis Javier MIERES MIERES. (2014). "El derecho al olvido digital". Documento de trabajo 186/2014. Laboratorio Alternativas.

²²⁰ Cecilia ÁLVAREZ RIGAUDIAS. (2016). "Sentencia Google Spain y Derecho al Olvido". Actualidad jurídica Uría-Menéndez, pp. 110-118.

En primer lugar, no puede obviarse la posibilidad de la suplantación de la identidad del usuario bien sea persona física o jurídica al crear una cuenta en una RS ya que los únicos requisitos para crear una cuenta en una RS son un nombre y una dirección de correo electrónico, razón por la cual no es infrecuente que aparezcan suplantaciones de personas físicas y/o jurídicas en las RS. Debido al gran valor en términos económicos que tienen los datos de carácter personal las cuentas de todas las RS están expuestas a la acción de hackers que tratan de obtener la información de las mismas para después venderla en el mercado negro de datos.

Son numerosos los ataques que todas las RS sufren a diario pero merece la pena destacar el sufrido por Twitter en febrero de 2013 acerca del cual la propia compañía se pronunció²²¹ haciendo constar que los hackers podrían haberse hecho con información personal (nombres, correos electrónicos, ID de sesiones y contraseñas) de cerca de 250.000 usuarios.

5.6. Las redes sociales y los órganos auxiliares

El carácter multidimensional de la transformación de la Administración Pública conlleva, de acuerdo a ALGUACIL SANZ²²² una complejidad adicional, la concurrencia de la transformación tecnológica con la

²²¹ Bob Lord, director de seguridad de la compañía en febrero de 2013, anuncia en su perfil de Twitter que la RS había experimentado un ciber ataque que había sido contenido y las consecuencias del mismo.

²²² Mario ALGUACIL SANZ. (2016). "Régimen jurídico del Sector Público. El reto de la transformación digital de las Administraciones Públicas (especial referencia al ámbito local)". Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 8 (30 de abril de 2016), pp. 959-975.

innovación en la prestación de los servicios por parte de la administración.

En el análisis del conflicto existente entre el sigilo profesional y la transparencia caben dos posturas desde el punto de vista jurídico. Por un lado, puede considerarse que en aplicación de dicho principio, no sería ético (e incluso legal) la divulgación de los informes, recomendaciones, conclusiones, ponencias o cualquier otro tipo de información a través de las RS en los órganos de relevancia constitucional. Se trata de una opción nada proactiva. En mi opinión, el acceso a la información no debería limitarse a los documentos definitivos (informes, memorias, dictámenes) sino también a la documentación preparatoria siempre y cuando pueda ser de interés público y no pueda comportar algún perjuicio a otros derechos o intereses tales como el deber de sigilo anteriormente mencionado.

Toda innovación conlleva nuevos y futuros escollos que deberán ser solventados y siempre se podrán implementar las TIC cuando otros órganos homólogos las tengan asentadas, estandarizadas y difundidas. Ésta confortable posición ignora el debate generado sobre la supresión de los órganos auxiliares, los cuales, no deberían limitar sus actuaciones a la publicación de informes, dictámenes y memorias sino que tienen que ser los encargados de crear opinión y velar por la legitimidad de las actuaciones. Para ello, se puede seguir la estela de organizaciones e instituciones de ámbito internacional como, entre otras, la National Audit Office (NAO), US Government Accountability Office (GAO), The Australian National Audit Office (ANAO), Controller and Auditor-General of New Zealand, el TCEu que tienen implantado el uso y explotación de las RS para la difusión de información.

He tenido ocasión de realizar anteriormente una propuesta para la implantación de las RS por parte de los órganos auxiliares y, aunque ha

pasado bastante tiempo desde entonces, sigue sin haber aportaciones doctrinales al respecto. En el trabajo RIERA LÓPEZ²²³ recojo cuatro modelos o etapas de asunción o inmersión en las redes con el objeto de que puedan implantarse de manera progresiva y paulatina e ir avanzando a medida que los cimientos de la etapa anterior se encuentren asentados.

Las cuatro etapas o modelos que planteo en el trabajo mencionado anteriormente son el resultado del análisis y estudio del modelo de capacidad y madurez.

El desarrollo de modelos de madurez y capacidad se ha dado con fuerza en variados ámbitos tecnológicos y organizacionales; siendo el más reconocido el implementado por el Software Engineering Institute²²⁴ (en adelante SEI por sus siglas en inglés) de EEUU conocido como CMM y CMMI (por sus siglas en inglés, Capability Maturity Model y Capability Maturity Model Integration). Dicho modelo estaba orientado originariamente al desarrollo, mantenimiento y adquisición de productos y servicios de software, no obstante, su estructura de niveles de capacidad y madurez así como su mecanismo para determinar si dichos niveles han sido implementados, han sido replicados en diferentes ámbitos, tales como la Administración Pública.

Un modelo de madurez y capacidad²²⁵, contiene los elementos esenciales de procesos efectivos para una o más disciplinas y describe

²²³ Marta RIERA LÓPEZ. (2013.b). "OCEX y Redes Sociales: ¿Necesidad o Reto?". Revista Auditoría Pública, núm. 60, pp. 97-103.

²²⁴ El SEI es un centro de investigación y desarrollo patrocinado por el Departamento de Defensa de los EEUU gestionado por la Universidad Carnegie-Mellon.

²²⁵ El Software Engineering Institute publica en agosto de 2006 el Informe "CMMI for Development", informe sobre los modelos de madurez y capacidad.

un camino de mejora evolutiva desde procesos caóticos hasta procesos maduros con calidad y efectividad mejorada.

En el ámbito de la administración y los servicios públicos, cabe mencionar el enfoque holístico de WIMMER Y TAMBOURIS²²⁶ cuyo propósito es apoyar la sincronización de las funciones de la Administración Pública con la evolución de la tecnología.

Los CMM describen las mejores prácticas o procesos clave relacionados con un ámbito de aplicación determinado, definiendo para cada área un conjunto de buenas prácticas que deberán ser definidas en un procedimiento documentado, provistas de medios y formación necesarios, ejecutadas de un modo sistemático universal y uniforme, medidas y verificadas. A su vez, estas áreas se agrupan en niveles de madurez, de modo que cuando se tengan todas las prácticas incluidas en un nivel y sus inferiores institucionalizadas, se considera que dicho nivel de madurez habrá sido implementado.

²²⁶ Maria WIMMER y Efthimios TAMBOURIS. (2002). "Online One-stop Government: A working framework and requirements". In Proceedings of the IFIP World Computer Congress. Kluwer Publishers, pp. 117-130.

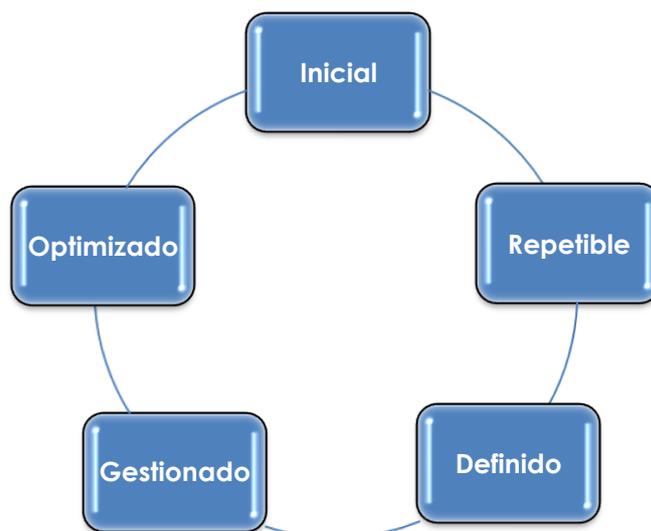


Ilustración 15: Niveles del modelo de madurez y capacidad. Fuente: Elaboración propia

En los dos primeros niveles o nivel inicial y repetible, las instituciones no disponen de un ambiente adecuado para el desarrollo y mantenimiento de las políticas de comunicación y transparencia o, las métricas existentes son muy básicas. El resultado de los proyectos se considera impredecible ya que el éxito de los mismos depende del esfuerzo personal, produciéndose en la mayor parte de las ocasiones retrasos en su implementación y sobrecostes.

El nivel definido se caracteriza por una buena gestión de los proyectos, procedimientos de coordinación entre grupos, formación de personal y técnicas de revisión implementadas.

Los dos últimos niveles, gestionado y optimizado, se caracterizan porque la organización está volcada en la mejora continua de las políticas de comunicación y transparencia y se hace intensivo el proceso de innovación.

Estudiados los modelos de madurez y capacidad y conocidas las características de las instituciones que integraban el anteriormente

citado estudio y el presente trabajo, se elabora y desarrolla una propuesta para la implantación de las RS por parte de los órganos auxiliares, propuesta que estaba estructurada en las siguientes cuatro etapas o modelos:

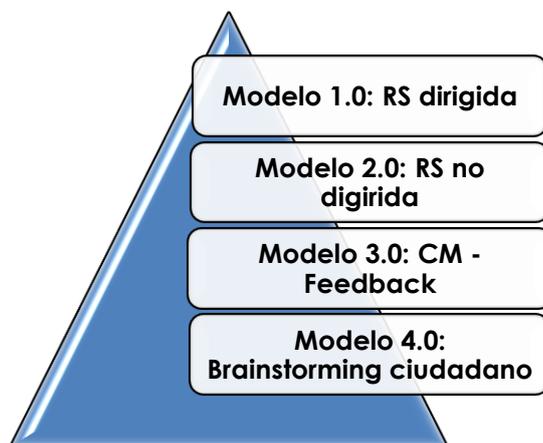


Ilustración 16: Etapas de implantación de las redes sociales. Fuente: Elaboración propia

La primera etapa, el modelo 1.0 o RS dirigida se fundamenta en la existencia de una relación social unidireccional, no siendo posible una interacción entre el emisor de la información y el receptor de la misma. De este modo, la institución limitaría su participación a la emisión de información publicándose no solamente los informes, dictámenes o memorias sino también trabajos en curso, congresos y/o jornadas en los que participe el personal, traslados en los trabajos de campo, etc (seguidores en Twitter, fanpages en Facebook).

El modelo 2.0 o la RS no dirigida se caracteriza principalmente por la existencia de bidireccionalidad y, por tanto, la creación de una relación social recíproca entre el emisor de la información y receptor de la misma, al cual se le permite opinar. En esta segunda etapa se implanta

la figura del ciudadano prosumidor²²⁷, el ciudadano no solamente recibe información sino que también la genera.

En la tercera etapa, modelo 3.0, surge la figura del CM y el feedback del ciudadano con la organización.

Con respecto al ciudadano, cabe mencionar que éste mantiene su papel prosumidor adquirido en la etapa previa pero, incorpora el feedback con la organización; es decir, la institución guiada por su CM puede realizar modificaciones en su planificación o trabajo a partir de las propuestas realizadas y reacciones sufridas por los ciudadanos. Un paso más allá dentro del propio modelo 3.0 sería incorporar blogs de auditores o newsletters dentro del feedback entre las instituciones y el ciudadano.

Mención especial merece la figura del CM que podríamos definir como la persona responsable de mantener, incrementar y, en cierta forma, defender las relaciones de la organización en el ámbito digital, gracias al conocimiento de las necesidades e intereses de los ciudadanos. La gran disyuntiva de las instituciones que tienen activa presencia en las RS es externalizar el servicio o que sea asumido por un miembro de la alta dirección, que pueda representar y moderar los eventuales debates. La primera de las soluciones exige grandes conocimientos del sector así como habilidades y experiencia muy difícil de encontrar.

La Asociación Española de Responsables de Comunidad y Social Media (AERCO)²²⁸ definió inicialmente la figura del CM como la persona

²²⁷ El concepto prosumidor (prosumer, en inglés) es un acrónimo formado por la fusión original de las palabras en inglés: productor (producer) y consumidor (consumer). El concepto "prosumer" fue originalmente acuñado por Alvin Toffler en su libro *The third wave* de 1980 aunque ya se había referido al término previamente en su libro *Future Shock* de 1970.

encargada o responsable de sostener, acrecentar y defender las relaciones de la empresa con sus clientes en el ámbito digital, gracias al conocimiento de las necesidades y los planteamientos estratégicos de la organización y los intereses de los clientes; una persona que conoce los objetivos y actúa en consecuencia para conseguirlos.

Tanto o más importante que tener una correcta definición es limitar lo que no es un CM, es decir, la delimitación negativa de su frontera conceptual. Ser community implica entender qué estrategia debe seguirse para construir relaciones alrededor de una marca, organización o institución y mantener, fomentar y cultivar interacciones personales con los miembros de la comunidad a la que se representa.

DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS²²⁹ define al CM como aquel puesto de trabajo, integrado por una o varias personas en función de las necesidades y amplitud de la entidad, que tiene por objetivo comunicar en nombre de la empresa novedades, informaciones, peticiones y cuestiones relevantes con la situación de la misma a los clientes y/o potenciales clientes, de la misma manera que éstos establecerán un vínculo que el CM se encargará de mantener unido, fomentar y actualizar, siendo en todo caso una relación bidireccional donde el CM actúa de nuevo tanto “front office” como “back office” y todo ello haciendo uso de todas las TIC le permitan, adaptándose a las nuevas generaciones y actuando siempre en base a las necesidades y objetivos tanto de la empresa como de los clientes o partes interesadas.

Desgranando la definición planteada por la autora, deben destacarse como esenciales tres aspectos que son la inversión, cualificación y

²²⁸ AERCO publicó en Noviembre de 2009 lo que la propia Asociación denomina “White paper” acerca de la función del CM.

²²⁹ Laura DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS. (2015). Op. Cit.

dedicación. En primer lugar, la inversión en personal a realizar por parte de la organización ya que el CM de la misma debería dedicarse en exclusiva a la implementación, seguimiento y mejora de la presencia en internet de la organización. En cuanto a la cualificación ésta no tiene que ir asociada a una formación académica específica pero si ser una persona que tenga una estrecha relación con las TIC y se desenvuelva cómodamente en las mismas, tenga conocimientos profundos y sólidos de la normativa aplicable relacionada con la protección de datos, el comercio electrónico, la presencia de las Administraciones Públicas en internet y el uso de medios electrónicos para el desarrollo de sus labores, y tenga reconocidas dotes comunicativas tanto verbalmente como por escrito.

Por último y en lo que se refiere a la dedicación, se debe mencionar que el CM debe ser consciente de los actuales y potenciales destinatarios a los que se dirige, sus inquietudes, intereses y expectativas de manera que satisfaga las mismas pero también las necesidades de la organización.

En último lugar, se propone la implantación del modelo 4.0 o brainstorming ciudadano. Recoge ERBITI ZABALZA²³⁰ una reflexión realizada por el secretario general de la Cámara de Comptos de Navarra, Luis Ordoki acerca de la importancia de la ciudadanía para las instituciones de toda índole afirmando que en una sociedad democrática las entidades superiores de fiscalización y control no pueden vivir, como ha ocurrido en ocasiones, de espaldas a los ciudadanos que son quienes con sus impuestos hacen posible la existencia y funcionamiento del sector público. Deben, por el contrario, abrirse a ellos procurando hacerles llegar las conclusiones y

²³⁰ Fermín ERBITI ZABALZA. (2003). Op. Cit.

recomendaciones de sus informes y siendo receptivos a sus demandas y preocupaciones en esta materia de control económico-financiero de los fondos públicos.

Los ciudadanos deben ser incorporados al proceso, desde la etapa de planificación del trabajo, para lo cual podrían ser creados foros ciudadanos donde expresar cualquier propuesta, sugerencia, pregunta o preocupación. Así, la figura prosumidora del ciudadano, y por lo tanto, la retroalimentación existente repercutiría en un mayor grado de eficacia, eficiencia y transparencia en el desarrollo del trabajo.

En definitiva, las TIC en general y, las RS 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. Las viejas notas de prensa de los gabinetes de comunicación pueden ser desterradas y sustituidas por el uso eficiente de las RS.

Los órganos de relevancia constitucional, habituados a emitir sin tener que recibir o justificar evitan la presencia en las RS adoptando una posición que no sobrevivirá pues la revolución de las TIC sitúa en un mismo plano al emisor y al receptor del mensaje²³¹.

²³¹ Al respecto debe recogerse lo establecido por BALCELLS PADULLÉS, Joan, PADRÓ-SOLANET Albert y SERRANO Iván, los cuales establecen que, a pesar de que las RS constituyen una oportunidad para acercarse al ciudadano, también una dificultad para compatibilizar la lógica de la comunicación digital con la dinámica de las administraciones públicas. El buen funcionamiento de las RS dependerá no solo de la motivación de los agentes implicados sino también del apoyo estratégico de los máximos dirigentes y el compromiso del conjunto de la organización para avanzar hacia una gestión más orientada al ciudadano.

Una vez detalladas las cuatro fases de implementación de las RS, hemos realizado un seguimiento de la situación de los órganos que integran el ámbito subjetivo de este trabajo.

De los 13 órganos de fiscalización únicamente 3 (Cámara de Comptos de Navarra, CCu de Andalucía y CCu de Aragón) tienen cuenta en alguna RS, Twitter, siendo el responsable de la misma en el caso Navarro, el Jefe del Gabinete Técnico cuya formación es la Licenciatura en Periodismo.

La Cámara de Comptos de Navarra destaca por su iniciativa y carácter innovador. Como comentamos anteriormente, incorporó a los ciudadanos en la institución, por ejemplo en el encuentro tenido lugar en la sede del OCEX en diciembre de 2015 donde, todos los interesados pudieron acudir a la misma y preguntar todos aquellos aspectos de las funciones de la organización o informes publicados que fueran de interés para ellos. Una pequeña pincelada del modelo 4.0., la estela que todas las organizaciones deberían seguir.

Seis órganos de consulta tienen cuentas en Facebook, Twitter, Google + y/o Flickr. Es necesario dejar constancia de que el CES de la Comunidad Foral de Navarra no tiene cuenta en ninguna RS ni página web, siendo el único órgano de los 53 que integran el ámbito subjetivo del presente trabajo que, a fecha de 31 de abril de 2016 no tienen página web creada. Por otro lado, el CC de Extremadura contaba, antes de su supresión, con un responsable de la página web y de las RS

BALCELLS PADULLÉS, Joan, PADRÓ-SOLANET Albert y SERRANO Iván. (2016). "La adopción y gestión de redes sociales en los ayuntamientos catalanes" en CRIADO GRANDE, Juan Ignacio. (2016) "Nuevas tendencias en la gestión pública: innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas". Instituto de Administraciones Públicas (INAP), pp. 165-188.

especializado, un CM interno, con formación informática (Ingeniería Técnica Informática).

Los órganos de defensoría son en éste ámbito los más avanzados en la implantación de las TIC y en concreto de las RS, ya que únicamente el Procurador del Común de Castilla y León no dispone de ninguna cuenta en RS. Destaca favorablemente El Justicia de Aragón, por ser el responsable de la página web y las RS un CM interno que tiene el órgano con una formación académica de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación y Derecho.

En definitiva, lo principal como así indica RIVERO ORTEGA²³² es darle importancia a la idea de buena administración²³³, no como deber sino como derecho y mediante la aplicación de técnicas como el benchmarking²³⁴ o el nudge²³⁵ lograr la implementación de

²³² Ricardo RIVERO ORTEGA. (2012). "La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación". Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, pp. 125-144.

²³³ El principio de buena administración está implícito en la CE, principalmente en el art. 9.3 cuando proscribire la arbitrariedad y en el art. 31.2 cuando impone la asignación equitativa, eficiencia y economía en el gasto público. Véase al respecto José Ramón CHAVES GARCÍA. (2016). "Principio de buena administración: nuevo paradigma de control de la discrecionalidad". Publicado en el blog Lajusticia.com con fecha 7 de junio de 2016.

²³⁴ La técnica del benchmarking (en inglés, bench 'banquillo' y mark 'señal') se trata de una estrategia orientada a buscar las mejores prácticas que se puedan encontrar (dentro o fuera de la empresa) en relación con los servicios prestados siempre encaminada a la mejora continua. Implica aprender de lo que está haciendo el entorno y adaptar las prácticas a lo aprendido, realizando los cambios necesarios.

obligaciones de transparencia, motivación, responsabilidad y ejemplaridad

En relación a esto y, como he defendido anteriormente, RIERA LÓPEZ²³⁶, es una realidad que en la actualidad no cabe reputación al margen de una presencia activa en las RS que puede ser implementada mediante una adecuada planificación y buena estrategia de comunicación e interacción.

5.7. Aproximación a la normativa aplicable a las redes sociales

La utilización de las RS por parte de la Administración Pública y de los órganos auxiliares no está exenta de requisitos legales pese a la ausencia de una normativa específica que tenga por objeto la regulación de las mismas. Por ello, y tal y como indica DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS²³⁷ la administración deberá conocer, cumplir y aplicar principalmente la normativa vigente en tres sectores relacionados con las TIC, véase, la protección de datos de carácter personal, servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico y propiedad intelectual.

²³⁵ La teoría "nudge" (en inglés, "pequeño empujón") se extiende con el lanzamiento del libro "Nudge: Improving Decisions about health, wealth, and happiness" de Richard H. Thaler y Cass R. Sunstein.

Se trata de una estrategia dirigida a orientar las decisiones de las personas en la línea considerada como correcta por el poder público, sin recurrir a la coacción ni los incentivos económicos.

²³⁶ Marta RIERA LÓPEZ. (2016). "Pescando en las redes universitarias" en Ana MUÑOZ CARO, Antonio ARIAS RODRIGUEZ, José Ramón CAHVES GARCÍA y Juanjo FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (coords) "Usos y abusos del derecho Universitario: Homenaje a Juan Manuel del Valle". Thomson Reuters Aranzadi, pp. 263-268.

²³⁷ Laura DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS. (2016). "El Community Manager es la Administración Pública". Revista Actualidad Administrativa, núm. 4 (abril 2016).

5.7.1. Protección de datos de carácter personal

Actualmente nadie cuestiona las ventajas de uso de las RS por parte de las Administraciones Públicas como vía de comunicación e intercambio de información con la ciudadanía de una manera sencilla, rápida y económica; no obstante, frente a los beneficios claramente identificados se encuentran las dificultades, siendo uno de los mayores retos a los que se enfrentan las administraciones garantizar la privacidad, seguridad y protección de los datos personales de los ciudadanos, ARTEAGA JUÁREZ²³⁸.

La LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal y el RD 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de LO de protección de datos son las dos normas principales en materia de protección de datos a nivel nacional.

El artículo 2.1. de la LOPD regula que será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado. Siendo la información personal de los usuarios el elemento principal de las RS, por ende, la LOPD incluye dentro de su ámbito de aplicación a las RS.

La Administración Pública y, por tanto los órganos auxiliares que implanten la utilización de las RS deberán cumplir con los principios de protección de datos recogidos en el título II de la LOPD, nueve principios

²³⁸ Sor ARTEAGA JUAREZ. (2013). "Implicaciones legales en el uso de las redes sociales por las Administraciones Públicas. Especial referencia a la protección de datos de carácter personal" en CRIADO GRANDE Juan Ignacio y ROJAS MARTÍN Francisco "Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas". Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 44-61.

que se podrían aglutinar en tres fases (DÁVARA RODRÍGUEZ²³⁹), recopilación de los datos, tratamiento y comunicación de los mismos.

No debemos olvidarnos tampoco de los derechos de la protección de datos en las RS, derechos que otorga la normativa vigente a los interesados en materia de protección de datos debiendo considerar además de los conocidos por el acrónimo “derechos ARCO” (derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición) los recogidos en el título III de la LOPD, derechos de impugnación de valoraciones, derecho de consulta del Registro General de Protección de Datos y derecho a indemnización.

5.7.2. Servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico

En la actualidad, las RS soportan su funcionamiento en las TIC y, principalmente en Internet; por ello, en lo que se refiere a la normativa en materia de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico debemos remitirnos a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

El anexo de la LSSI regula que a efectos de la misma, se entenderá por servicios de la información todo aquel servicio prestado normalmente a título oneroso, a distancia, por vía electrónica y a petición individual del destinatario.

Es evidente que las RS cumplen con todos los requisitos recogidos en la LSSI para tener la consideración de servicios de la información razón por la cual deberán cumplir con las obligaciones recogidas en la LSSI destinadas a asegurar un nivel de protección adecuado de los

²³⁹ Miguel Ángel DÁVARA RODRIGUEZ. (2015). “Manual de Derecho Informático”. Aranzadi, pp. 70.

destinatarios del servicio, AGUSTINOY GUILAYN Y MONCLÚS RUIZ²⁴⁰: los deberes de información respecto a la identidad y circunstancias del prestador del servicio y respecto de los productos o servicios ofrecidos y los procedimientos de contratación de los mismos; deberes de colaboración con las autoridades y deberes respecto a comunicaciones comerciales

5.7.3. Propiedad intelectual

El RD 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual constituye la normativa vigente en la materia tratada. La Ley de Propiedad Intelectual, concede a los creadores de obras literarias, artísticas o científicas, derechos exclusivos sobre ellas teniendo la facultad los titulares de dichos derechos de autorizar cualquier tipo de reproducción, distribución, comunicación y transformación (excepto las incluidas en el título III de la ley).

Las RS facultan a sus usuarios a compartir información, documentación, opiniones y experiencias de manera que pueden poner a disposición de terceros cualquier obra literaria, artística o científica vulnerando así los derechos reconocidos a su titular por la ley.

Un mecanismo para defender los derechos de autor y evitar la vulneración de la Ley de Propiedad Intelectual sería implantar el fingerprinting. El mecanismo de huella digital combate la copia no autorizada de contenidos mediante la introducción de bits imperceptibles en un producto electrónico con el objetivo de evitar las copias no permitidas certificando la autenticidad de las personas de manera inconfundible por medio de un dispositivo electrónico de captura de la huella digital y una verificación de la misma.

²⁴⁰ Albert AGUSTINOY GUILAYN y Jorge MONCLÚS RUIZ. (2016). Op. Cit.

6. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA

6.1. Introducción

La realización de ésta investigación parte con el objetivo fundamental de evaluar las políticas de comunicación implementadas en los órganos españoles de fiscalización, consulta y defensoría a través de un cuestionario elaborado a tal fin; obtener conclusiones acerca de la situación de las mismas y, por tanto, de la adecuación de éstas a la evolución inminente de la Administración Pública en el ámbito electrónico y elaborar una serie de propuestas para la implantación y/o mejora de dichas políticas mediante la utilización de las nuevas tecnologías y, en concreto de las redes sociales.

6.2. Muestra seleccionada para la investigación

El cuestionario recogido en el Anexo 2 ha sido remitido a los responsables de los Gabinetes de Comunicación, prensa o asimilados, Jefes de Protocolo o Secretaría de 54 órganos auxiliares²⁴¹: 13 OCEX, 31 órganos de consulta (18 CC y 13 CES) y 10 órganos de defensoría y recogidos en el Anexo 3.

²⁴¹ La encuesta fue inicialmente enviada a 54 órganos auxiliares, de los cuales 18 eran órganos consultivos. No obstante, el CC de Madrid es suprimido por la Ley 7/2015, de 28 de diciembre y el CC de Extremadura por la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del CC. A fecha de cierre del trabajo ambos órganos habían contestado a la encuesta y las respectivas leyes de supresión no habían sido dictadas, razón por la cual se incluyen las respuestas facilitadas por ambos en el análisis agregado realizado.

El 3 de diciembre de 2014 se crea una cuenta en la herramienta de Software SurveyMonkey²⁴², en la cual a lo largo de dicho mes se diseñó la encuesta denominada “Políticas de Comunicación en los órganos españoles de fiscalización, consulta y defensoría” que, posteriormente, con fecha 12 de enero es enviada a los 54 órganos auxiliares que conforman el ámbito subjetivo del presente trabajo.

La encuesta remitida está integrada por 3 tipos diferentes de preguntas:

- Cuadro de texto simple, se agrega un cuadro de texto para que los encuestados escriban una respuesta numérica o texto breve de respuesta pudiendo especificarse la longitud de la respuesta, exigiendo un formato de fecha o dirección de correo electrónico como el caso de las preguntas 1 y 2 referidas al nombre del órgano o el año de inicio de la actividad.
- Opción Múltiple, se debe elegir una respuesta (o varias) de la lista de opciones de respuesta teniendo de ejemplo en la encuesta la pregunta 6 sobre los diferentes medios para la difusión de los informes utilizados por el órgano.
- Escala de Valoración o Matriz Likert, los encuestados evalúan uno o más elementos de la fila utilizando el mismo conjunto de opciones de columna pudiendo establecer que la pregunta de matriz recopile varias respuestas o una sola respuesta por fila. Existe una única pregunta en la encuesta de éste tipo solicitando la opinión acerca de la importancia, eficacia y accesibilidad de los diferentes sistemas de publicación.

²⁴² SurveyMonkey es una empresa fundada en 1999 por Ryan y Chris Finley cuyo objetivo es permitir a sus usuarios el diseño y envío de encuestas a terceros y el posterior análisis de los datos obtenidos de las citadas encuestas.

La encuesta está integrada por un total de 29 preguntas de las cuales, 13 preguntas son de cuadro de texto simple, 15 de opción múltiple (10 de una respuesta y 5 de varias) y 1 de escala de valoración o matriz.

Aproximadamente un mes después del primer envío realizado el 12 de enero de 2015, constaban únicamente 10 respuestas, es decir, el 18,52% de las respuestas, de las cuales 5 se correspondían con órganos de fiscalización (50,00%), 4 con órganos de consulta (40,00%) y 1 con órganos de defensoría (10,00%).

En el primer envío, de las 10 respuestas obtenidas se encuentran el Consello de Contas de Galicia y el CC de La Rioja las cuales solicitan su exclusión en el procedimiento.

Con fecha 10 de febrero de 2015 se procede a realizar un segundo envío de la encuesta a los 44 órganos que no habían emitido respuesta alguna al primer envío.

Alrededor de un mes más tarde, habían procedido a contestar al segundo email enviado 6 órganos más, alcanzando un total de 14 respuestas 29,63% del total. Los 6 órganos que habían remitido su respuesta fueron 3 de fiscalización (50,00%) y 2 órganos de consulta (33,33%) y 1 órgano de defensoría (16,67%).

Ante el reducido nivel de participación y para comprobar si alguno de los órganos no hubiese recibido correctamente los dos envíos del cuestionario realizados, entre los días 9 de marzo y 23 de abril de 2015, se procede a realizar llamadas telefónicas a los responsables de los Gabinetes de Comunicación o Prensa, Jefes de Protocolo o Secretaría, según cada caso.

A fecha 29 de mayo de 2015 habían respondido 13 órganos más, alcanzando un total de 29 respuestas obtenidas sobre el total de encuestas enviadas agregándose a las respuestas 1 órgano de fiscalización (7,69%), 9 órganos de consulta (69,23%) y 3 órganos de defensa (23,08%).

De las 13 respuestas obtenidas, cabe destacar que la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña y el DP Andaluz manifiestan en la conversación telefónica su deseo de ser excluidos del procedimiento.

Adicionalmente, debe mencionarse que el CES de la Comunidad Foral de Navarra manifiesta que únicamente está integrado por el presidente y su secretaria, remitiéndonos al Gabinete de la Consejería de Hacienda de Navarra donde hacen constar que ellos no son la institución indicada para cumplimentar el cuestionario.

Por último, la SC y el CES de las Islas Baleares no responden a ninguno de los dos emails enviados con el cuestionario y, tampoco es posible ponerse en contacto telefónico con las instituciones tras haberlo intentado en cuatro ocasiones (días y horarios diferentes) y haber cumplimentado el “cuestionario de contacto” integrado en su página web.

La participación final en la encuesta es la siguiente:

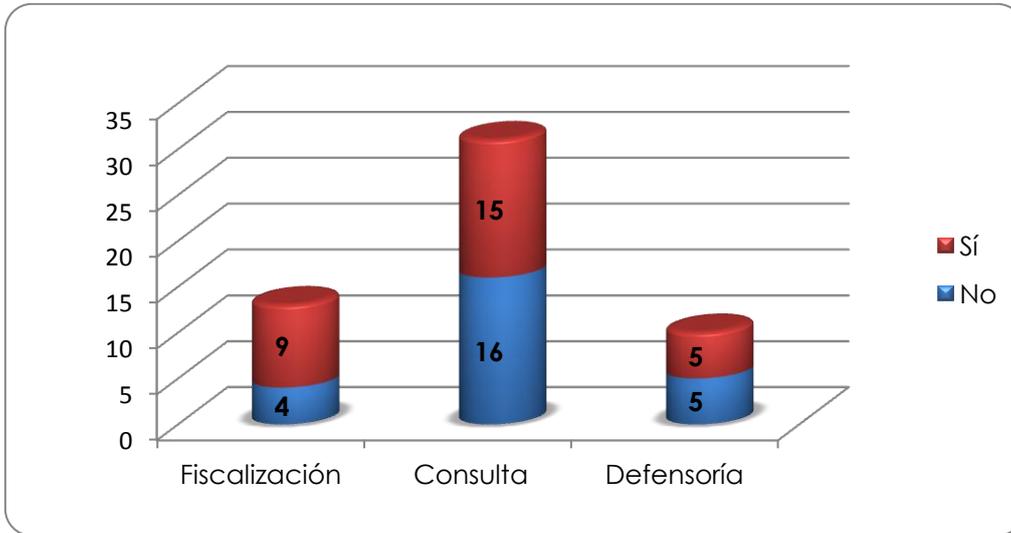


Ilustración 17: Participación en la encuesta. Fuente: Elaboración propia

Un total de 29 órganos (53,70% del total) participan en la encuesta (9 fiscalización, 15 de consulta y 5 de defensa) restando por haber cumplimentado la encuesta 4 órganos de fiscalización, 16 de consulta y 5 de defensoría.

6.3. Análisis de las encuestas

Para proceder al análisis de los resultados obtenidos en las encuestas, partimos de un total de 29 órganos que emitieron respuesta a las comunicaciones realizadas por vía email o telefónica, de los cuales, 25 (86,21%) han contestado a la encuesta y 4 (13,79%) han solicitado la exclusión o manifestado la no disponibilidad de personal al efecto de cumplimentar la encuesta.

Cabe destacar el cambio de situación de los CC de Extremadura y Madrid debido a la aprobación de las Leyes 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del CC de Extremadura y 7/2015, de 28 de diciembre por la que se suprime el CC de la Comunidad de Madrid.

No obstante lo anterior, considerando que los órganos contestaron la encuesta con fecha 7 de abril y 5 de marzo de 2015 respectivamente, serán considerados en el análisis de las respuestas obtenidas y en el agregado de los datos.

En el Anexo 4 se recogen algunos de los resultados facilitados por cada órgano partícipe en la encuesta, destacando especialmente los resultados recogidos a continuación.

Los años de antigüedad en el año 2016 del total de los órganos (fiscalización, consulta y defensoría) que han cumplimentado el cuestionario, se agrupa de la siguiente forma:

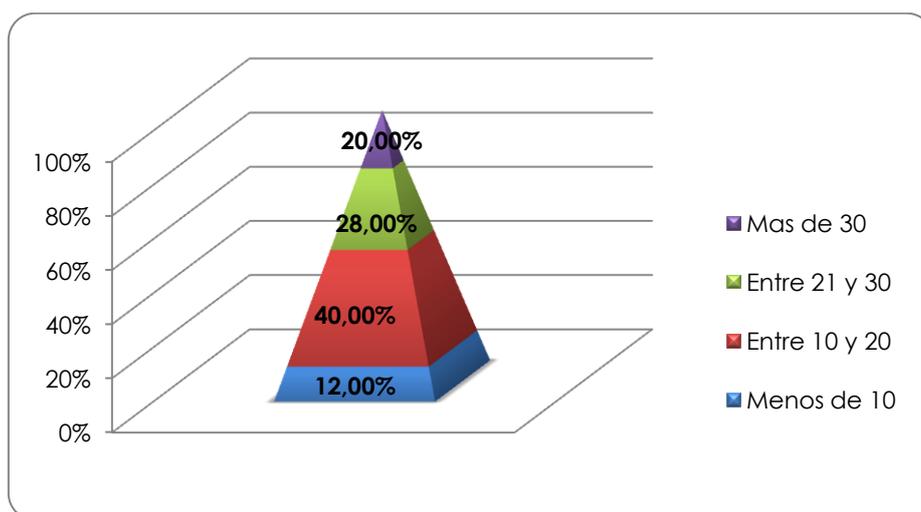


Ilustración 18: Antigüedad de los órganos auxiliares. Fuente: Elaboración propia

El 68,00% de los órganos partícipes en la encuesta tiene una antigüedad de entre 10 y 30 años. Los órganos con menor y mayor antigüedad son ambos de fiscalización, teniendo 6 y 34 años de antigüedad respectivamente correspondiéndose con la CCu de Aragón y la Cámara de Comptos de Navarra.

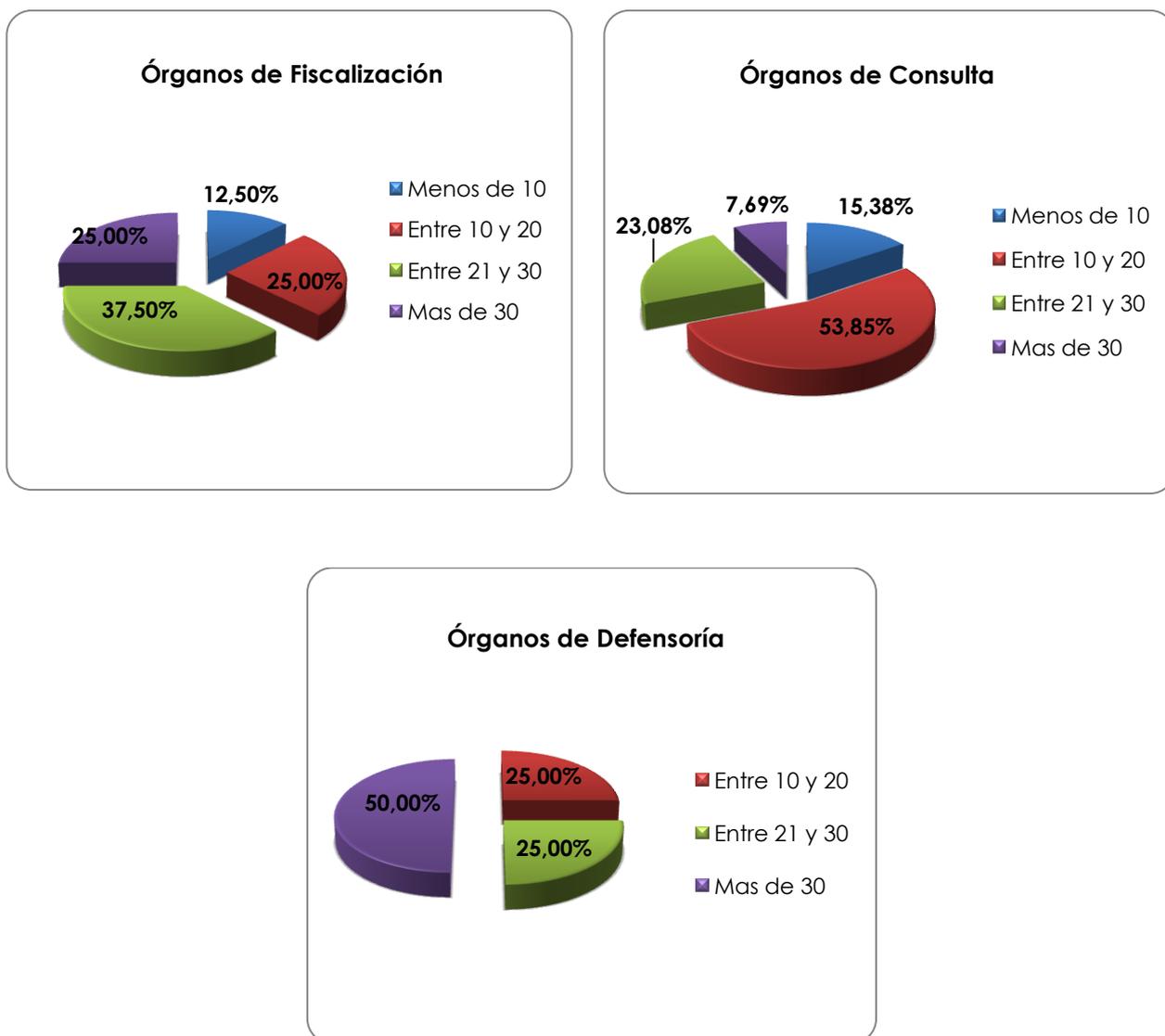


Ilustración 19: Antigüedad por tipo de órgano auxiliar. Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la plantilla total de trabajadores a fecha 1 de enero de 2015, entendiendo como tal el número total de personas que perciben una nómina del órgano en la fecha indicada, alcanza el número de 503, 285 y 88 para los órganos de fiscalización, consulta y defensoría respectivamente.

A continuación se refleja la subdivisión de dicha plantilla por rangos de edad. No obstante, cabe señalar que en la citada subdivisión no se han incorporado 3 órganos por no haber facilitado el desglose por rangos de edad de su plantilla pero sí el total de la misma (CCu de Andalucía, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y CC del Principado de Asturias).

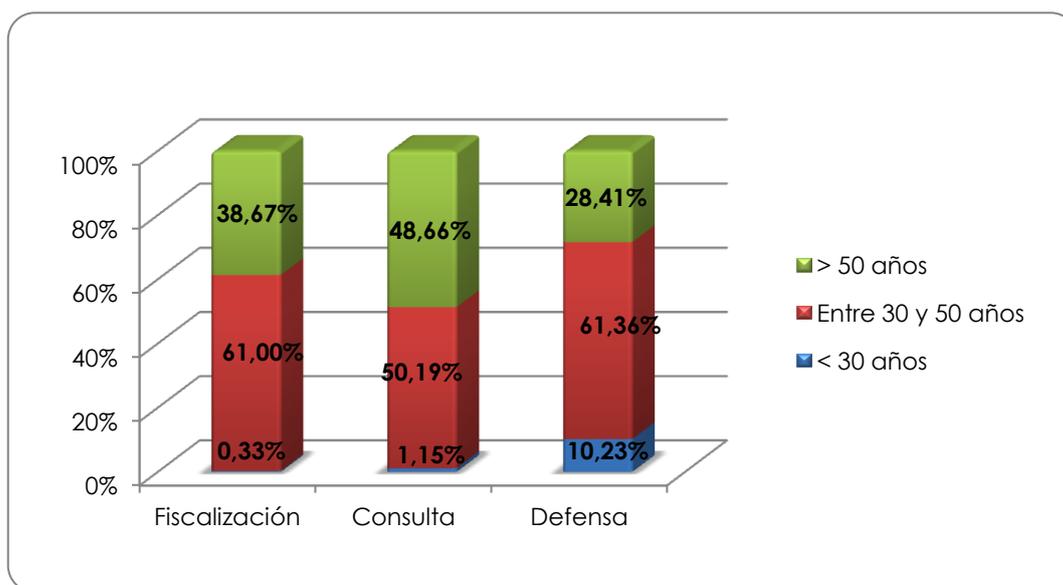


Ilustración 20: Plantilla de los órganos por rangos de edad. Fuente: Elaboración propia

Se observa que en los todos los órganos, el grueso de la plantilla se sitúa en el rango de edad entre 30 y 50 años y, en el rango de edad más joven (menos de 30 años) únicamente se sitúa el 2% de la plantilla total (1 miembro perteneciente a la SC del Principado de Asturias, 3 al Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana, 8 de la Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana y 1 el Justicia de Aragón).

Los 25 órganos participantes en la encuesta tienen página web. En la ilustración recogida a continuación se recoge el número acumulado de órganos que disponían de página web en cada uno de los años indicados:

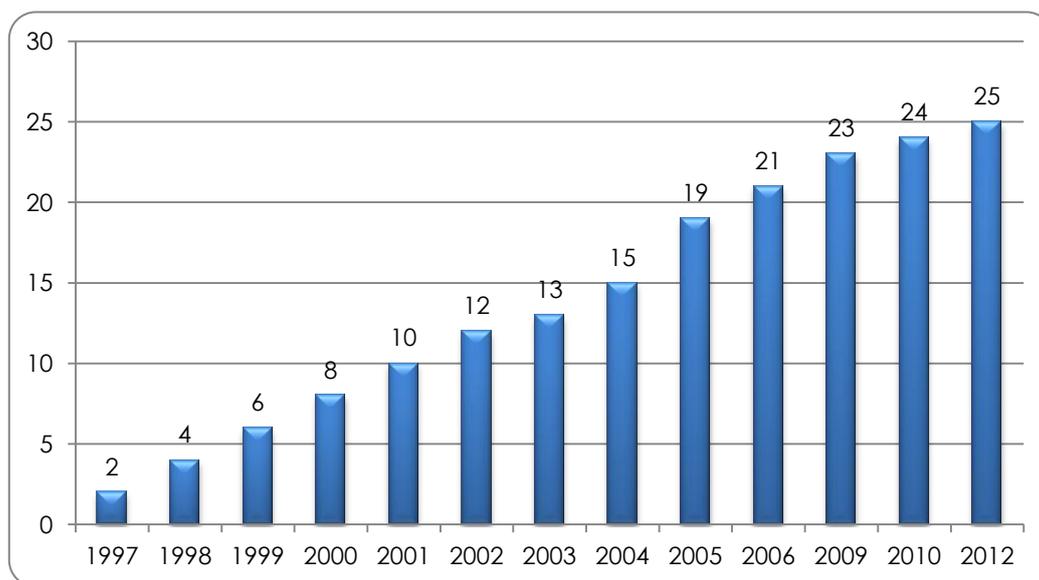


Ilustración 21: Implementación de las páginas web. Fuente: Elaboración propia

Todos los órganos, excepto 1 (CES de Extremadura) permiten acceder libremente, sin ningún tipo de clave y/o obligación de registrarse como usuario del órgano a toda la información recogida en la página web. Disponen de cuenta de Google Analytics el 45,45% de los órganos, 4 de fiscalización, 3 de consulta y 3 de defensoría, siendo éstos los siguientes:

Órgano auxiliar
Audiencia de Cuentas de Canarias
CC de Canarias
CC del Principado de Asturias
CCu de Andalucía
CCu de Aragón
Comisión Jurídica Asesora del País Vasco
DP de Navarra
SC de Cataluña
Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana
Valedor do Pobo

Tabla 7: Órganos auxiliares con cuenta en Google Analytics. Fuente: Elaboración propia

En referencia a las políticas de comunicación desarrolladas por los órganos a la hora de difundir los informes, dictámenes y/o trabajos a sus destinatarios y el uso de TIC en dicha labor, se obtienen los siguientes resultados:

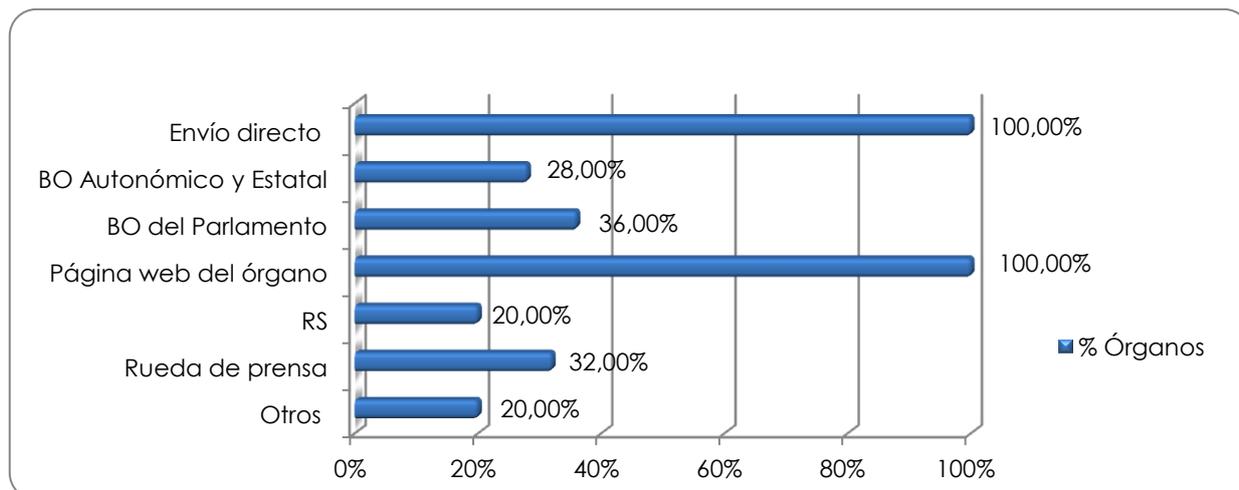


Ilustración 22: Difusión de informes, dictámenes y demás trabajos. Fuente: Elaboración propia

Todos los órganos que responden a ésta pregunta (25) envían sus trabajos directamente a sus destinatarios y los publican en la página web del órgano. No obstante, únicamente el 20,00% de los órganos (5) utilizan las RS para dicho fin. Así mismo, el 20,00% de los órganos utilizan otros medios tales como notas de prensa y boletines entre órganos.

En lo que se refiere a las RS, únicamente 8²⁴³ órganos de los 25 partícipes en la encuesta (32,00%) confirman tener en la respuesta facilitada al cuestionario cuenta en alguna RS, tal y como se refleja a continuación:

²⁴³ La CCu de Andalucía hace constar en el primer envío de la encuesta que no tiene cuenta en ninguna RS por falta de medios económicos, no obstante, posteriormente, se ponen en contacto vía email para notificar la creación de una cuenta en Twitter.

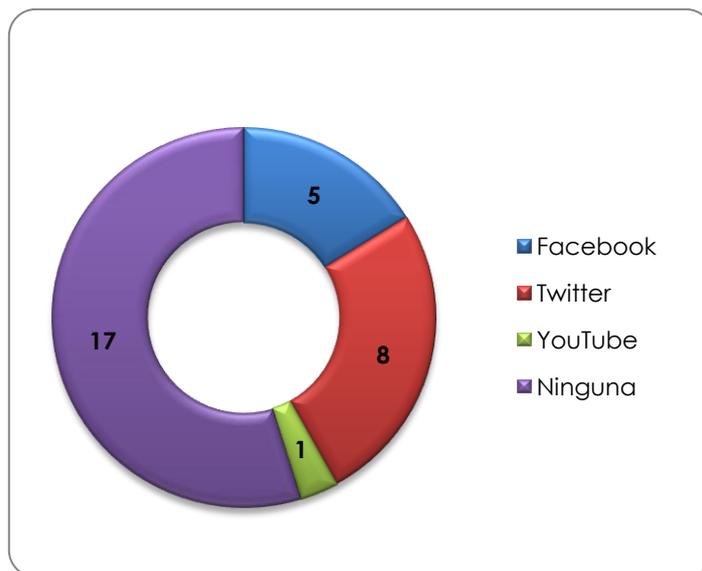


Ilustración 23: Cuentas activas en redes sociales. Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco no responde a la pregunta correspondiente de la encuesta.

Los órganos que confirman en la encuesta tener cuenta en alguna RS son los siguientes:

Órgano auxiliar	RS
Cámara de Comptos de Navarra	Twitter
CC de Extremadura	Facebook y Twitter
CCu de Andalucía	Twitter
CES de Andalucía	Facebook y Twitter
Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana	Twitter
Justicia de Aragón	Facebook y Twitter
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	Facebook y Twitter
Valedor do Pobo	Facebook, Twitter y YouTube

Tabla 8: Órganos auxiliares con redes sociales. Fuente: Elaboración propia.

Preguntada la razón de por qué no tienen RS a los 16 órganos que así lo confirman se observa que 11 órganos (68,75%) no consideran útiles para la publicidad de los informes y demás documentos del órgano las RS.

La Comisión Jurídica Asesora del País Vasco a pesar de no confirmar la disposición o no de RS en la institución, si hace constar que no considera que sean útiles para dar publicidad a las funciones que desarrolla la institución.

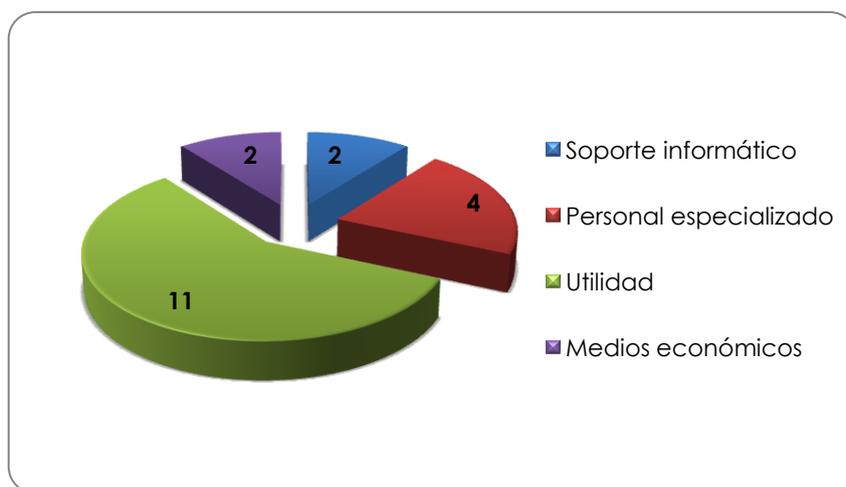


Ilustración 24: Razones de la no implementación de las redes sociales. Fuente: Elaboración propia.

No obstante lo dicho, 4 órganos (Audiencia de Cuentas de Canarias, CCu de Castilla y León, CC de Castilla León y la SC de Cataluña) hacen constar en el cuestionario que sus respectivos órganos están en proceso de valorar la posibilidad de implantar alguna de ellas.

De vital importancia para la gestión y mantenimiento de las páginas webs y RS son los Gabinetes de Comunicación u órganos similares de los respectivos órganos. Al respecto, el 44,00% de los órganos afirma disponer de un Gabinete de Comunicación o similar a fecha 1 de enero de 2015 y tener el personal que se recoge a continuación:

Órgano auxiliar	Personal	Tipo de Colectivo
Audiencia de Cuentas de Canarias	1	Personal eventual
Cámara de Comptos de Navarra	2	Funcionarios de carrera
CC de Castilla y León	1	Personal eventual
CCu de Andalucía	1	Funcionarios interinos
CCu de Castilla y León	1	Personal eventual
Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana	1	Personal eventual
El Justicia de Aragón	1	Personal eventual
SC de Cataluña	1	Personal eventual
SC del Principado de Asturias	1	Personal eventual
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	5	Personal laboral
Valedor do Pobo	1	Personal eventual

Tabla 9: Gabinete de comunicación. Fuente: Elaboración propia

7. ESTUDIO DE LAS PÁGINAS WEB (SEDES ELECTRÓNICAS Y PORTALES DE TRANSPARENCIA) DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES

7.1. Introducción

Con el objetivo de evaluar el grado de transparencia en la publicación de contenidos de las citadas webs, así como el cumplimiento de la normativa referente a la existencia y contenidos de la sede electrónica y portal de transparencia se ha realizado un estudio de las páginas web institucionales, las sedes electrónicas y los portales de transparencia de los órganos.

En el estudio se ha verificado que las sedes electrónicas dispongan del contenido mínimo al que se hace referencia en el artículo 6 del RD 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, siendo éste el siguiente:

- Identificación de la sede, así como del órgano u órganos titulares y de los responsables de la gestión y de los servicios puestos a disposición en la misma y, en su caso, de las subsedes de ella derivadas.
- Información necesaria para la correcta utilización de la sede incluyendo el mapa de la sede electrónica o información equivalente, con especificación de la estructura de navegación y las distintas secciones disponibles, así como la relacionada con propiedad intelectual.
- Servicios de asesoramiento electrónico al usuario para la correcta utilización de la sede.

- Sistema de verificación de los certificados de la sede, que estará accesible de forma directa y gratuita.
- Relación de sistemas de firma electrónica que, conforme a lo previsto en este RD, sean admitidos o utilizados en la sede.
- Información relacionada con la protección de datos de carácter personal, incluyendo un enlace con la sede electrónica de la AEPD.

Por otro lado, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone en sus artículos 6, 7 y 8 la información institucional, organizativa, de planificación, relevancia jurídica y económica, financiera y presupuestaria que, de acuerdo al artículo 2 de la citada ley tanto el Consejo de Estado, el DP, el TCu, el CES como las instituciones autonómicas análogas deberán publicar en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados para cumplir con las obligaciones de transparencia, siendo ésta, entre otra, la recogida a continuación.

El artículo 6 establece respecto a la información institucional, organizativa y de planificación que se publicará la información relativa a las funciones que desarrollan los órganos, la normativa que les sea de aplicación así como su estructura organizativa (incluyendo a tal efecto un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos así como su perfil y trayectoria profesional). Así mismo, deberán incluirse los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.

Por su lado, el artículo séptimo recoge la información de relevancia jurídica, haciendo constar que se publicarán:

- Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.
- Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes.
- Proyectos de Reglamento cuya iniciativa les corresponda.
- Memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos.
- Documentos que, conforme a la legislación vectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación.

El artículo 8 se refiere a la información económica, presupuestaria y estadística debiendo los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley hacer pública, entre otra, la información relativa a todos los contratos, convenios suscritos, encomiendas de gestión firmadas, subvenciones y ayudas públicas concedidas, presupuestos, cuentas anuales que deban rendirse e informes de auditoría de cuentas y/o fiscalización, retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables y resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad.

La citada Ley 19/2013 recoge asimismo en el artículo 17 el derecho de acceso a la información estableciendo que “el procedimiento para el

ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información”. De éste modo, los órganos deberán incorporar como mínimo información sobre el procedimiento de solicitud de información y, en aras de facilitar la labor a la ciudadanía un enlace o vínculo directo donde poder realizar la citada petición a través de la propia página web institucional.

7.2. Consideraciones previas al estudio

Tanto la normativa en materia de transparencia y buen gobierno como la reguladora de la sede electrónica abarca en su ámbito de aplicación a diferentes organismos, entidades, corporaciones, sociedades, fundaciones... integrantes de la Administración Pública. Por ello, antes de proceder al estudio de las páginas web, sedes electrónicas y portales de transparencia debe analizarse si procede la aplicación (o no) de la citada normativa así como la matización de algunos aspectos recogidos en la misma.

En primer lugar, en los artículos seis y ocho de la Ley 19/2013 de transparencia y buen gobierno se hace referencia a la trayectoria personal y remuneraciones anuales percibidas de los responsables y altos cargos de las entidades. En aplicación de lo regulado en el art. 25 de la Ley 19/2013, tendrán la consideración de alto cargo:

Órgano Auxiliar	Altos Cargos
ICEx (OCEx y TCu)	Síndico/Consejero/Presidente/Vicepresidente/ Secretaría General
CC	Presidente, Consejeros y Secretaría General
CES	Presidente/Vicepresidente/Secretaría General
DP	DP/ Adjuntos/ Secretaría General

Tabla 10: Altos Cargos de los órganos auxiliares. Fuente: Elaboración Propia

Por otro lado, el artículo sexto hace referencia a la publicación de planes y programas anuales y plurianuales, cualquiera que sea su denominación, los documentos que establezcan los objetivos que el órgano deba alcanzar, siendo en éste caso, los siguientes:

Órgano Auxiliar	Planes y Programas, Memorias
ICEx (OCEx y TCu)	Programas Anuales de Fiscalización
CC	Memoria Anual
CES	
DP	Informe Anual y Dictámenes

Tabla 11: Planes estratégicos de los órganos auxiliares. Fuente: Elaboración propia

El estudio realizado de las páginas web y portales de transparencia se limitó a la transparencia de índole institucional y organizativa: funciones que desarrollan los órganos, normativa que les sea de aplicación, organización de la institución, organigrama, planificación del desarrollo de sus funciones y difusión de los resultados obtenidos, objetivos logrados y trayectoria profesional de los responsables; aspectos regulados en el artículo sexto de la Ley 19/2013.

7.3. Estudio de las páginas web

Para verificar el cumplimiento de la normativa en materia de transparencia y buen gobierno, se realiza un estudio de las páginas web, sedes electrónicas y portales de transparencia de los órganos auxiliares siguiendo el siguiente proceso.

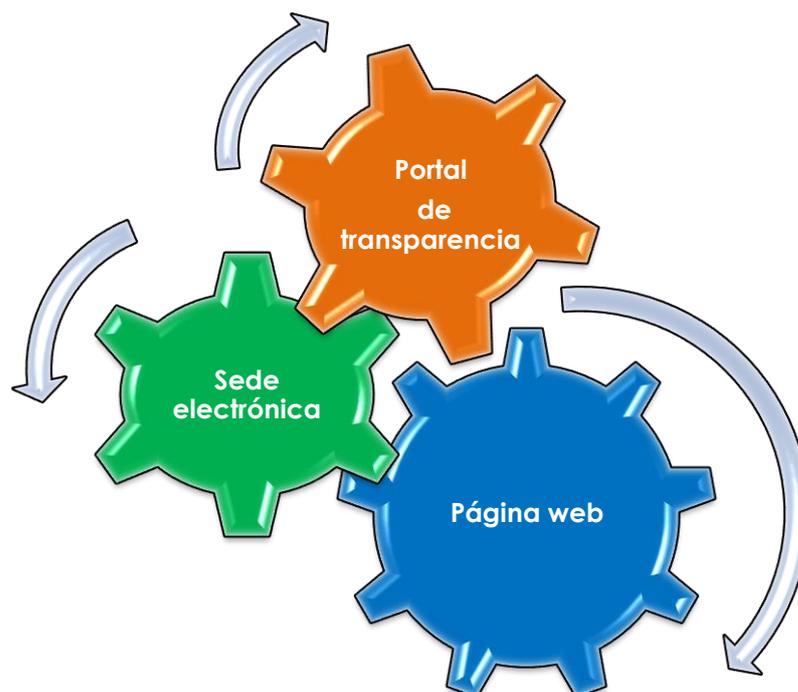


Ilustración 25: Fases del análisis del cumplimiento de la Ley de Transparencia. Fuente: Elaboración propia

En primer lugar se verifica la existencia de página web. El segundo paso se centra en la sede electrónica (existencia y análisis de su contenido) y, por último, se analizará si todos los órganos cuentan con un portal de transparencia y, en caso afirmativo, la información recogida en el mismo.

7.3.1. Sede electrónica

Considerando que las verificaciones se realizarán del contenido obrante en las páginas web se comprueba en primer lugar si todos los órganos del ámbito subjetivo tienen a disposición una web de acceso libre para todos los interesados; comprobándose que únicamente el CES de la Comunidad Foral de Navarra no tiene página web.

En segundo lugar se han verificado los órganos auxiliares que a fecha actual tenían sede electrónica. Examinado éste extremo se obtiene como resultado que únicamente 8 órganos auxiliares tienen sede electrónica²⁴⁴:

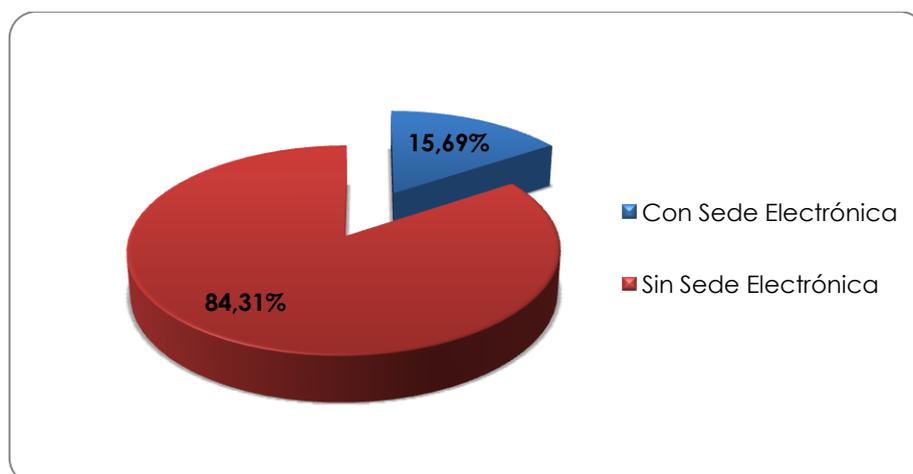


Ilustración 26: Proporción de órganos auxiliares con y sin sede electrónica²⁴⁵. Fuente: Elaboración propia

²⁴⁴ El CES de la Comunidad Foral de Navarra se excluye ya que no dispone de página web y por ende, tampoco sede electrónica y portal de transparencia.

²⁴⁵ El CC de Madrid y de Extremadura y el CES de las Islas Baleares no son tenidos en consideración en el cálculo de la proporción de órganos que, a fecha 30 de abril de 2016, tenían sede electrónica porque a pesar de estar en funcionamiento al comienzo del presente trabajo, a fecha de las comprobaciones realizadas habían sido derogadas las leyes de creación de los mismos o suprimidos los órganos.

El CCu de Castilla León, la Sindicatura de Comptes de Cataluña, el CC de Castilla y León y el Diputado del Común del Parlamento de Canarias tienen en sus respectivas páginas web un enlace a la sede electrónica. No obstante, no se considera que ninguno de los citados órganos tenga de manera efectiva sede electrónica ya que, o bien las mismas no tienen contenido alguno, los enlaces no funcionan o, únicamente incorporan la normativa aplicable al respecto (Acuerdo del órgano mediante el cual se aprueba y/o regula la sede electrónica en el caso de los órganos de fiscalización); siendo los órganos con sede electrónica a la citada fecha los recogidos a continuación:

Órgano Auxiliar	Planes y Programas, Memorias
Órganos de Fiscalización	TCu
	Audiencia de Cuentas de Canarias
	CCu de la Comunidad de Madrid
	Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana
Órganos de Consulta	Comisión Jurídico Asesora del Gobierno Vasco
Órganos de Defensoría	DP Andaluz
	Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana
	DP del País Vasco

Tabla 12: Órganos auxiliares con sede electrónica. Fuente: Elaboración propia

Una vez constatado que únicamente ocho órganos auxiliares tenían sede electrónica, se procede a realizar un estudio de las mismas para comprobar si éstas disponían del contenido mínimo relacionado anteriormente que se dispone en el artículo sexto del RD 1671/2009, obteniendo las conclusiones recogidas en el Anexo 5.

De los resultados obtenidos en las comprobaciones realizadas, cabe destacar que la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco y el DP Andaluz destacan positivamente por incorporar la totalidad del contenido mínimo al que hace referencia la normativa aplicable.

En los casos restantes (TCu, CCu de la Comunidad de Madrid, Sindicatura de Comptes y Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana y el DP del País Vasco) únicamente resta por incorporar lo recogido en el artículo sexto del RD 1671/2009 referente a la información relacionada con la protección de datos de carácter personal, ya que en las sedes electrónicas de los citados órganos consta referencia a la LO 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal pero no el enlace con la sede electrónica de la AEPD. Así mismo, no se ha localizado en la sede electrónica de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana el sistema de verificación de los certificados de la sede.

7.3.2. Portal de transparencia

El BOE incorporaba el 10 de diciembre de 2013 la por entonces novedosa Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno cuya DF novena hacía referencia a la entrada en vigor de la misma en función de las disposiciones previstas en cada uno de sus títulos otorgando un día desde la publicación de la ley en el BOE para las disposiciones previstas en el título II (buen gobierno), un año para el título preliminar y primero (objeto, ámbito de aplicación, publicidad activa, derecho a la información pública) y, por último, matizando que los órganos de las CCAA y EELL dispondrían de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la normativa.

A fecha actual, la *vacatio legis* ha finalizado; se ha extinguido el plazo con el que contaban los órganos auxiliares que constituyen el ámbito subjetivo del presente trabajo para adaptarse a las obligaciones contenidas en la citada ley.

La referida ley recoge en su exposición de motivos que para canalizar la publicación de la información y facilitar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, se contempla la creación y desarrollo de un Portal de Transparencia, entendido éste como el punto de acceso único y directo donde obtener toda la información disponible de la institución. Por otro lado, más contundente el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley de transparencia, establece que la información institucional, organizativa, de planificación, relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística desarrollada en los artículos sexto a octavo de la ley será publicada en el portal de transparencia; no desprendiéndose de dicha afirmación la voluntariedad de su creación sino la obligatoriedad de ello.

No siendo evidente la obligatoriedad de creación de un portal de transparencia (al menos hasta la aprobación del Reglamento de desarrollo de la ley reguladora) únicamente cabe destacar las labores implementadas por los 40 órganos auxiliares que a fecha actual, habían desarrollado dicho servicio, constando únicamente 11²⁴⁶ órganos que no tengan portal de transparencia o asimilado a dicha fecha:

²⁴⁶ El CES de la Comunidad Foral de Navarra se excluye ya que no dispone de página web y por ende, tampoco de sede electrónica y portal de transparencia.

Órganos sin portal de transparencia
CC de Aragón
CC de Castilla la Mancha
CES de Andalucía
CES de Extremadura
CES de Murcia
CES del País Vasco
CES del Principado de Asturias
Comisión Jurídica Asesora del País Vasco
Consejo de Navarra
Consejo Jurídico de la Región de Murcia
Consello Económico e Social de Galicia

Tabla 13: Órganos sin Portal de Transparencia. Fuente: Elaboración propia

Una vez constatado que once órganos auxiliares no tienen en la fecha referenciada portal de transparencia, se procede a evaluar si la página web de los mismos (sea en un portal de transparencia o no) incorpora la información referida en el artículo 6 de la normativa: funciones, normativa, estructura organizativa (organigrama), RPT, trayectoria profesional de los altos cargos y planes y programas anuales y plurianuales y el derecho de solicitud de acceso a información regulado en el artículo 17 de la citada normativa. El resumen de las comprobaciones realizadas puede consultarse en el Anexo 6.

Se ha comprobado que todos los órganos, excepto el Consejo de Navarra, hacen mención a las funciones desempeñadas por los mismos; no obstante, el CCu de Castilla y León y la SC del Principado de Asturias se limitan a extractar el artículo primero de sus respectivas normativas reguladoras donde se hace referencia a la naturaleza de la institución. Por otro lado, de los órganos que incorporan detalle pormenorizado de

las funciones desempeñadas, 21 lo hacen en diferentes vínculos o enlaces de su página web y no en el portal de transparencia, como así sugiere la normativa aplicable (27 órganos lo incorporan en el portal de transparencia u homólogo).

Todos los órganos incluyen un detalle de la normativa aplicable; de los cuales, 31 órganos (60,78%) lo hacen en el portal de transparencia, y los 20 restantes en diferentes enlaces de sus respectivas webs.

Con respecto a la estructura organizativa, recoge la normativa que deberá incorporarse información acerca de la misma y un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos.

Se ha verificado que el 64,71% de los órganos recogen la información sobre la estructura organizativa de manera completa y detallada (52,94% en sus portales de transparencia y 11,76% en otras ubicaciones de la página web). No obstante, constan 17 órganos (31,33%) que incorporan dicha información de manera incompleta²⁴⁷ y 1 (1,96%) que no la incorporan.

²⁴⁷ Se considera que la información es facilitada de manera incompleta en aquellos órganos que detallando su estructura organizativa no incorporan un organigrama, el mismo no está actualizado o no incorpora a todos los responsables de los diferentes órganos que integran el órgano correspondiente.

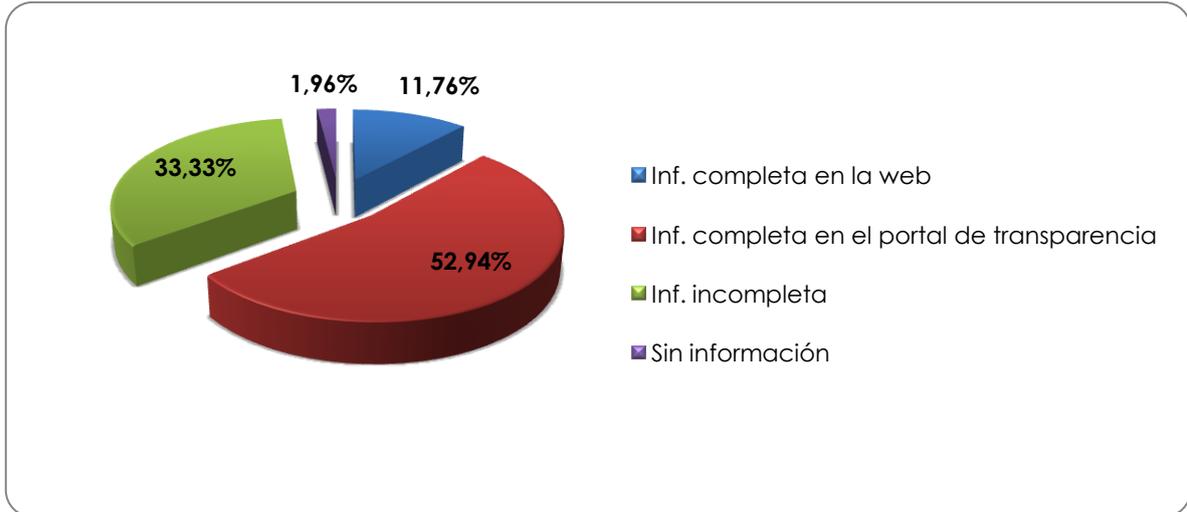


Ilustración 27: Transparencia (Estructura Organizativa). Fuente: Elaboración propia

Recoge el artículo 74 del EBEP que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de las relaciones de puestos de trabajo (u otros instrumentos similares) que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación personales, los cuerpos o escalas a los que estén adscritos en su caso, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

Teniendo esto en consideración, se ha comprobado que todos los órganos tengan RPT incorporada en sus respectivos portales de transparencia o páginas web, obteniendo los siguientes resultados:

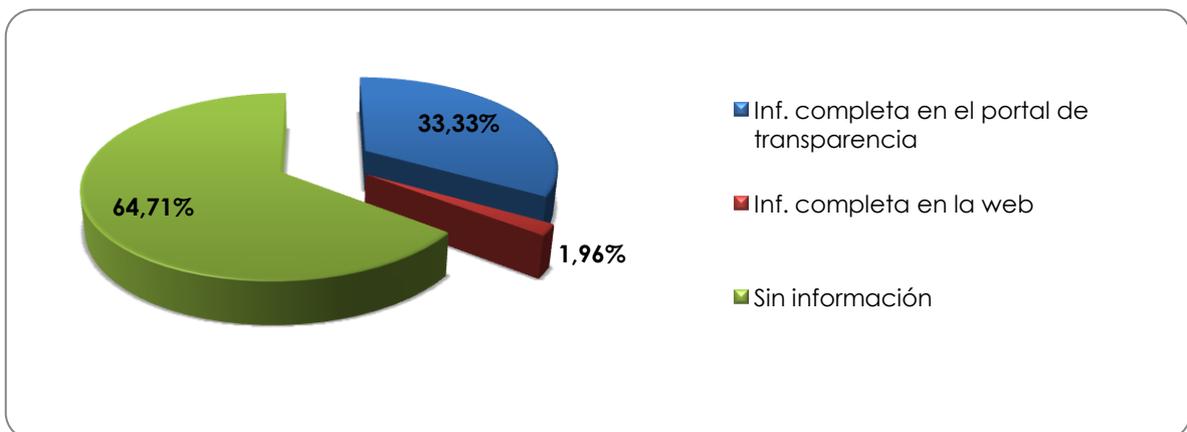


Ilustración 28: Transparencia (RPT I). Fuente: Elaboración propia

Únicamente el 35,29% (18) de los órganos incorpora una RPT correcta y completa (94,44% en el portal de transparencia) de acuerdo a los requisitos recogidos en el EBEP en su página web, siendo éstos los siguientes:

Audiencia de Cuentas Canarias	Consello de Contas de Galicia
CC de Andalucía	Diputado del Común de Canarias
CC del Principado de Asturias	DP de Aragón
CCu de Andalucía	SC de la Comunidad Valenciana
CCu de Aragón	SC del Principado de Asturias
CCu de Castilla y León	Sindic de Greuges de Cataluña
CES de Aragón	Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana
Consejo Jurídico de la Región de Murcia	Tcu
Consell de Garanties Estatutaries de Cataluña	Valedor do Pobo de Galicia

Tabla 14: Transparencia (RPT II). Fuente: Elaboración propia

Constan 33 órganos que no incorporan en sus páginas web o portales de transparencia la RPT. No se han considerado como adecuados aquellos documentos que siendo similares a una RPT no incorporan todos los aspectos básicos que de acuerdo al EBEP debe tener el instrumento organizativo para tener la consideración de relación de puestos de trabajo o, aquellos documentos facilitados por otros órganos que se asemejan a una plantilla de los trabajadores.

El artículo 6.1 de la Ley 19/2013 recoge que, asimismo, deberá publicarse en la web o portal de transparencia el perfil y trayectoria profesional de los responsables de los diferentes órganos que integren la institución. En el estudio realizado, se ha comprobado que se incorpore la información referida a los altos cargos de cada órgano, de acuerdo

a las consideraciones previas recogidas en el apartado 7.2 del presente trabajo.

Únicamente 35 órganos (68,63%) incorporan, en mayor o menor medida, información acerca de la trayectoria de los altos cargos que integran el órgano, siendo los 16 órganos restantes que no son transparentes en este aspecto, los siguientes:

CC Castilla La Mancha	CES del PA
CC de Canarias	CES Vasco
CC de la Rioja	Comisión Jurídica Asesora Cataluña
CC de las Illes Balears	Comisión Jurídica Asesora del País Vasco
CCu de Navarra	Consejo de Navarra
CES de Andalucía	Consello Económico e Social de Galicia
CES de Extremadura	SC del Principado de Asturias
CES de Murcia	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

Tabla 15: Órganos sin información sobre la trayectoria profesional. Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, con respecto a los 35 órganos que si incorporan información sobre la trayectoria profesional de sus altos cargos en forma de breve reseña bibliográfica o curriculum vitae, debe mencionarse que el 45,71% (16 órganos) lo hace de manera incompleta ya que no se incorporaba información sobre alguno de los miembros de la organización (en la mayor parte de las ocasiones, los vicepresidentes y/o la secretaria general).

De los 19 órganos que proporcionaron la información en su totalidad, con respecto a todos sus altos cargos, el 89,47% (17) lo hacen en su portal de transparencia, mientras que el Consello Consultivo de Galicia

y el DP del País Vasco incluyen dicha información en otras localizaciones de la página web pese a tener portal de transparencia creado.

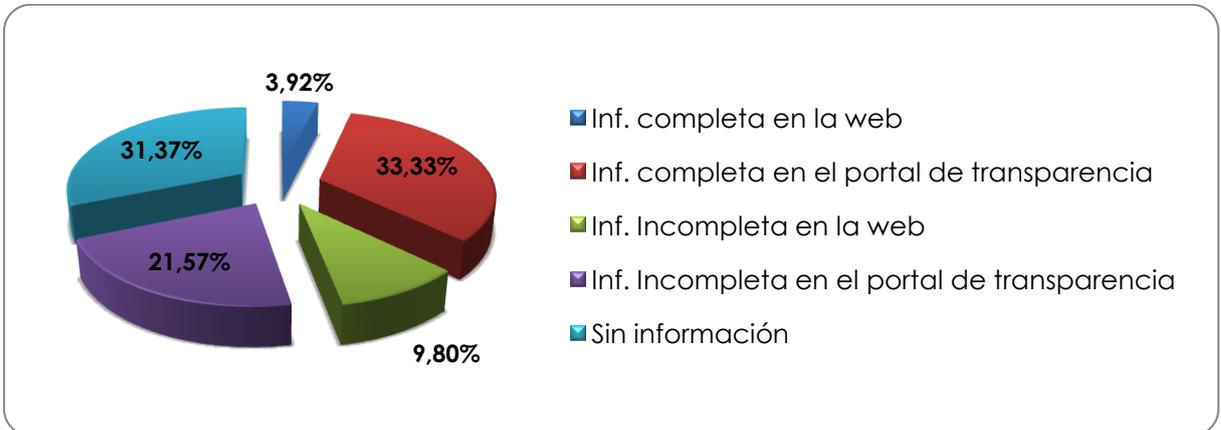


Ilustración 29: Transparencia (trayectoria profesional). Fuente: Elaboración propia

En referencia a la publicación de los planes y programas anuales y plurianuales, planes estratégicos, memorias anuales o documentos homólogos en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, cabe destacar que todos los órganos incluyen información al respecto; no obstante, cabe destacar que la SC de Cataluña no incorpora el Programa de Fiscalización del ejercicio actualmente en curso.

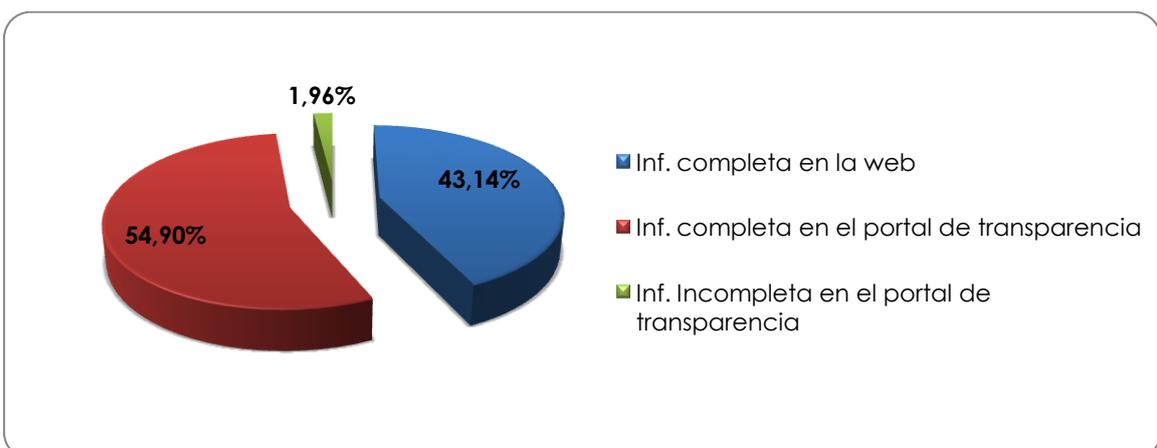


Ilustración 30: Transparencia (planes y programas). Fuente: Elaboración propia

Por último, y con respecto al derecho de acceso a la información, se ha verificado que los órganos que tienen portal de transparencia incorporen un enlace directo con referencia expresa a éste derecho de los ciudadanos. Únicamente el 39,22% (20) de los órganos ponen a disposición de los ciudadanos un enlace o vínculo directo para proceder a la solicitud de información interesada, siendo éstos los siguientes:

CC de Andalucía	DP Andaluz
CC de Canarias	DP de España
CC de Castilla y León	DP de Navarra
CC de la Comunidad Valenciana	DP del País Vasco
CCu de Andalucía	Procurador del Común de Castilla y León
CCu de Castilla y León	SC de la Comunitat Valenciana
CE	Sindic de Greuges de Catalunya
CES	Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana
CES de Andalucía	Tcu
CES de Castilla y León	Valedor do Pobo de Galicia

Tabla 16: Solicitud de información en el Portal de Transparencia. Fuente: Elaboración propia

7.3.3. Clasificación de los órganos por su nivel de transparencia

Con el objetivo de realizar una clasificación de los órganos integrantes del ámbito subjetivo del presente trabajo en función de su nivel de transparencia, se ha realizado una comparativa de la existencia,

accesibilidad y comprensibilidad de la información publicada de todos los órganos.

Para ello, se ha valorado en primer lugar la existencia de un portal de transparencia o asimilado. Con la finalidad de facilitar información sobre su actividad que pueda ser de interés para los ciudadanos, sería recomendable que todos los órganos integrantes del ámbito subjetivo del presente trabajo creasen un portal de transparencia o asimilado donde se ponga a disposición, de manera centralizada, toda la información sujeta a publicidad activa prevista en la normativa de transparencia y buen gobierno y, en concreto, aquella que en el alcance del presente trabajo se considera de relevancia así como aquella que pudiera ser consultada por los interesados con mayor frecuencia.

Por otro lado, y sin perjuicio de la existencia (o no) y contenido del citado portal de transparencia, se han tenido en consideración dos aspectos de la información proporcionada: accesibilidad y reutilización. La información deberá ser proporcionada de una manera estructurada con vistas a facilitar su identificación y búsqueda (accesibilidad) y, publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo a lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre (reutilización).

En concreto se ha comprobado que se incorpore una explicación detallada de las funciones desarrolladas por el órgano y la regulación normativa de aplicación en la cual se hace referencia a las mismas; régimen jurídico (ley de creación, ley de funcionamiento, estatutos de organización y funcionamiento, principios y normas aplicables, etc); estructura organizativa de la institución acompañada de un organigrama actualizado que identifique a los responsables de cada órgano, sección, equipo, etc; RPT entendiendo como tal la relación de puestos de trabajo o instrumento similar que incorpore información sobre

la denominación del puesto, grupo de calificación personal, cuerpo o escala de adscripción, sistema de provisión y retribución complementaria; perfil y trayectoria profesional de los responsables aceptando por tanto una reseña de los méritos profesionales o curriculum vitae de los altos cargos; los planes y programas anuales y plurianuales o estratégicos en aquellas instituciones que así las realicen y, en su caso, las memorias anuales realizadas. Por último, se comprueba que los portales de transparencia de los órganos incorporen mención expresa al procedimiento a seguir para la solicitud de información.

Para la realización de la clasificación se han tenido en consideración diferentes aspectos referidos tanto a la ubicación de la información como a corrección de la misma. La puntuación máxima posible a obtener por un órgano, siempre y cuando toda la información y documentación se encuentre ubicada en el portal de transparencia será de ocho puntos (un punto por cada comprobación realizada).

En primer lugar, se verificará y puntuará con un punto a cada órgano que tenga portal de transparencia o asimilado en su página web.

Se proporcionará puntuación a toda la información contenida en las páginas webs, no obstante, si la información está incorporada, como así sugiere la normativa aplicable, en un portal de transparencia o asimilado podrá obtenerse la máxima puntuación por apartado (un punto), en caso contrario, si para localizar la información hay que navegar por diferentes vínculos o espacios de la página web, solo podrá optarse a acceder el 50% de la puntuación total por apartado (0,5 puntos).

Con respecto a la información facilitada, se considerará que la información es completa si la misma es facilitada por la institución de manera íntegra, detallada y aportando todos aquellos aspectos que se consideran indispensables para la comprensión por parte de un tercero, siendo éstos los siguientes:

Para que la información de las funciones sea considerada completa, deberán describirse de manera que permita que un tercero sin conocimiento previo sobre la institución comprenda cual es la naturaleza de las mismas sin lugar a dudas. En el caso de que no se describan todas las funciones o se realice de forma superficial, no se proporcionará la totalidad de la puntuación.

La normativa aplicable deberá incorporar la totalidad de la legislación propia de la institución: leyes de creación, funcionamiento, estatutos de organización, etc para ser valorada con la integridad de la puntuación.

La estructura organizativa y organigrama, deberá incorporar, para obtener la máxima puntuación, un detalle de la estructura organizativa de la institución, incorporando todos los niveles jerárquicos así como un organigrama de los responsables de cada órgano, sección o equipo. Ambos aspectos deberán ser aportados para obtener la totalidad de la puntuación; en caso de que se omita el detalle de la organización o su organigrama únicamente se obtendrá la mitad de la puntuación.

Con respecto a la RPT, como ya se ha mencionado anteriormente, será considerada como tal la relación de puestos de trabajo o instrumento similar que incorpore información sobre la denominación del puesto, grupo de calificación personal, cuerpo o escala de adscripción, sistema de provisión y retribución complementaria. En caso de que el documento que se incorpore en el portal de transparencia o web no

cumpla con todos y cada uno de dichos requisitos, no se proporcionará puntuación alguna.

La trayectoria o reseña profesional será valorada con la máxima puntuación en el caso de que sea incorporado el curriculum vitae de todos y cada uno de los altos cargos minorando de manera proporcional al número de curriculums vitae que debieran constar la puntuación obtenida en caso de no constar alguno de ellos.

Con respecto a los programas anuales y plurianuales o estratégicos se ha verificado la incorporación de los mismos en el caso de los órganos de fiscalización (programas de fiscalización/planificación), las memorias anuales en los órganos de consulta y, el informe anual y dictámenes en los órganos de defensa.

Por último se comprobará si los portales de transparencia incorporan, como mínimo, una explicación del procedimiento de solicitud de información dirigido a todos los terceros interesados o, si en su caso, incorporan un enlace o vínculo directo para realizar la citada solicitud a través de la página web institucional.

Estudiados todos los portales de transparencia se obtuvieron las siguientes conclusiones. En referencia a los órganos de fiscalización, se aprecia que dos de ellos, el TCU y la CCu de Andalucía, obtienen la máxima puntuación posible (8 puntos) lo cual implica que, además de ser unas instituciones transparentes (en el sentido que así lo define la normativa aplicable) sus portales son accesibles, sencillos de manejar e identificar y facilitan el acceso y solicitud de información de los ciudadanos.

En el lado opuesto se ubican la CCu de Navarra y la SC del Principado de Asturias cuyas deficiencias residen principalmente en la no incorporación de la información dentro del portal que ambas

instituciones tienen, la ausencia de información de la trayectoria profesional de los altos cargos, la RPT en el caso de la CCu de Navarra y no disponer de información sobre la solicitud de información.

La puntuación obtenida por cada órgano de fiscalización es la siguiente:

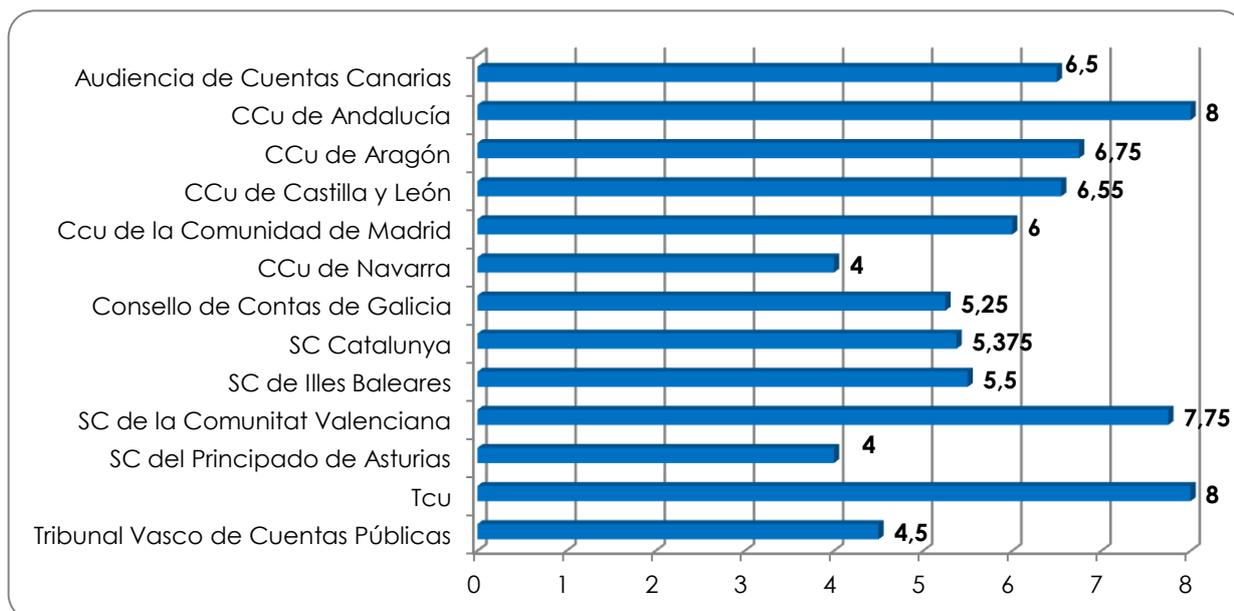


Ilustración 31: Clasificación de transparencia en las Instituciones de Control Externo.

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a los órganos de consulta, existe una alta diversidad en los grados de transparencia de los diferentes órganos, oscilando desde la mínima puntuación obtenida (1 punto) por el Consejo de Navarra hasta los 7,5 puntos obtenidos el CC de Andalucía, siendo obtenidos los siguientes resultados:

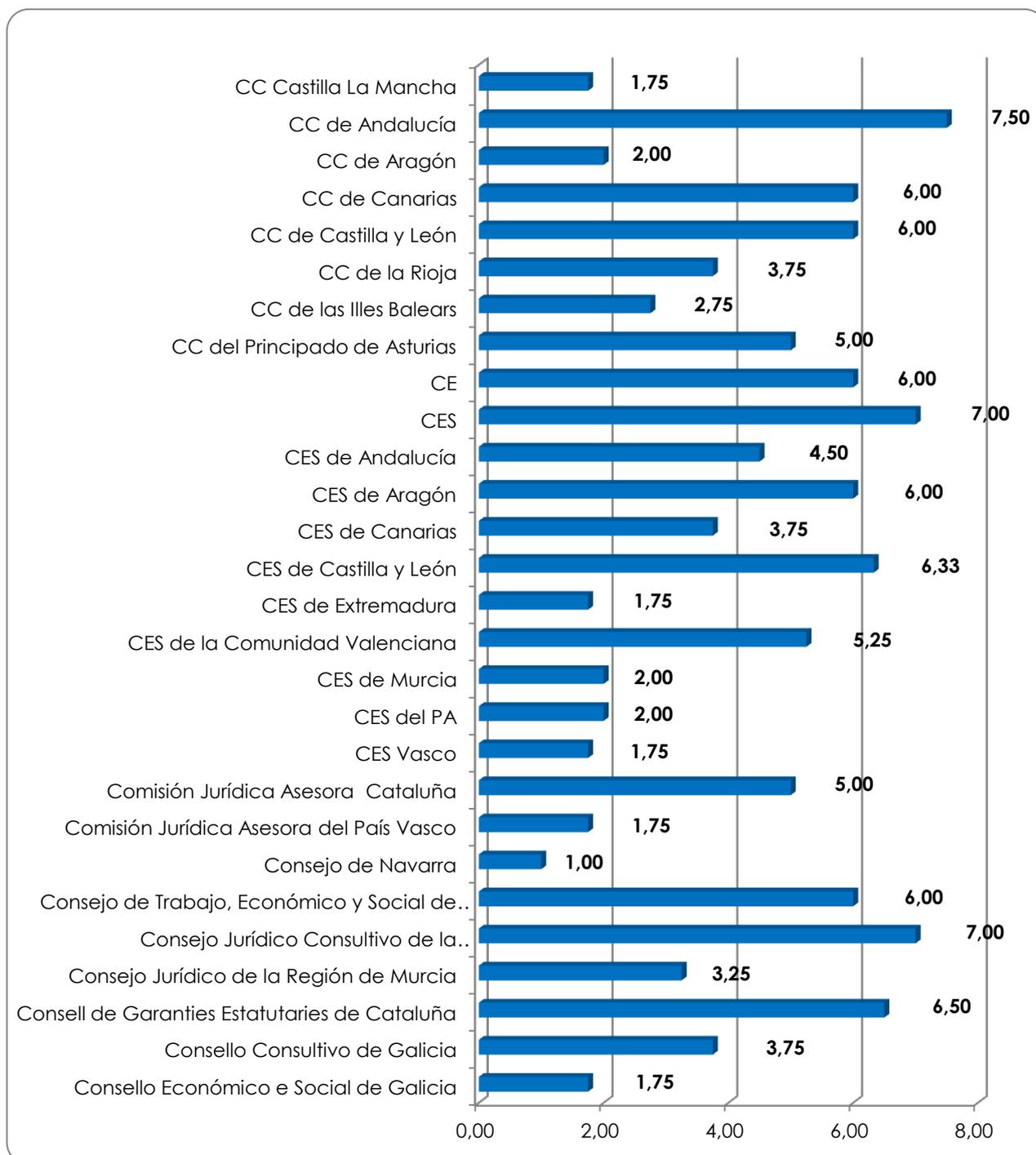


Ilustración 32: Clasificación de transparencia en los órganos de consulta.

Fuente: Elaboración propia

Por último, cabe destacar dentro de los órganos de defensoría la escasa puntuación obtenida por los DP del País Vasco, Castilla y León y Aragón debido principalmente a no incorporar la información dentro del portal

de transparencia aunque parte de la misma si pueda localizarse en diferentes ubicaciones de la página web.

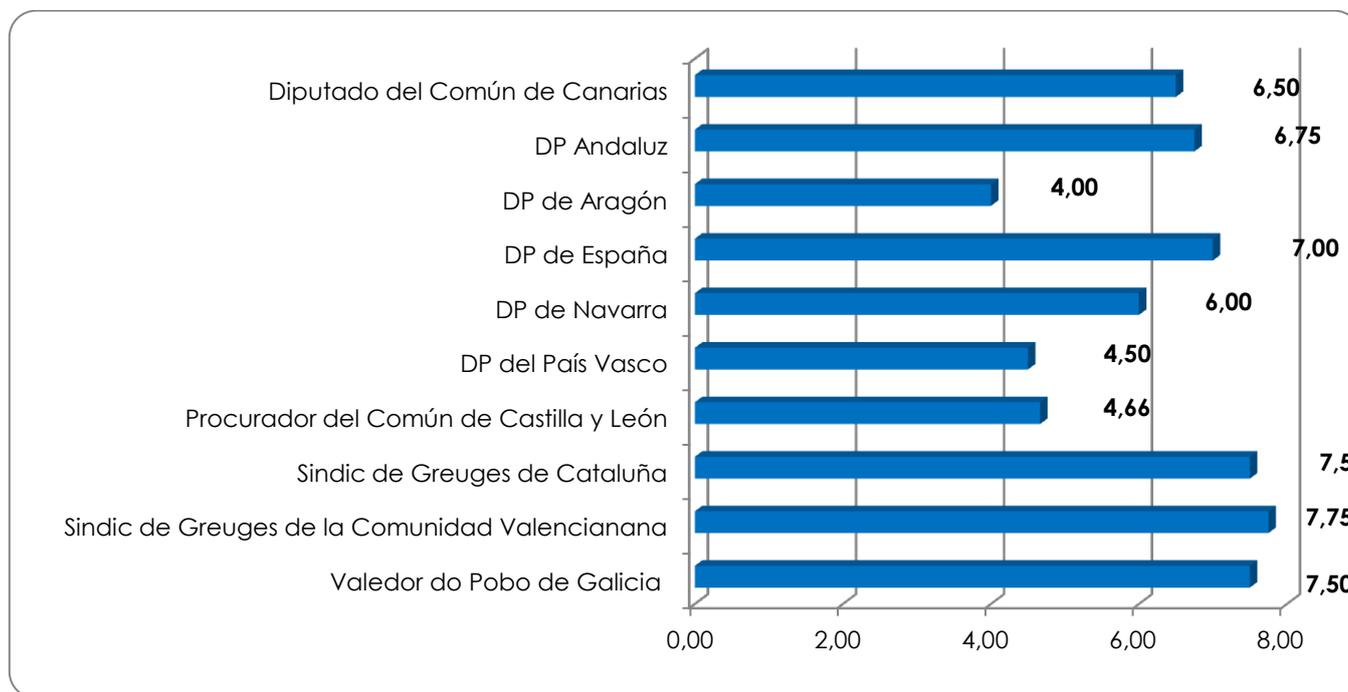


Ilustración 33: Clasificación de transparencia órganos de defensoría. Fuente: Elaboración propia

En el anexo 7 se recoge la clasificación general de todos los órganos auxiliares.

7.4. Transparencia de los órganos auxiliares y factores relacionados

La transparencia en el sector público ha sido estudiada por diversos autores en relación a diferentes factores socioeconómicos y políticos muy diversos tales como el nivel de calidad de vida de los ciudadanos (CUADRADO BALLESTEROS, PRADO LORENZO Y GARCÍA SÁNCHEZ²⁴⁸), la

²⁴⁸ Beatriz CUADRADO BALLESTEROS, José Manuel PRADO LORENZO e Isabel María GARCÍA SÁNCHEZ. (2016). "Transparencia de la Información y Calidad de Vida" en "La contabilidad al servicio de la empresa y de la sociedad. Homenaje al profesor Antonio López Díaz. Universidad de Oviedo, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) y Asociación Española de profesores universitarios de contabilidad (ASEPUC), pp. 289-303.

forma de prestación de los servicios públicos (CUADRADO BALLESTEROS²⁴⁹), la tasa de desempleo (GUILLAMÓN LÓPEZ, RÍOS MARTÍNEZ Y VICENTE OLIVA²⁵⁰), visibilidad mediática (CÁRCABA GARCÍA Y GARCÍA GARCÍA²⁵¹), acceso a la tecnología y nivel de educación (GANDÍA CABEDO Y ARCHIDONA²⁵²), y el nivel de endeudamiento y riqueza municipal (LASWAD, FISHER Y OYELERE²⁵³), entre otros.

El objeto del presente estudio será analizar si existe relación entre el ratio calculado entre el presupuesto de cada órgano auxiliar y el número de habitantes de la CA donde se encuentra situado y la consideración de los mismos como “transparentes” o “no transparentes”. Por otro lado, también se comprobará si la antigüedad de órgano afecta a que éste tenga implementados mayores niveles de transparencia o no.

El presente análisis se realiza por considerar valioso conocer aquellos aspectos que están más relacionados con la transparencia; en

²⁴⁹ Beatriz CUADRADO BALLESTEROS. (2014). “The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency”. *Government Information Quarterly*, vol. 31, issue 2, pp. 265-277.

²⁵⁰ María Dolores GUILLAMÓN LÓPEZ, Ana María RÍOS MARTÍNEZ, Cristina VICENTE OLVIDA. (2011). “Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados”. *Revista Auditoría Pública*, núm. 55, pp. 109-116.

²⁵¹ Ana CÁRCABA GARCÍA y Jesús GARCÍA GARCÍA. (2010). “Determinants of online reporting of accounting information by Spanish Local Government Authorities”, *Local Government Studies*, vol. 36, issue 5, pp. 679-695.

²⁵² Juan GANDÍA CABEDO y María ARCHIDONA. (2008). “Determinants of web site information by Spanish city councils”. *Online Information Review*, vol. 32, issue 1, pp. 35-57.

²⁵³ Fawzi LASWAD, Richard FISHER y Peter OYELERE. (2005). “Determinants of voluntary internet financial reporting by local government authorities”. *Journal of accounting and public policy*, vol. 24, issue 2, pp. 101-121.

concreto si los órganos que más presupuesto tienen, son los que más invierten en transparencia o si existe relación entre la antigüedad del órgano y el nivel de transparencia.

El nivel de transparencia es representado por la puntuación obtenida en el apartado 7.3.3 del presente trabajo por cada órgano, que toma valores entre 0 y 8 para representar el grado de transparencia y calidad de la información facilitada por los órganos de fiscalización, consulta y defensoría. Se considerará “transparente” aquellos órganos que hayan obtenido, al menos, una puntuación igual o superior a 4 en el estudio realizado.

Los datos presupuestarios (presupuesto del órgano) ha sido obtenido de la liquidación presupuestaria de las CCAA publicada por el MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS²⁵⁴ ó de las respectivas páginas web de los órganos o CCAA donde se encuentran ubicados los mismos; los datos de población a fecha 1 de enero de 2016 del Instituto Nacional de Estadística y, por último, los años de antigüedad de sus respectivas páginas web o de sus leyes de creación. Los anexos 8 y 9 recogen los citados datos así como el ratio de presupuesto del órgano por habitante de la CA donde se encuentra ubicado y la antigüedad de los órganos.

Para poder verificar la relación entre el presupuesto de órgano por habitante de una CA y la transparencia del mismo hay que realizar una

²⁵⁴ El resumen ejecutivo de los Presupuestos Generales de las CCAA publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Presidencia tiene por objetivo llevar a cabo un estudio de los presupuestos aprobados por las CCAA analizando las principales partidas de ingresos y gastos y la evolución de éstas en relación a los datos del ejercicio anterior, tomando como base el análisis previamente efectuado que recayó sobre el Proyecto de Ley de presupuestos de cada CA.

prueba de hipótesis²⁵⁵, es decir, una prueba de significación estadística que cuantifica hasta qué punto la variabilidad de la muestra puede ser responsable de los resultados de un estudio en particular, debiendo seguir para ello los siguientes pasos:



Ilustración 34: Pasos de una prueba de hipótesis. Fuente: Elaboración propia

El primer paso consiste en definir la hipótesis, que en nuestro caso es la siguiente: el ratio del presupuesto del órgano por habitante de la CA donde se ubica es mayor en los órganos transparentes.

La hipótesis nula H_0 indica que no existe asociación entre las dos variables estudiadas mientras que la hipótesis alternativa H_1 indica que hay algún grado de relación o asociación entre las dos variables.

H_0 = No existe una diferencia significativa entre el ratio presupuesto/habitante en los órganos transparentes y el ratio presupuesto habitante en los órganos no transparentes.

H_1 = Existe una diferencia significativa entre el ratio presupuesto/habitante en los órganos transparentes y el ratio presupuesto habitante en los órganos no transparentes.

En el segundo paso se debe determinar el nivel alfa (α), es decir, el porcentaje de riesgo o error que se está dispuesto a asumir en la

²⁵⁵ Una prueba de hipótesis es un proceso mediante el cual, a partir de los valores de una muestra se decide si se rechaza o no el supuesto que plantea el investigador para el parámetro o parámetros de la población o poblaciones bajo estudio, pero con cierta probabilidad de error (riesgo) por tomar una decisión.

realización de la prueba estadística y que, normalmente en ciencias sociales²⁵⁶ se utiliza el 5%, es decir, $\alpha = 0,05$.

A continuación debe valorarse cual es el tipo de prueba de hipótesis que se debe realizar: paramétrica o no paramétrica.

Cuando queremos evaluar el grado de asociación o independencia entre una variable cuantitativa y una categórica, indican RUBIO HURTADO y BERLANGA SILVENTE²⁵⁷ que el procedimiento estadístico recurre a la comparación de las medias de las distribuciones de la variable cuantitativa en los diferentes grupos establecidos por la variable categórica. Al tener ésta solo dos categorías (transparente-no transparente) se sugiere la comparación de medias por el test t de Student.

La prueba t de Student exige la verificación de dos requisitos: la distribución normal de la variable cuantitativa y la homogeneidad de varianzas en las poblaciones. Para la realización de ambas pruebas se utilizó el programa de software estadístico IBM SPSS Statistics Base 23.0²⁵⁸.

El sistema de módulos del SPSS incluye modelos de regresión, avanzados (reducción de datos, clasificación, pruebas no paramétricas), tendencias, análisis conjunto, pruebas exactas, análisis de valores perdidos, samplepower, árboles de clasificación, validación de datos, entre otros. Así mismo, permite utilizar el lenguaje de programación

²⁵⁶ SINDICATURA DE CUENTAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. (2012). "Guía de fiscalización sobre muestreo estadístico". Aprobado por el Consejo de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias con fecha 16 de noviembre de 2012.

²⁵⁷ Vanesa BERLANGA SILVENTE y María José RUBIO HURTADO. (2012). Op. Cit.

²⁵⁸ Creado en 1968 por Norman H. Nie, C. Hadlai y Dale H. Bent, el 28 de junio de 2009 es adquirido por IBM por 1.200 millones de dólares.

Python y las tecnologías .Net de Microsoft para hacer uso de las librerías del SPSS.

El primer requisito, la normalidad, implica que la variable dependiente debe seguir una distribución normal o gaussiana (su forma representa la campana de Gauss). Para verificar su cumplimiento, se recurre a la realización de la prueba de Kolmogorov – Smirnov²⁵⁹ (muestras de más de 30 individuos) o la prueba de Chapiro Wilk (cuando el tamaño de la muestra es inferior a 30). En nuestro caso, se relizará la prueba de Kolmogorov – Smirnov ya que la muestra es n= 47.

El criterio para determinar si la variable aleatoria se distribuye normalmente es el siguiente:

P – valor \rightarrow α Aceptar H_0 = Los datos provienen de una distribución normal.

P – valor \rightarrow α Aceptar H_1 = Los datos no provienen de una distribución normal.

Resumen de procesamiento de casos

	Transparencia	Casos					
		Válido		Perdidos		Total	
		N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Ratio	NO	14	100,0%	0	0,0%	14	100,0%
	SI	33	100,0%	0	0,0%	33	100,0%

Ilustración 35: SPSS (Procesamiento de casos ratio). Fuente: Elaboración propia

²⁵⁹ Kolmogorov – Smirnov es una prueba de bondad de ajuste, que sirve para contrastar la hipótesis nula de que la distribución de una variable se ajusta a una determinada distribución teórica de probabilidad que puede ser con tendencia a la normal, a la de Poisson o exponencial.

Descriptivos

Transparencia			Estadístico	Error estándar	
Ratio	NO	Media	,6629	,13066	
		95% de intervalo de confianza para la media	Límite inferior	,3806	
			Límite superior	,9451	
		Media recortada al 5%	,6071		
		Mediana	,6000		
		Varianza	,239		
		Desviación estándar	,48887		
		Mínimo	,19		
		Máximo	2,14		
		Rango	1,95		
		Rango intercuartil	,41		
		Asimetría	2,329	,597	
		Curtosis	6,677	1,154	
		SI	SI	Media	1,2912
95% de intervalo de confianza para la media	Límite inferior			,9388	
	Límite superior			1,6436	
Media recortada al 5%	1,2064				
Mediana	1,1800				
Varianza	,988				
Desviación estándar	,99381				
Mínimo	,16				
Máximo	4,04				
Rango	3,88				
Rango intercuartil	1,14				
Asimetría	1,289			,409	
Curtosis	1,135			,798	

Ilustración 36: SPSS (Descriptivos ratio). Fuente: Elaboración propia

El resultado facilitado por el SPSS indica que numéricamente el ratio del presupuesto del órgano auxiliar por habitante de la CA donde se encuentra ubicada la institución es considerablemente superior para los órganos transparentes frente a los no transparentes. No obstante, para

verificar si esta diferencia es significativa o se debe al azar debe realizarse la prueba t de Student.

La prueba de normalidad que será utilizada en el presente estudio por ser su población superior a 30 es la de Kolmogorov-Smirnov, obteniendo de su realización con el programa informático SPSS los siguientes resultados:

Pruebas de normalidad

Transparencia		Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
		Estadístico	gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
Ratio	NO	,278	14	,004	,755	14	,001
	SI	,187	33	,005	,864	33	,001

a. Corrección de significación de Lilliefors

Ilustración 37: SPSS (Prueba normalidad ratio). Fuente: Elaboración propia

Es decir, el P. valor (No transparencia) = $0,004 < 0,05 < \alpha$

y P. valor (trans) = $0,005 < 0,05 < \alpha$

Gráficamente, la distribución de las variables es la siguiente:

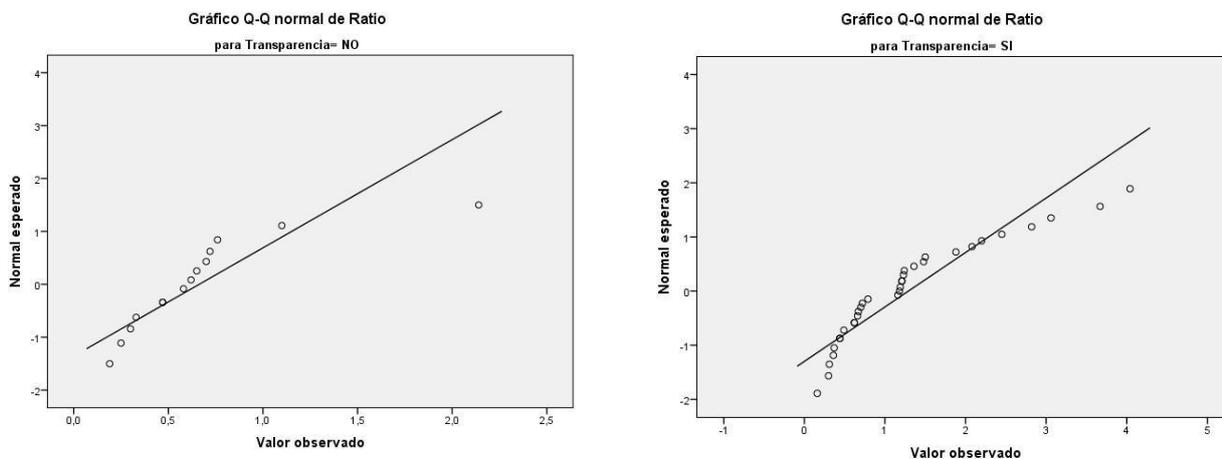


Ilustración 38: SPSS (Gráficos normalidad ratio). Fuente: Elaboración propia

En base al resultado obtenido de la prueba de normalidad Kolmogorov-Smirnov donde P. valor es menor que α (0,05), los datos no provienen de una distribución normal, razón por la cual la variable no sigue la Ley Normal y habrá que recurrir a aplicar pruebas no paramétricas:

Pruebas No Paramétricas					
Variable	1 muestra	Muestras relacionadas		Muestras independientes	
		2 muestras	+ 2 muestras	2 muestras	+ 2 muestras
Nominal	Binomial	McNemar	Cochran	-	-
	X ²				
	Rachas				
Ordinal	Kolmogorov-Smirnov	Signos	Friedman	Wald-Wolfowitz	Mediana
		Wilcoxon	Kendall	U de Mann-Whitney	Kruskal-Wallis
				Moses	Jonckheere-Terpstra
				Kolmogorov-Smirnov	

Tabla 17: Tipos de pruebas no paramétricas. Fuente: Elaboración propia a partir de BERLANGA SILVENTE y RUBIO HURTADO²⁶⁰.

Siendo la prueba no paramétrica más común la U de Mann-Whitney como así indica AGUAYO CANELA²⁶¹, ésta será la que aplicaremos en el presente análisis.

El resultado obtenido de la prueba Mann-Whitney es el siguiente:

²⁶⁰ Vanesa BERLANGA SILVENTE y María José RUBIO HURTADO. (2012). Op. Cit.

²⁶¹ Mariano AGUAYO CANELO. (2004). "Cómo realizar paso a paso un contraste de hipótesis con SPSS para Windows y alternativamente con EPIINFO y EPIDAT: Asociación entre una variable cuantitativa y una categórica (comparación de medias entre dos o más grupos independientes)". Fundación Andaluza Beturia para la Investigación en Salud.

Resumen de prueba de hipótesis

	Hipótesis nula	Prueba	Sig.	Decisión
1	La distribución de Ratio es la misma entre las categorías de Transparencia.	Prueba U de Mann-Whitney para muestras independientes	18,000	Rechazar la hipótesis nula.

Se muestran significaciones asintóticas. El nivel de significación es de ,05.

Ilustración 39: SPSS (Resumen prueba de hipótesis Mann-Whitney ratio). Fuente: Elaboración propia

Tal y como arroja el SPSS, se rechaza la hipótesis nula:

H_0 = No existe una diferencia significativa entre el ratio del presupuesto del órgano por habitante en los órganos transparentes y el ratio presupuesto habitante en los órganos no transparentes.

Podemos concluir por tanto que existe una relación directa entre el presupuesto de cada órgano auxiliar por habitante de la CA donde se encuentra ubicado y el nivel de transparencia, es decir, a mayor presupuesto por habitante, mayor es el nivel de transparencia en el caso estudiado.

Por otro lado, para comprobar si la antigüedad de los órganos auxiliares afecta sobre el nivel de transferencia de los mismos, debemos comenzar la prueba de hipótesis desde el primer paso, es decir, definir la hipótesis.

H_0 = No existe una diferencia significativa entre la antigüedad de los órganos transparentes y la antigüedad de los órganos no transparentes.

H_1 = Existe una diferencia significativa entre la antigüedad de los órganos transparentes y la antigüedad de los órganos no transparentes.

En el segundo paso se debe determinar el nivel alfa (α), que al igual que en la prueba de hipótesis realizada anteriormente, será de 0,05, es decir, $\alpha = 0,05$.

Para verificar el cumplimiento de normalidad y al igual que en el caso anterior, recurrimos a la prueba de Kolmogorov-Smirnov, por tener nuestra muestra más de 30 individuos; siendo el criterio para determinar si la variable aleatoria se distribuye normalmente la siguiente:

P – valor \rightarrow α Aceptar H_0 = Los datos provienen de una distribución normal.

P – valor \rightarrow α Aceptar H_1 = Los datos no provienen de una distribución normal.

Resumen de procesamiento de casos

	Transparencia	Casos					
		Válido		Perdidos		Total	
		N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Antigüedad	NO	14	100,0%	0	0,0%	14	100,0%
	SI	33	100,0%	0	0,0%	33	100,0%

Ilustración 40: SPSS (Procesamiento de casos antigüedad). Fuente: Elaboración propia

Descriptivos

Transparencia		Estadístico	Error estándar	
Antigüedad	NO	Media	20,0000	1,88982
		95% de intervalo de confianza para la media	Límite inferior	15,9173
			Límite superior	24,0827
		Media recortada al 5%	20,1667	
		Mediana	21,0000	
		Varianza	50,000	
		Desviación estándar	7,07107	
		Mínimo	6,00	
		Máximo	31,00	
		Rango	25,00	
		Rango intercuartil	7,25	
		Asimetría	-,883	,597
		Curtosis	,893	1,154
	SI		Media	22,6364
		95% de intervalo de confianza para la media	Límite inferior	19,5530
			Límite superior	25,7197
		Media recortada al 5%	22,8956	
		Mediana	26,0000	
		Varianza	75,614	
		Desviación estándar	8,69561	
		Mínimo	7,00	
		Máximo	34,00	
		Rango	27,00	
		Rango intercuartil	17,00	
		Asimetría	-,445	,409
		Curtosis	-1,196	,798

Ilustración 41: SPSS (Descriptivos antigüedad). Fuente: Elaboración propia

El resultado facilitado por el SPSS indica que la antigüedad es sensiblemente superior para los órganos transparentes frente a los no transparentes.

La prueba de normalidad que será utilizada en el presente estudio por ser su población superior a 30 es la de Kolmogorov-Smirnov, obteniendo de su realización con el programa informático SPSS los siguientes resultados:

Pruebas de normalidad

Transparencia		Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
		Estadístico	gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
Antigüedad	NO	,199	14	,138	,898	14	,104
	SI	,166	33	,022	,902	33	,006

a. Corrección de significación de Lilliefors

Ilustración 42: SPSS (Prueba de normalidad antigüedad). Fuente: Elaboración propia

Es decir, el P. valor (No transparencia) = $0,138 < 0,05 < \alpha$

y P. valor (transparencia) = $0,022 < 0,05 < \alpha$

Gráficamente, la distribución de las variables es la siguiente:

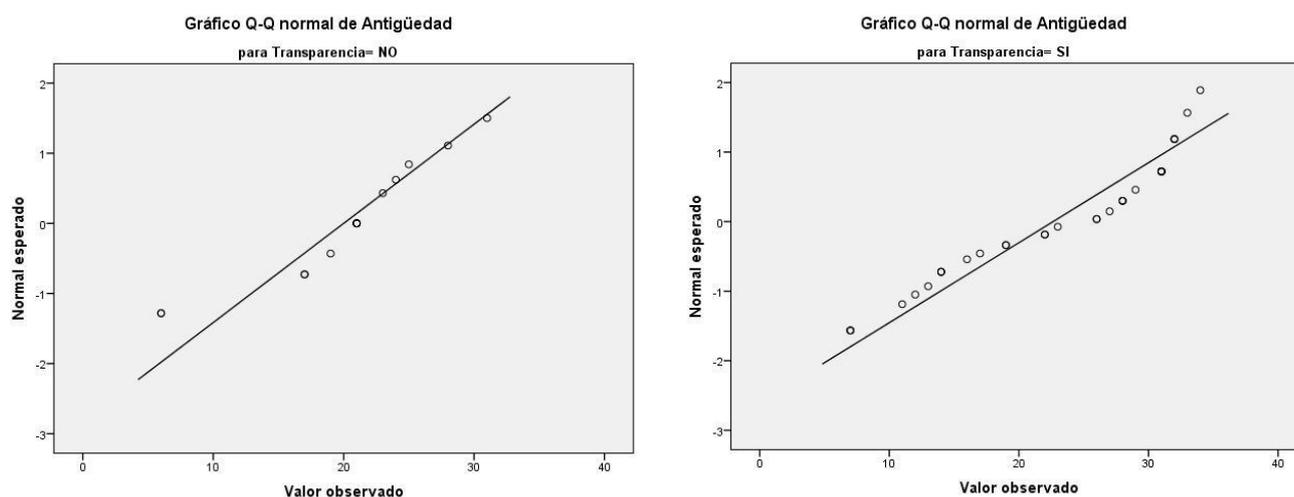


Ilustración 43: SPSS (Gráficos normalidad antigüedad). Fuente: Elaboración propia

En base a esto y al igual que en la prueba de hipótesis realizada respecto al ratio presupuesto del órgano auxiliar y número de habitantes de la CA donde se encuentra ubicado, los datos no provienen de una distribución normal y habrá que recurrir de nuevo a la aplicación de la prueba no paramétrica de Mann-Whitney.

Resumen de prueba de hipótesis

	Hipótesis nula	Prueba	Sig.	Decisión
1	La distribución de Antigüedad es la misma entre las categorías de Transparencia.	Prueba U de Mann-Whitney para muestras independientes	221,000	Retener la hipótesis nula.

Se muestran significaciones asintóticas. El nivel de significación es de ,05.

Ilustración 44: SPSS (Prueba de hipótesis de Mann-Whitney antigüedad).

Fuente: Elaboración propia

En tal caso y tal y como arroja el SPSS, se retiene la hipótesis nula:

H_0 = No existe una diferencia significativa entre la antigüedad de los órganos transparentes y la antigüedad de los órganos no transparentes.

Podemos concluir por tanto que no existe una relación directa entre la antigüedad de los órganos auxiliares y el nivel de transparencia de los mismos.

8. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO

8.1. Conclusiones

8.1.1. La sociedad de la información: un fenómeno inaplazable e inevitable.

Los órganos encargados de gestionar recursos públicos en el desarrollo de sus funciones, están obligados legal y moralmente a “rendir cuentas”. Solo justificando en tiempo y forma quién, cómo, cuándo y dónde se invierte los recursos públicos, la administración será útil para la sociedad a la que sirve.

La realidad ha superado a la normativa reguladora vigente. A lo largo del presente trabajo ha quedado de manifiesto que en la actualidad existe un largo camino por recorrer. No obstante, el futuro necesita de ideas e innovación y las Administraciones Públicas tienen en su mano y a su alcance diseñar el futuro de los órganos auxiliares.

No hay duda de que la administración electrónica es una realidad, pero también es cierto que dicha realidad está “a medio implantar”.

Es evidente que las Leyes 34/2002, 59/2003 y 11/2007 supusieron un empujón significativo en la puesta en marcha de la sociedad de la información en las Administraciones Públicas pero también que tras ver el impacto de las mismas (especialmente la 11/2007) se publicaron multitud de iniciativas, proyectos y acciones por considerarlas insuficientes y con el objetivo de que la administración electrónica forme parte del día a día de la ciudadanía, nunca como una opción o como algo excepcional sino como parte de la rutina que simplifique la cotidianeidad de los trámites diarios y acabe con la lentitud y pesadez burocrática que, en muchas ocasiones, es protagonista de la relación entre la Administración Pública y la ciudadanía. Dentro de los citados

proyectos y acciones destacan especialmente las Leyes 39 y 40/2015 por su importancia y fortalecimiento del marco jurídico de aplicación al uso de los medios telemáticos, dichas leyes demuestran que la sociedad de la información es un fenómeno inaplazable e inevitable, que puede y debe implantarse.

El nuevo tipo de 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, demanda a la administración respuestas adaptadas a sus nuevas necesidades y la obliga a adaptarse a un nuevo tipo de destinatario que exige respuestas adecuadas a sus nuevas demandas.

Existe un evidente desfase entre la normativa reguladora en materia de políticas de comunicación y transparencia y las herramientas que nos ofrecen las TIC constatándose que el concepto de transparencia y comunicación es más una política pública que una apuesta jurídica, en tanto que no se incorporan abiertamente el derecho de acceder libremente a la información que disponen las administraciones para la elaboración de sus políticas y adopción de sus ideas.

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.

Los órganos auxiliares son conscientes de la importancia de las tecnologías de la información y comunicación y en concreto de las redes sociales manifestando su interés, en mayor o menor grado, en las mismas. Las Administraciones 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.

8.1.2. Las nuevas exigencias de nueva gobernanza pública: políticas de comunicación y transparencia

La transparencia en la actuación y el funcionamiento de la Administración Pública se ha convertido en uno de los valores decisivos en la búsqueda de cotas más altas de libertad colectiva y de mayor calidad democrática. Por ello, la normativa y las medidas adoptadas para fomentar dicha transparencia y regular los instrumentos para su implementación así como los propios límites cuando entren en colisión con otros valores democráticos (tales como la protección de datos) tienen una trascendencia significativa y requieren un impulso.

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”.

Nos alejamos de 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 TCEu, entre otros. Éstas instituciones 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.

La falta de políticas de comunicación, de transparencia, de implementación de las técnicas, herramientas y mecanismos que facilitan las tecnologías de la información y comunicación 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.

España, al igual que otros países latinos, debe superar los lógicos prejuicios de una generación de dirigentes que ve en las políticas activas de comunicación basadas en la aplicación de las tecnologías de la información más riesgos que ventajas. Los órganos de fiscalización, consulta y defensoría están acostumbrados a “emitir” sin “justificar” evitando en muchos casos el contacto con su destinatario, la ciudadanía, y adoptando una confortable posición que no sobrevivirá pues la revolución “social media” sitúa en un mismo plano al emisor y al receptor del mensaje. Hoy en día no cabe reputación al margen de la transparencia, la comunicación y las redes sociales.

La implementación de las tecnologías de la información y comunicación y, el desarrollo de las políticas de comunicación y transparencia conllevan en la gran mayoría de los casos el fin de la era del papel. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la Administración Pública de manera manual, electrónica o telemática (según su deseo y/o conveniencia) pudiendo ejercer sus derechos en el momento en que lo quieran y creando una Administración Pública más cercana, real, eficaz y comprometida con el mundo que vivimos.

Una de las principales debilidades que tienen actualmente las organizaciones (públicas y privadas) es la ausencia de políticas de comunicación que permitan establecer los vínculos necesarios con sus

destinatarios para asegurar su viabilidad en una Administración Pública cada vez más dinámica y compleja. Se plantea por ello la necesidad de implantar, por parte de todos los órganos auxiliares, las siguientes medidas.

Aprobación por parte de los responsables de los órganos auxiliares de una “política de información y comunicación” o asimilada, siendo el objetivo de la misma el desarrollo de las políticas de comunicación del órgano teniendo en consideración el cumplimiento de la normativa aplicable, la explotación y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación y el principio de transparencia.

En segundo lugar, el desarrollo y adecuación de los canales de información y comunicación: página web institucional y redes sociales.

El principal canal de comunicación oficial del órgano es su página web institucional, permanentemente actualizada, a través de la cual la institución canaliza toda la información que puede ser de interés, favoreciendo la inmediatez de su publicación y la posibilidad de acceso posterior, con objeto de que la transparencia sea el valor prioritario que configura las relaciones del órgano con el público en general.

Las páginas web, deben cumplir unos requisitos mínimos de forma y fondo para considerarse un canal de comunicación eficaz. En primer lugar, y para facilitar las consultas desde otros órganos homólogos internacionales, la información que la institución transmite a través de su página web institucional se incorporará simultáneamente, siempre que resulte posible, en español y en inglés (y en las lenguas cooficiales, donde proceda), prevaleciendo en caso de discrepancia la versión en español.

El acceso a las páginas web y a la información pública deberá ser libre y sin necesidad de acreditar el interés o motivar la petición debiendo estar cualquier denegación de acceso motivada en causas objetivas y fijadas legalmente.

La información que se incorpore en las páginas web debe caracterizarse por su accesibilidad, usabilidad, relevancia, por ser reutilizable y gratuita.

La información deberá ser accesible. La utilidad de la información para la ciudadanía no solo está asociada con los datos que se proporcionan, sino cómo se proporcionan debiendo ser por ello facilitados de manera estructurada los documentos y recursos de información para facilitar la búsqueda e identificación de la misma; para ello, se aconseja la inclusión de un mapa web o árbol de contenidos que refleje el organigrama general del portal web.

La usabilidad deberá ser otra características de los portales web, entendiendo que se refiere a la rapidez con que se puede aprender a utilizar algo, la eficiencia al utilizarlo, cuál es su grado de propensión al error y cuánto le gusta a los usuarios. Si un portal web no se puede utilizar o no se utiliza es como si no existiera. La accesibilidad a los portales web será considerada como un derecho y la usabilidad como una mejora.

Obviamente la relevancia de la información depende de quiénes sean sus destinatarios. En este sentido, lo que interesa a la ciudadanía no es lo que necesariamente interesa a los altos cargos de los órganos auxiliares.

El RD 4/2010, de 8 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica recoge en su artículo 8.1 que las Administraciones Públicas establecerán y publicarán las condiciones de acceso y utilización de los servicios,

datos y documentos en formato electrónico que pongan a disposición del resto de Administraciones especificando las finalidades, las modalidades de consumo, consulta o interacción, los requisitos que deben satisfacer los posibles usuarios de los mismos, los perfiles de los participantes implicados en la utilización de los servicios, los protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos servicios, los necesarios mecanismos de gobierno de los sistemas interoperables, así como las condiciones de seguridad aplicables.

Por otro lado, sobre la reutilización de la información publicada, nos debemos remitir tanto a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre utilización de información del sector público la cual regula éste aspecto en su artículo 5 como a la Ley de transparencia 19/2013 que establece en sus artículos 5.4. y 11.c) que la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada de una manera clara, estructurada y entendible y, preferiblemente, en formatos reutilizables.

El acceso a la información será totalmente gratuito, sin ser posible la aplicación de tasas o pasarelas de pago para poder descargarse la información.

Así mismo, el acceso a la información, no debería limitarse a los documentos definitivos, sino también a la documentación preparatoria, trabajos en curso y alegaciones, en su caso, siempre y cuando pueda ser de interés público y no pueda comportar algún perjuicio a otros derechos o intereses tales como el deber de sigilo.

Por último, sería recomendable que toda la información que se considere susceptible de ser de interés para terceros, estuviera a menos de "3 clicks" desde la página de inicio, existiesen enlaces directos a la información más demandada o con acceso frecuente y el lenguaje utilizado fuera sencillo, cotidiano y cálido.

En cuanto a las redes sociales, y siendo conscientes de las nuevas tecnologías y canales de información y comunicación a través de Internet, los órganos deberán aprovechar los canales de comunicación en las redes sociales y crear cuentas en algunas tales como Twitter, Facebook, YouTube o LinkedIn.

Las organizaciones deberán tener en plantilla un responsable de comunicación, empleado del órgano, el cual será el responsable de la información que se publique en la página web institucional y en las redes sociales y será la persona a la que acudir cuando la ciudadanía u otras entidades e instituciones nacionales o internacionales tengan dudas, sugerencias, quejas o solicitudes respecto a la información publicada en los canales de información del órgano. El community manager ú órgano homólogo deberá garantizar la independencia y el cumplimiento de la normativa aplicable y las políticas de comunicación y transparencia aprobadas por el órgano.

8.1.3. Estudio de encuestas, páginas web y portales de transparencia

Con el objetivo de evaluar las políticas de comunicación y transparencia implementadas por los órganos auxiliares se realizó y envió un cuestionario a los órganos integrantes del ámbito subjetivo, estudian las páginas web de los mismos (sedes electrónicas y portales de transparencia) y, por último se confecciona un estudio estadístico para conocer si existe relación entre el nivel de transparencia de los órganos y el ratio del presupuesto de la institución por número de habitantes de la CA donde se ubica o la antigüedad del mismo. Las conclusiones obtenidas del estudio de las encuestas y páginas web están referidas a la fecha de cierre del estudio de las mismas, es decir, 30 de mayo de 2015 y 30 de abril de 2016 respectivamente.

La primera conclusión obtenida del envío de los cuestionarios es la ineficiente política de comunicación existente en el 43,40% de los órganos encuestados ante la ausencia de respuesta o imposibilidad de comunicación con los gabinetes de comunicación o asimilados de los mismos, cuya principal función es coordinar las relaciones protocolarias de la institución, impulsar y materializar las comunicaciones externas, fomentar las relaciones institucionales y con los medios de comunicación, difusión de las actividades del órgano, entre otras. De las respuestas facilitadas a los cuestionarios se concluye que los órganos auxiliares son conscientes, en el momento de la respuesta emitida, de la importancia de las tecnologías de la información y comunicación y, en concreto de las redes sociales, manifestando su interés en las mismas pero encontrándose con dificultades para su implantación de índole económica, de formación del personal o negativa de los dirigentes.

En el estudio de las páginas web destaca en primer lugar la existencia de un órgano auxiliar sin página web institucional, el Consejo de Navarra. A continuación se verificó la existencia de la sede electrónica concluyendo que únicamente el 15,09% de los órganos auxiliares tenían sede electrónica destacando favorablemente la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco y el DP Andaluz por incorporar a la perfección, al menos, la totalidad del contenido mínimo al que hace referencia la normativa aplicable. En los casos restantes (TCu, CCu de la Comunidad de Madrid, Sindicatura de Comptes y Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana y el DP del País Vasco) únicamente resta por incorporar el enlace a la sede electrónica de la AEPD.

En lo que se refiere al estudio realizado de los portales de transparencia se debe hacer constar que 11 de los órganos auxiliares (21,57%) no disponía de portal de transparencia en la fecha analizada y, de los 40

órganos restantes, el 25% no obtiene la puntuación mínima considerada en el estudio para considerarlos como transparentes. La información no incorporada en los portales de transparencia o incorporada de manera incorrecta es, en un gran porcentaje de los casos, la RPT (56,10%) y/o la información de solicitud de información (52,50%).

Por último y para poder verificar la relación existente entre el nivel de transparencia y el ratio del presupuesto del órgano por habitante de la comunidad autónoma donde se ubica y el nivel de transparencia con la antigüedad del órgano se realizaron sendas pruebas de hipótesis. De las pruebas realizadas se concluye que sí existe relación directa entre el ratio del presupuesto de cada órgano auxiliar por habitante de la CA y el nivel de transparencia, es decir, que a mayor presupuesto tiene el órgano mayor es el nivel de transparencia que tiene y, que no existe una relación directa entre la antigüedad de la institución y el nivel de transparencia de la misma, por tanto, una mayor antigüedad no implica necesariamente un mayor o menor nivel de transparencia de la misma.

8.2. Futuras líneas de trabajo

En el preludio del presente trabajo ya se ha anticipado que vivimos en una sociedad en donde lo único permanente es el cambio constante. La evolución que ha tenido lugar en las últimas décadas ha revolucionado la forma de interactuar de la Administración Pública con sus destinatarios, los ciudadanos y donde las tecnologías de la información y comunicación juegan un papel fundamental y son actualidad.

Se trata de un ámbito innovador y especializado que puede evolucionar en un futuro. La doctrina especializada aboga por la adopción de las medidas necesarias para luchar contra la falta de formación en el uso de las tecnologías de la información y

comunicación y las redes sociales, e invoca a la armonización de tratamiento y regulación de las redes en general y particular de cada administración.

Las políticas de comunicación en general y la transparencia y utilización de las redes sociales y aplicaciones homólogas en particular merecen un futuro estudio minucioso, ya que son muchas las Administraciones Públicas que han implementado en sus gabinetes de comunicación o asimilados la creación y utilización de éstas herramientas debido a su innegable utilidad para poner a disposición de la ciudadanía la información demandada por ésta. Su irrefutable conveniencia para los órganos auxiliares abre la puerta a evaluar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma, los resultados obtenidos hasta el momento y la estela facilitada por experimentados órganos internacionales homólogos a los considerados en el ámbito subjetivo del presente trabajo.

Conocidas las ventajas de implementar políticas de comunicación y transparencia en los órganos auxiliares, y realizada una aproximación a algunas de sus desventajas (coste económico, choque con otros derechos fundamentales como la protección de datos), los próximos años ofrecerán posibilidades reales de indagación, observación, debate, y convenio en el estudio de la implementación de unas políticas reales de comunicación interna y feedback con el ciudadano.

La administración electrónica, la transparencia, la comunicación y las redes sociales son una realidad hoy y mañana habrán sido sustituidas por nuevos avances que en la actualidad no se pueden imaginar. Quizás el futuro depare la implantación de las denominadas web 3.0

que de acuerdo a su “creador” JEFFREY ZELDMAN²⁶² es una expresión que se utiliza para describir la evolución del uso y la interacción de las personas en internet a través de diferentes formas entre las que se incluyen la transformación de la red en una base de datos, un movimiento social con el objetivo de crear contenidos accesibles por múltiples aplicaciones non-browser (sin navegador), la web semántica, la Web Geoespacial o la Web 3D.

La evolución de las tecnologías de inteligencia artificial donde la comunicación tiende a la personalización con software como los bots está imponiéndose a nivel internacional²⁶³. Los bots (aféresis de robot) son un tipo de 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 preguntas y enviar emails, entre otras.

No obstante, los bots han pasado de tener connotación de ahorro de interacción humana y recurso para la reducción de costes a ser una interfaz interactiva que proporciona ventajas competitivas a aquellos que se han rendido ante sus virtudes²⁶⁴. Asumiendo que nos encontramos ante una generación que prefiere esos canales de interacción a otros modelos clásicos, que adora teclear, twittear,

²⁶² Jeffrey ZELDMAN. (2006). “Web 3.0”. Blog “A list apart article”, publicado con fecha 17 de Enero de 2006.

²⁶³ James VINCENT. (2016). “Microsoft will unveil an army of AI bots today”. The Verge, publicado el 30 de marzo de 2016.

Nate SWANNER. (2016). “Facebook officially launches its Messenger Platform developer chatbot API”. TNW, publicado el 18 de abril de 2016.

²⁶⁴ Véase al respecto, Enrique DANS. (2016). “El bot como interfaz preferida”. Publicado en el blog www.enriquedans.com con fecha 29 de junio de 2016.

compartir... la lógica es completa, administración pública y nuevas tecnologías: páginas web, redes sociales y bots.

ANEXOS

Anexo 1. Normativa en materia de transparencia de las CCAA

Normativa en materia de transparencia y buen gobierno		Ley de Transparencia	Portal de Transparencia
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	SI	SI
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón	SI	SI
Asturias	Propuesta de proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias (en proceso de información pública)	NO	SI
Baleares	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares	NO	SI
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública	SI	SI
Cantabria	-	NO	SI
Castilla La Mancha	Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla La Mancha	NO	SI
Castilla León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León	SI	SI
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	SI	SI
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura	SI	SI

Normativa en materia de transparencia y buen gobierno		Ley de Transparencia	Portal de Transparencia
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia.	SI	SI
Madrid	Proyecto de Ley de Gobierno Abierto, participación ciudadana y transparencia de la comunidad de Madrid	NO	SI
Murcia	Ley 7/2016, de 18 de mayo de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	SI	SI
Navarra	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.	SI	SI
País Vasco	Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno	NO	SI
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja	SI	SI
Valencia	Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.	SI	SI

Anexo 2. Cuestionario remitido a los Órganos de Fiscalización, Consulta y Defensoría.

Mi nombre es Marta Riera López y soy funcionaria del Cuerpo de Auditores de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

En la actualidad, me encuentro desarrollando en la Universidad de Salamanca mi tesis doctoral acerca de las Políticas de comunicación de los órganos españoles de fiscalización, consulta y defensoría. Estoy realizando como trabajo de campo la encuesta que a continuación les adjunto y rogaría que dedicasen 10 minutos de su tiempo para contestar.

Para cualquier pregunta, duda o consulta sobre la misma, pueden consultar conmigo en:

Móvil:

Email:

Muchas gracias por su tiempo, un saludo.

Marta Riera López

1. Nombre del Órgano.
2. Año de inicio de la actividad.
3. Liquidación del Presupuesto del órgano en el ejercicio 2014, o el último disponible (en euros).
4. Plantilla total de trabajadores a fecha 1 de enero de 2015:
Consideramos plantilla total de trabajadores al número total de personas que perciben una nómina del órgano a fecha actual.

5. Agrupe, en los diferentes rangos de edad abajo indicados, la plantilla de trabajadores de órgano:

(Menores de 30; entre 31 y 50; + de 50 años)

6. ¿Cómo se difunden los informes, dictámenes y/o trabajos a los destinatarios?

- Envío directo a los destinatarios
- Boletín Oficial (Autonómico y/o Estatal)
- Boletín Oficial del Parlamento
- Página web del órgano
- Redes sociales
- Aplicaciones móviles
- Rueda de prensa
- Otra (especificar): -----

7. Valore la importancia, eficacia y accesibilidad de los diferentes sistemas de publicación de la documentación para usted:

	Poco importante	Indiferente	Importante	Muy importante
Envío directo a los destinatarios				
BO (Autonómico y/o Estatal)				
BO del Parlamento				
Página web del órgano				
RS				
Aplicaciones móviles				
Rueda de prensa				

8. Indique cual es el gasto total en euros ejecutado en el ejercicio 2014 en inversión y gastos asociados en productos de tecnologías de la información (ordenadores fijos y portátiles, tablets, teléfonos móviles, software estándar o a medida, gasto total en servicios y consulta, etc).

9. ¿Desde qué año tiene el órgano página web?

10. Número de visitas únicas mensuales en la web.

Se entiende por visita única el número de navegadores que han accedido a la web independientemente de las visitas que generen. Un mismo navegador que visita una web varias veces en un periodo de tiempo concreto generaría una visita única.

11. ¿Tiene el órgano una cuenta de Google Analytics para controlar el tráfico de las visitas a su página web?

- Sí
- No

12. ¿Es posible acceder libremente, sin ningún tipo de clave y/o obligación de registrarse como usuario del órgano a toda la información recogida en la página web?

- Sí
- No

13. ¿Tiene sede electrónica el órgano a fecha 1 de enero de 2015?

- Sí
- No

14. ¿Tiene portal de transparencia a fecha 1 de enero de 2015?

- Sí
- No

15. Indique, qué información se recoge en la página web y/o sede electrónica:

- Plantilla del órgano
- RPT
- Liquidación del presupuesto
- Presupuesto
- Sueldos de los altos cargos
- Incompatibilidades
- Funciones que desarrolla el órgano
- Normativa que sea de aplicación
- Estructura organizativa
- Organigrama actualizado
- Planes y programas anuales y plurianuales y tiempo para su consecución.
- Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares y otros órganos.
- Anteproyectos de Ley y proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda.
- Proyectos de Reglamento cuya iniciativa les corresponda
- Memoria e informes que conformen los textos normativos.
- Documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación.
- Actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria.
- Otra (especificar): -----

16. El órgano dispone de cuenta en las siguientes redes sociales:

- Facebook
- Twitter
- LinkedIn
- YouTube
- Instagram
- Ninguna
- Otra (especificar):-----

17. En el caso de que el órgano no disponga de red social, indicar cual/es de las siguientes razones es/son la/s causa/s:

- El órgano no dispone de soporte informático que pueda gestionarlas.
- No se cuenta con personal especializado.
- No se consideran útiles para la publicidad de los informes y demás documentos del órgano.
- No se dispone de los medios económicos necesarios para su mantenimiento y/o actualización.
- Otra (especificar): -----

18. ¿Dispone el órgano de un Gabinete de Comunicación o similar a fecha 1 de enero de 2015?

- Sí
- No

19. En caso de disponer de Gabinete de Comunicación o similar, ¿qué plantilla de trabajadores tiene a tiempo completo?

20. ¿Está provisto el Gabinete de Comunicación o similar, en la relación de puestos de trabajo (RPT) de su organización?

- Sí
- No

21. ¿Qué situación administrativa tiene el personal de Gabinete de Comunicación o asimilado?

- Funcionarios de carrera
- Funcionarios interinos
- Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal
- Personal eventual
- Otro (especificar): -----

22. En caso de existir, ¿Qué presupuesto liquidado tiene el Gabinete en 2014? (en euros)

23. ¿Quién es el responsable del mantenimiento de la página web y/o redes sociales?

- Gabinete
- Secretaría General
- Community Manager Interno
- El servicio se encuentra externalizado
- Otro (especificar): -----

24. ¿Qué formación académica y en qué materia tiene el responsable del mantenimiento de la página web y/o redes sociales?

25. En caso de que su órgano no posea cuenta en ninguna red social, ¿Se plantearía abrir una cuenta si otros órganos de su misma naturaleza y/o localización lo hicieran?

- Sí
- No

26. En caso de que se plantease abrir una cuenta si otros órganos de su misma naturaleza así lo hicieran, indique el por qué:

- Sería positivo crear una red para todos los órganos homólogos
- La Administración Pública debe adaptarse a los tiempos
- Actualmente dispongo de medios (económicos y/o personales) necesarios que en el pasado carecía
- Obligación derivada de las leyes de transparencia y resto de la normativa estatal autonómica.
- Otra (especificar): -----

27. ¿Ha sido realizada por parte del Gabinete alguna propuesta de implantación de redes sociales que haya sido denegada?

- Sí
- No

28. En el caso de que alguna propuesta de implantación de las redes sociales hubiera sido denegada en su órgano, indique las causas

29. Indicar el número de miembros de la plantilla a los cuales se les ha proporcionado algún dispositivo portátil que permita la conexión móvil a Internet para uso profesional:

Anexo 3. Órganos integrantes de la muestra

ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN

1	TCu
2	Audiencia de Cuentas de Canarias
3	Cámara de Comptos de Navarra
4	CCu de Andalucía
5	CCu de Aragón
6	CCu de Castilla y León
7	CCu de Madrid
8	Consello de Contas de Galicia
9	SC de Cataluña
10	SC de la Comunidad Valenciana
11	SC de las Islas Baleares
12	SC del Principado de Asturias
13	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

ÓRGANOS DE CONSULTA

Consejo de Estado y Consejos Consultivos

1	Consejo de Estado
2	CC Aragón
3	CC de Andalucía
4	CC de Canarias
5	CC de Castilla y León
6	CC de Castilla-La Mancha
7	CC de Extremadura
8	CC de Galicia
9	CC de Madrid

10	CC de la Rioja
11	CC de las Islas Baleares
12	CC del Principado de Asturias
13	Comisión Jurídica Asesora de Cataluña
14	Comisión Jurídica Asesora del País Vasco
15	Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña
16	Consejo de Navarra
17	Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana
18	Consejo Jurídico de la Región de Murcia

Consejos Económicos y Sociales

1	CES de España
2	CES de Andalucía
3	CES de Aragón
4	CES de Canarias
5	CES de Castilla y León
6	CES de Extremadura
7	CES de Galicia
8	CES de la Comunidad Foral de Navarra
9	CES de la Región de Murcia
10	CES del Principado de Asturias
11	CES Vasco
12	Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana
13	Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña

ÓRGANOS DE DEFENSORÍA

1	DP de España
2	DP del País Vasco

3	Diputado del Común del Parlamento de Canarias.
4	DP Andaluz
5	DP de Aragón
6	DP de Cataluña
7	DP de Navarra
8	Procurador del Común de Castilla y León
9	Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana
10	Valedor de Pobo de Galicia

Total Órganos Auxiliares	54
---------------------------------	-----------

Anexo 4. Respuestas significativas del cuestionario

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONSULTA Y DEFENSORÍA

Nombre del Órgano	Año Inicio Actividad	Plantilla 1/1/2015	Rangos de Edad			Gasto en TIC (en euros)	¿Desde qué año tiene web?	Visitas únicas/ mes en la web	¿Google Analytics?	Acceso libre web	Sede electrónica 1/1/2015	Portal transp. 1/1/2015
			-30	30- 50	+50							
Audiencia de Cuentas de Canarias	1989	45	0	45	0	58.953	2001	600-650	Sí	Sí	Sí	No
Cámara de Comptos de Navarra	1982	37	0	17	20	n/d	1998	n/d	No	Sí	No	Sí
CC de Canarias	1985	31	0	16	15	16.024	2005	2.230	Sí	Sí	No	No
CC de Castilla y León	2003	29	0	5	24	n/d	2005	n/d	No	Sí	No	No
CC de Extremadura	2003	21	0	17	4	11.670	2004	200	No	Sí	No	Sí
CC de Galicia	1996	23	0	12	11	14.454	2002	10500	No	Sí	No	Sí
CC de la Comunidad de Madrid	2008	42	0	21	21	n/d	2009	2.043	No	Sí	No	No
CC del Principado de Asturias	2005	24	n/d	n/d	n/d	425	2005	3348	Sí	Sí	Sí	n/d
CCu de Andalucía	1988	117	n/d	n/d	n/d	n/d	1999	4000	Sí	Sí	Sí	No

CCu de Aragón	2010	30	0	18	12	13.725	2010	7,497	Sí	Sí	No	No
CCu de Castilla y León	2003	68	0	28	40	40.000	2003	100	No	Sí	Sí	Sí
CES de Andalucía	1999	18	0	5	13	n/d	2000	n/d	No	Sí	Sí	No
CES de Aragón	1991	7	0	6	1	1.224	1997	783	No	Sí	Sí	Sí
CES de Canarias	1993	12	0	8	4	1.975	1997	n/d	No	Sí	No	Sí
CES de Extremadura	1991	5	0	4	1	1.000	2002	60	No	No	No	No
Comisión Jurídica Asesora del País Vasco	1999	16	0	5	11	n/d	2006	170	Sí	Sí	No	No
Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya	2009	25	0	17	8	15.462	2009	1337	No	Sí	Sí	Sí
Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana	1996	32	3	15	14	60.607	1999	n/d	No	Sí	No	No
DP de Navarra	2001	8	0	6	2	3.866	2004	2808	Sí	Sí	No	Sí
El Justicia de Aragón	1985	27	1	14	12	n/d	2000	10.421	No	Sí	No	Sí
SC de Catalunya	1984	94	0	57	37	115.134	1998	4,888	Sí	Sí	Sí	Sí
SC del Principado de Asturias	2005	26	1	18	7	260.000	2005	n/d	No	Sí	No	No
Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana	1993	34	8	23	3	1.800.000	2012	318740	Sí	Sí	Sí	Sí

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	1989	86	n/d	n/d	n/d	193.000	2006	2900	No	Sí	No	No
Valedor do Pobo	1984	19	0	11	8	n/d	2001	n/d	Sí	Sí	No	No

En el presente anexo se transcriben fielmente las respuestas facilitadas en el cuestionario enviado a la autora del presente trabajo.

POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN, CONSULTA Y DEFENSORÍA

Nombre del Órgano	RS del Órgano	¿Existe Gabinete de Comunicación?	Personal del Gabinete	¿Está el Gabinete en la RPT?	Personal del Gabinete	Responsable web y RS	Formación responsable web y RS
Audiencia de Cuentas de Canarias	Ninguna	Sí	1	Sí	Personal eventual	Servicio externalizado	Ingeniero informático
Cámara de Comptos de Navarra	Twitter	Sí	2	Sí	Funcionarios de carrera	Gabinete	Periodista
CC de Canarias	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	Servicio externalizado	n/d
CC de Castilla y León	Ninguna	Sí	1	Sí	Personal eventual	Gabinete	n/d
CC de Extremadura	Facebook, Twitter	No	N/A	N/A	N/A	CM Interno	Ingeniero técnico informático
CC de Galicia	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	Servicio externalizado	Técnico informático
CC de la Comunidad de Madrid	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	Secretaría General	Jurídica
CC del Principado de Asturias	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	CM Interno	Ingeniero técnico en informática de sistemas
CCu de Andalucía	Ninguna	Sí	1	Sí	Funcionarios interinos	Gabinete	Periodista

Nombre del Órgano	RS del Órgano	¿Existe Gabinete de Comunicación?	Personal del Gabinete	¿Está el Gabinete en la RPT?	Personal del Gabinete	Responsable web y RS	Formación responsable web y RS
CCu de Aragón	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	Gabinete	derecho y matemáticas
CCu de Castilla y León	Ninguna	Sí	1	Sí	Personal eventual	Asesor de Comunicación	Licenciado en CC de la Información y Documentación
CES de Andalucía	Facebook, Twitter	No	N/A	N/A	N/A	Secretaría General	Licenciada en Filosofía y Letras
CES de Aragón	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	Secretaría General	Licenciado en derecho
CES de Canarias	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	CM Interno	Informática (Programador)
CES de Extremadura	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	Secretaría General	Diplomatura
Comisión Jurídica Asesora del País Vasco	n/d	No	N/A	N/A	N/A	Secretaría General	Ciclo formativo de grado superior(análisis y desarrollo de app informáticas)

Nombre del Órgano	RS del Órgano	¿Existe Gabinete de Comunicación?	Personal del Gabinete	¿Está el Gabinete en la RPT?	Personal del Gabinete	Responsable web y RS	Formación responsable web y RS
Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	Secretaría General	Título de bachillerato o equivalente y Ingeniería Informática
Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana	Twitter	Sí	1	Sí	Personal eventual	Operador de sistemas y Jefe de Gabinete	FP 3 y licenciado en CC. de la Información y Derecho
DP de Navarra	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	Servicio externalizado	Filología inglesa.
El Justicia de Aragón	Facebook, Twitter	Sí	1	Sí	Personal eventual	CM Interno	Licenciada en Ciencias de la Información y en Derecho
SC de Cataluña	Ninguna	Sí	1	Sí	Personal eventual	Secretaría General	Licenciada en informática y Licenciada en Periodismo
SC del Principado de Asturias	Ninguna	Sí	1	Sí	Personal eventual	Gabinete	Doctorado - Economía

Nombre del Órgano	RS del Órgano	¿Existe Gabinete de Comunicación?	Personal del Gabinete	¿Está el Gabinete en la RPT?	Personal del Gabinete	Responsable web y RS	Formación responsable web y RS
Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana	Facebook, Twitter	Sí	5	Sí	Personal laboral	Gabinete	licenciados en Periodismo Literatura e Inglés Derecho Periodismo
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Ninguna	No	N/A	N/A	N/A	Secretaría General	Titulado superior
Valedor do Pobo	Facebook, Twitter y YouTube	Sí	1	Sí	Personal eventual	Gabinete	Licenciado en CC de la Información

*En el presente anexo se transcriben fielmente las respuestas facilitadas en el cuestionario enviado a la autora del presente trabajo.

Anexo 5. Comprobaciones realizadas en las sedes electrónicas

Contenido mínimo de la Sede Electrónica. Art 6 RD 1671/2009	Tcu	Audiencia de Cuentas de Canarias	CCu Madrid	SC Comunidad Valenciana	DP Andaluz	Sindic de Greuges de Comunidad Valenciana	DP País Vasco	Comisión Jurídica Asesora del País Vasco
Identificación de la sede, así como del órgano u órganos titulares y de los responsables de la gestión y de los servicios puestos a disposición en la misma y, en su caso, de las subsedes de ella derivadas.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Información necesaria para la correcta utilización de la sede incluyendo el mapa de la sede electrónica o información equivalente, con especificación de la estructura de navegación y las distintas secciones disponibles, así como la relacionada con propiedad intelectual.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Servicios de asesoramiento electrónico al usuario para la correcta utilización de la sede.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sistema de verificación de los certificados de la sede, que estará accesible de forma directa y gratuita.	✓	✓	✓	☒	✓	✓	✓	✓

Contenido mínimo de la Sede Electrónica. Art 6 RD 1671/2009	Tcu	Audiencia de Cuentas de Canarias	CCu Madrid	SC Comunidad Valenciana	DP Andaluz	Sindic de Greuges de Comunidad Valenciana	DP País Vasco	Comisión Jurídica Asesora del País Vasco
Relación de sistemas de firma electrónica que, conforme a lo previsto en este real decreto, sean admitidos o utilizados en la sede.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Información relacionada con la protección de datos de carácter personal, incluyendo un enlace con la sede electrónica de la Agencia Española de Protección de Datos.	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓

✓ Información completa y correcta

✗ No consta información al respecto

✗ Información incompleta

Anexo 6. Comprobaciones realizadas en las páginas web y portales de transparencia

Órgano auxiliar	Funciones	Normativa	Estructura organizativa y Organigrama	RPT	CV	Planes, programas y memorias	Solicitud de Información
Audiencia de Cuentas Canarias	✓	✓	✓	✓	✓	✓	☒
CC Castilla La Mancha	✓	✓	✍	☒	☒	✓	☒
CC de Andalucía	✓	✓	✓	✓	✍	✓	✓
CC de Aragón	✓	✓	✍	☒	✍	✓	☒
CC de Canarias	✓	✓	✓	☒	☒	✓	✓
CC de Castilla y León	✓	✓	✓	☒	✓	✓	✓
CC de la Rioja	✓	✓	✍	☒	☒	✓	☒
CC de las Illes Balears	✓	✓	✍	☒	☒	✓	☒
CC del Principado de Asturias	✓	✓	✓	✓	✓	✓	☒
CCu de Andalucía	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CCu de Aragón	✓	✓	✓	✓	✍	✓	☒
CCu de Castilla y León	✍	✓	✍	✓	✍	✓	✓
Ccu de la Comunidad de Madrid	✓	✓	✓	☒	✓	✓	☒
CCu de Navarra	✓	✓	✓	☒	☒	✓	☒

Órgano auxiliar	Funciones	Normativa	Estructura organizativa y Organigrama	RPT	CV	Planes, programas y memorias	Solicitud de Información
CE	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓
CES	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
CES de Andalucía	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓
CES de Aragón	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
CES de Canarias	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗
CES de Castilla y León	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓
CES de Extremadura	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗
CES de la Comunidad Valenciana	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗
CES de Murcia	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗
CES del PA	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗
CES Vasco	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗
Comisión Jurídica Asesora Cataluña	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗
Comisión Jurídica Asesora del País Vasco	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗
Consejo de Navarra	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗
Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗

Órgano auxiliar	Funciones	Normativa	Estructura organizativa y Organigrama	RPT	CV	Planes, programas y memorias	Solicitud de Información
Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana	✓	✓	✓	☒	✓	✓	✓
Consejo Jurídico de la Región de Murcia	✓	✓	✓	✓	✍	✓	☒
Consell de Garanties Estatutaries de Catalunya	✓	✓	✓	✓	✓	✓	☒
Consello Consultivo de Galicia	✓	✓	✍	☒	✓	✓	☒
Consello de Contas de Galicia	✓	✓	✍	✓	✓	✓	☒
Consello Económico e Social de Galicia	✓	✓	✍	☒	☒	✓	☒
Diputado del Común de Canarias	✓	✓	✓	✓	✓	✓	☒
DP Andaluz	✓	✓	✓	☒	✍	✓	✓
DP de Aragón	✓	✓	✍	✓	✍	✓	☒
DP de España	✓	✓	✓	☒	✓	✓	✓
DP de Navarra	✓	✓	✍	☒	✍	✓	✓
DP del País Vasco	✓	✓	✓	☒	✓	✓	✓

Órgano auxiliar	Funciones	Normativa	Estructura organizativa y Organigrama	RPT	CV	Planes, programas y memorias	Solicitud de Información
Procurador del Común de Castilla y León	✓	✓	✓	☒	✍	✓	✓
SC Cataluña	✓	✓	✓	☒	✍	✍	☒
SC de Illes Balears	✓	✓	✍	☒	✓	✓	☒
SC de la Comunitat Valenciana	✓	✓	✓	✓	✍	✓	✓
SC del Principado de Asturias	✍	✓	✍	✓	☒	✓	☒
Sindic de Greuges de Cataluña	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana	✓	✓	✓	✓	✍	✓	✓
Tcu	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	✓	✓	✓	☒	☒	✓	☒
Valedor do Pobo de Galicia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

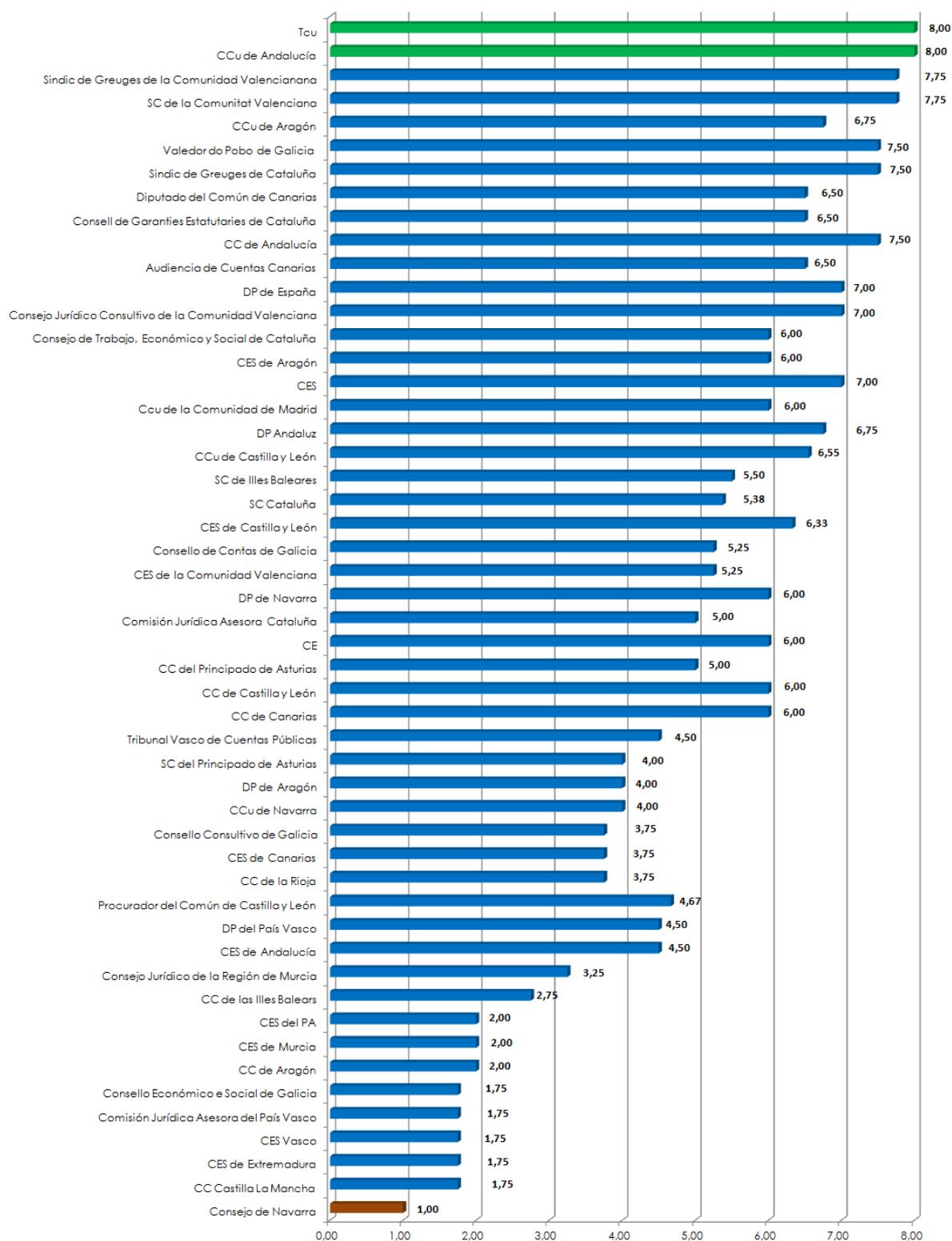
PORTAL DE TRANSPARENCIA

- ✓ Información completa y correcta
- ✍ Información incompleta
- ☒ No consta información al respecto

WEB

- ✓ Información completa y correcta
- ✍ Información incompleta

Anexo 7. Clasificación de transparencia de los órganos auxiliares



Anexo 8. Ratio entre el presupuesto del órgano y la población de la Comunidad Autónoma donde se encuentra ubicado

Órgano Auxiliar	Presupuesto Órgano (en euros)	Población CA	Ratio Ppto /población
Audiencia de Cuentas Canarias	4.484.858	2.100.299	2,14
CC Castilla La Mancha	1.478.470	2.040.723	0,72
CC de Andalucía	3.702.401	8.381.213	0,44
CC de Aragón	323.111	1.307.451	0,25
CC de Canarias	2.586.686	2.100.299	1,23
CC de Castilla y León	3.039.092	2.445.791	1,24
CC de la Rioja	346.157	315.651	1,1
CC de las Illes Balears	638.781	1.106.753	0,58
CC del Principado de Asturias	1.559.135	1.042.370	1,5
CCu de Andalucía	10.125.118	8.381.213	1,21
CCu de Aragón	2.872.836	1.307.451	2,2
CCu de Castilla y León	4.587.367	2.445.791	1,88
Ccu de la Comunidad de Madrid	7.699.060	6.464.078	1,19
CCu de Navarra	2.587.128	640.339	4,04
CES de Andalucía	1.580.768	8.381.213	0,19
CES de Aragón	474.508	1.307.451	0,36
CES de Canarias	699.302	2.100.299	0,33
CES de Castilla y León	1.711.864	2.445.791	0,7
CES de Extremadura	331.424	1.086.645	0,3
CES de la Comunidad Valenciana	793.520	4.953.482	0,16
CES de Murcia	685.968	1.464.440	0,47

Órgano Auxiliar	Presupuesto Órgano (en euros)	Población CA	Ratio Ppto /población
CES del PA	753.504	1.042.370	0,72
CES Vasco	1.347.000	2.189.093	0,62
Comisión Jurídica Asesora Cataluña	2.751.307	7.516.254	0,37
Comisión Jurídica Asesora del País Vasco	1.028.724	2.189.093	0,47
Consejo de Navarra	446.280	640.339	0,7
Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña	2.313.547	7.516.254	0,31
Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana	2.438.625	4.953.482	0,49
Consejo Jurídico de la Región de Murcia	949.023	1.464.440	0,65
Consell de Garanties Estatutaries de Cataluña	3.288.997	7.516.254	0,44
Consello Consultivo de Galicia	2.059.784	2.717.749	0,76
Consello de Contas de Galicia	6.646.757	2.717.749	2,45
Consello Económico e Social de Galicia	808.765	2.717.749	0,3
Diputado del Común de Canarias	2.549.142	2.100.299	1,21
DP Andaluz	5.214.853	8.381.213	0,62
DP de Aragón	1.520.330	1.307.451	1,16
DP de Navarra	755.711	640.339	1,18
DP del País Vasco	4.557.100	2.189.093	2,08
Procurador del Común de Castilla y León	1.613.856	2.445.791	0,66
SC Cataluña	11.121.602	7.516.254	1,48
SC de Illes Balears	3.117.760	1.106.753	2,82
SC de la Comunidad Valenciana	6.748.750	4.953.482	1,36

Órgano Auxiliar	Presupuesto Órgano (en euros)	Población CA	Ratio Ppto /población
SC del Principado de Asturias	3.194.653	1.042.370	3,06
Sindic de Greuges de Cataluña	5.939.103	7.516.254	0,79
Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana	3.339.680	4.953.482	0,67
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	8.026.982	2.189.093	3,67
Valedor do Pobo de Galicia	1.684.725	2.717.749	0,62

Anexo 9. Año de creación y antigüedad de los órganos auxiliares

Órgano Auxiliar	Año creación	Antigüedad
Audiencia de Cuentas Canarias	1.989	27
CC Castilla La Mancha	1.995	21
CC de Andalucía	1.993	23
CC de Aragón	2.010	6
CC de Canarias	2.002	14
CC de Castilla y León	2.002	14
CC de la Rioja	1.995	21
CC de las Illes Balears	2.010	6
CC del Principado de Asturias	2.004	12
CCu de Andalucía	1.988	28
CCu de Aragón	2.009	7
CCu de Castilla y León	2.002	14
Ccu de la Comunidad de Madrid	1.999	17
CCu de Navarra	1.984	32
CES de Andalucía	1.997	19
CES de Aragón	1.990	26
CES de Canarias	1.992	24
CES de Castilla y León	1.990	26
CES de Extremadura	1.991	25
CES de la Comunidad Valenciana	1.982	34
CES de Murcia	1.993	23
CES del PA	1.988	28
CES Vasco	1.985	31

Órgano Auxiliar	Año creación	Antigüedad
Comisión Jurídica Asesora Cataluña	2.005	11
Comisión Jurídica Asesora del País Vasco	1.999	17
Consejo de Navarra	1.999	17
Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña	1.997	19
Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana	1.994	22
Consejo Jurídico de la Región de Murcia	1.997	19
Consell de Garanties Estatutaries de Cataluña	2.009	7
Consello Consultivo de Galicia	1.995	21
Consello de Contas de Galicia	1.985	31
Consello Económico e Social de Galicia	1.995	21
Diputado del Común de Canarias	1.985	31
DP Andaluz	1.983	33
DP de Aragón	1.985	31
DP de Navarra	2.000	16
DP del País Vasco	1.985	31
Procurador del Común de Castilla y León	1.994	22
SC Cataluña	1.984	32
SC de Illes Balears	1.987	29
SC de la Comunidad Valenciana	1.985	31
SC del Principado de Asturias	2.003	13
Sindic de Greuges de Cataluña	2.009	7
Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana	1.988	28
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	1.988	28
Valedor do Pobo de Galicia	1.984	32

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS. (2012). *Informe preceptivo al Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, 5 de junio de 2012.

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS. (2016). Informe *“Estabilidad y mejoría en los servicios públicos”*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

AGUADO GARCÍA, David. (2016). *“Redes sociales en la selección de personal: analizando sus propiedades psicométricas”*. Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales, núm. 108, pp. 48-53.

AGUAYO CANELA, Mariano. (2004) *“Cómo realizar paso a paso un contraste de hipótesis con SPSS para Windows y alternativamente con EPIINFO y EPIDAT: Asociación entre una variable cuantitativa y una categórica (comparación de medias entre dos o más grupos independientes)”*. Fundación Andaluza Beturia para la Investigación en Salud.

AGUSTINOY GUILAYN, Albert y MONCLÚS RUIZ, Jorge. (2016). *“Aspectos legales de las redes sociales”*. Wolters Kluwer, Colección práctica jurídica, pp. 17-37.

ALGUACIL SANZ, Mario. (2016). *“Régimen jurídico del Sector Público. El reto de la transformación digital de las Administraciones públicas (especial referencia al ámbito local)”*. Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 8 (30 de abril de 2016), pp. 959-975.

ALMONACID LAMELAS, Víctor. (2015). *“La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico-práctica”*. Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 18 (30 de septiembre de 2015), pp. 2002-2017.

ÁLVAREZ RIDAUDIAS, Cecilia. (2016). *“Sentencia Google Spain y Derecho al Olvido”*. Actualidad Jurídica Uría y Menéndez, pp. 110-118.

ANGUITA SUSI, Alberto. (2010). *“El defensor del pueblo andaluz y la tutela de los derechos fundamentales”*. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 26, pp. 531-559.

ARANDA LASHERAS, M^a Jesús; DÍAZ MÉNDEZ, Antonio (coord.) y CUÉLLAR MARTÍN, Eloy (coord.). (2007). *“Administración inteligente”*. Ministerio de Administraciones Públicas, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y el Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid), pp. 233.-312.

ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio. (2008). *“Pluralismo territorial y órganos de control externo”*. Blog Fiscalización.es publicado con fecha 27 de octubre de 2008.

ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio. (2013). *“El retórico debate de la duplicidad”*. Blog Fiscalización.es publicado el 25 de julio de 2013.

ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio. (2015). *“El régimen económico y financiero de las Universidades Públicas”*. Editorial Amarante, tercera edición, pp. 257-262.

ARTEAGA JUAREZ, SOR. (2013). *“Implicaciones legales en el uso de las redes sociales por las Administraciones Públicas. Especial referencia a la protección de datos de carácter personal”* en CRIADO GRANDE Juan Ignacio y ROJAS MARTÍN Francisco *“Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas”*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 44-61.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. (2016). *“Gobierno corporativo y sistemas de información”*, pp. 15-41.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE RESPONSABLES DE COMUNIDAD Y PROFESIONALES SOCIAL MEDIA. (2009). *“La función del Community Manager”*. AERCO y Territorio Creativo.

BALCELLS PADULLÉS, Joan, PADRÓ-SOLANET, Albert y SERRANO Iván. (2016). *“La adopción y gestión de las redes sociales en los ayuntamientos catalanes”* en CRIADO GRANDE, Juan Ignacio *“Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas”*. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), pp. 165-188.

BARNES, A. John. (1954). *“Class and Committees in a Norwegian Island Parish”*. *Human Relations*, vol. 7, pp. 39-58.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco; VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio; REQUEJO RODRIGUEZ, Paloma, PRESNO LINERA, Miguel Ángel; ALÁEZ CORNAL, Benito, FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. (2004). *“Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978”*, Tecnos. Madrid, pp. 175 – 178.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique. (2009). *“Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos”*. Tirant monografías 682, pp. 28-191.

BERLANGA SILVENTE, Vanesa y RUBIO HURTADO, María José. (2012). *“Cómo aplicar las pruebas bivariadas t de Student y ANOVA en SPSS. Caso práctico”*. *Revista d' Innovació i Recerca en Educació*, vol. 5, núm. 2, pp. 83-100.

BERMAN Evan. (1997). *“Dealing with Cynical Citizens”*. *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 2, pp. 105-112.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. (2008). *“La aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional a la articulación del control externo en el Estado Autonómico”* en BIGLINO CAMPOS, Paloma. y DURÁN ALBA, Juan Fernando (dirs.): *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Lex Nova, Valladolid, pp. 18-42.

BOYD, Danah M; ELLISON, Nicole, B. (2008) *“Journal of Computer-Mediated Communication”*, *International Communication Association*, vol. 13, pp. 210-230.

BURCH, Sally. (2005). *“Sociedad de la información/Sociedad del conocimiento”* en AMBROSI, Alain; PEUGEOT, Valerie; y PIMIENTA, Daniel (coord.) *“Palabras en Juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información”*. C & F Éditions, pp. 23-32.

BURGAR ARQUIMBAU, Joaquín Miguel. (2014). *“Aproximación a la protección de datos de carácter personal en el marco de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”*. *Revista digital CEMCI (Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional)*, núm. 23, pp. 119-150.

BUSTOS GISBERT, Rafael. (2010). "Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional". Revista Teoría y Realidad Constitucional, núm. 25, pp. 69-109.

CABERO ALMENARA, Julio. (2007). "Nuevas tecnologías aplicadas a la educación". McGraw-Hill, pp. 11-13.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. (2009). "Libro de estilo de la Cámara de Cuentas de Andalucía". NAVAS VAZQUEZ Rafael (coord.). Thomson Reuters, Civitas, pp. 95-106.

CAMPOS ACUÑA, Concepción. (2016). "Transparencia. Algo no estamos haciendo bien". Blog de Novagob de Concepción Campos Acuña publicado el 31 de marzo de 2016.

CANO MONTEJANO, José Carlos. (2013). Informe "Transparencia en la Unión Europea: Evolución y Perspectivas". Foro Europa Ciudadana.

CÁRCABA GARCÍA, Ana y GARCÍA GARCÍA, Jesús. (2010). "Determinants of online reporting of accounting information by Spanish Local Government Authorities", Local Government Studies, vol. 36, issue 5, pp. 679-695.

CARRERAS I PUIGDENGOLAS, Joseph. M. (2001). "Las relaciones entre los diferentes niveles de control externo en estados para-federales: el caso de España". Revista Auditoría Pública, núm. 25, pp. 69-75.

CARRETERO SÁNCHEZ. (2016). "Las redes sociales y su impacto a los derechos fundamentales: aproximación general". Diario La Ley, núm. 8718.

CASTELLÓ ORTA, Carlos. (2015). *"La apuesta por la comunicación en la Cámara de Cuentas de Andalucía".* XXV Aniversario de la Cámara de Cuentas de Andalucía. El control externo como medio para la mejora de la gestión pública, pp. 125-128.

CASTELLS, Manuel. (2000). *"La era de la información. Volumen 1. La sociedad red"*. (2ª edición). Madrid, Alianza, pp.60.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. (2015). *Estudio núm. 3057* (marzo 2015).

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. (2016). *Estudio núm. 3134* (abril 2016)

CERRILLO I MARTINEZ, Agustí. (2016). *"El papel de los medios electrónicos en la lucha contra la corrupción"*. Revista Vasca de Administración Pública, núm. 104, pp. 199-235.

CHAVES GARCÍA, José Ramón. (2016). *"Tomando el pulso a la reforma. Percepción y sensaciones locales ante las leyes 39 y 40/2015"*. Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 8 (30 de abril de 2016), pp. 839-848.

CHAVES GARCÍA, José Ramón. (2016). *"Principio de buena administración: nuevo paradigma de control de la discrecionalidad"*. Blog delajusticia.com publicado con fecha 7 de junio de 2016.

CHRISTAKIS, Nicholas; FOWLER H, James. (2009). *"Connected. The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives"* Little, Brown and Company, pp. 3-33.

COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS DE CONTROL EXTERNO DEL ESTADO ESPAÑOL. (1992). "Principios y normas de auditoría del Sector Público". Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, Valencia.

COMISIÓN EUROPEA Y PARLAMENTO EUROPEO. (2011). "Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employment individuals engaged in EU policy-making and policy implementation" (DOUE 191/29 de 22/07/2011).

COMISIÓN EUROPEA. (1993). "An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups". (93/C 63/ 02). DOCE C 63.

COMISIÓN EUROPEA. (2000). "Código de Buena conducta administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público". Diario Oficial de la Comunidad Europea 8.12.2000.

COMISIÓN EUROPEA. (2001). "European governance-A white paper". (COM (2001) 428 final – Official Journal C287, 12/10/2001).

COMISIÓN EUROPEA. (2002). "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission". (COM (2002) 0277).

COMISIÓN EUROPEA. (2006). "Green Paper - European transparency initiative" (COM/2006/0194 final- Official Journal C151 of 29.06.2006).

VI CONGRESO NACIONAL DE AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO. (2014). "Resumen y conclusiones del VI Congreso de Auditoría del Sector Público". Sindicatura De Cuentas de las Islas Baleares y Fundación FIASEP, Palma de Mallorca, 12-14 de noviembre de 2014.

CONSEJO CONSULTIVO DE EXTREMADURA. (2015). "Dictamen 492/2015, de 16 de noviembre de 2015 sobre la Propuesta de Ley por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre reguladora del CC de Extremadura".

CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS. (2011). "Informe núm. 14 Justicia y tecnologías de la información". Aprobado en su 12ª reunión plenaria, Estrasburgo, 7 a 9 de noviembre de 2011.

CONSEJO DE ESTADO. (2012). "Informe al Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno" de fecha 19 de julio de 2012. Dictamen 707/2012, de 19 de julio.

CONSEJO DE EUROPA. (1981). "Convenio núm. 108 del Consejo de Europea de 28 de Enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal".

CONSEJO EUROPEO Y PARLAMENTO EUROPEO. (1995). "Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos". DO L 281 de 23.11.1995.

COSENZA, Vincenzo. (2016). "World map of social networks". Blog Vincosblog.

CRIADO GRANDE, Juan Ignacio. (2016). *“Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?”* en CRIADO GRANDE, Juan Ignacio *“Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas”*. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), pp. 27-51.

CRIADO GRANDE, Juan Ignacio; ROJAS MARTÍN, Francisco. (2013). *“Aproximación general sobre la adopción y el uso de las redes sociales en las administraciones públicas”* en *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 16-31.

CRIADO GRANDE, Juan Ignacio; ROJAS MARTÍN, Francisco. (2015.a). *“Casos de éxito en redes sociales digitales de las administraciones públicas”*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 11-14; 130-154 y 155-169.

CRIADO GRANDE, Juan Ignacio; ROJAS MARTÍN, Francisco. (2015.b). *“Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista”*. *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, vol. 25, núm. 57, pp. 45-62.

CUADRADO BALLESTEROS, Beatriz. (2014). *“The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency”*. *Government Information Quarterly*, vol. 31, issue 2, pp. 265-277.

CUADRADO BALLESTEROS, Beatriz; PRADO LORENZO, José Manuel y GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel María. (2016). “*Transparencia de la Información y Calidad de Vida*” en *La contabilidad al servicio de la empresa y de la sociedad. Homenaje al profesor Antonio López Díaz. Universidad de Oviedo, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) y Asociación Española de profesores universitarios de contabilidad (ASEPUC)*, pp. 289-303.

CUBILLO RODRÍGUEZ, Carlos. (2015). “Comentario sobre la constitución, en el seno de la Organización internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de un foro de Tribunales de Cuentas dotados de Función Jurisdiccional y Fiscalía especializada”. *Revista Española de Control Externo*, núm. 51, pp. 163-166.

DANS, Enrique. (2016). “El bot como interfaz preferida”. Publicado en el blog www.enriquedans.com con fecha 29 de junio de 2016.

DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, Laura y DÁVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. (2016). “*Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (1): novedades en materia de Administración electrónica*”. *Revista Actualidad Administrativa*, núm. 1, enero 2016, pp. 26-39.

DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, Laura. (2015). “*Implicaciones socio-jurídicas de las Redes Sociales*”. Thomson Reuters, Aranzadi, pp. 35-124 y 435-456.

DÁVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, Laura. (2016). “*El Community Manager es la Administración Pública*”. *Revista Actualidad Administrativa*, núm. 4 abril 2016, pp.

DÁVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. (2015). "Manual de Derecho Informático". Aranzadi, pp.70.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ CASCADO, Elisa y TARÍN QUIRÓS, Carlota. (2014). "Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno". La Ley, Grupo Wolters Kluwer, pp. 15-89.

DEL FRESNO GARCÍA, Miguel, DALY, Alan y SEGADO SÁNCHEZ-CABEZUDO, Sagrario. (2016). "Identificando a los nuevos influyentes en tiempos de Internet: medios sociales y análisis de redes sociales". Revista Española de Investigación Sociológicas, pp. 23-42.

DEL RÍO FERNÁNDEZ, Ángel Luis; ROJAS MARTÍN, Francisco y CRIADO GRANDE, Juan Ignacio. (2015). "La estrategia de transparencia en las redes sociales y el Gobierno Abierto. Retos de futuro". Revista el Consultor de los Ayuntamientos, núm. 18 (30 de septiembre de 2015), pp. 2051-2065.

DE LA VILLA VIGIL, Luis Enrique. (2002). "El futuro de la Unión Europea. Declaración de Laeken". Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 37, pp. 221-229.

DÍAZ CREGO, María. (2010). "Defensor del Pueblo y Justicia Constitucional: Entre la declaración de intenciones y el exceso competencial". Teoría y Realidad Constitucional, número 26, pp.307-359. UNED.

DURÁN ALBA, Juan Fernando. (2008). "*La aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional a la articulación del control externo en el Estado Autonómico*" en BIGLINO CAMPOS, Paloma y DURÁN ALBA, Juan Fernando. (dirs.): Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas, Lex Nova, Valladolid, pp. 43-64.

EMBER, Sydney. (2015). "Facebook and Google, two Giant in Digital Ads". The New York Times, September 28, 2015.

ERBITI ZABALZA, Fermín. (2005). "Los estudios de opinión sobre las instituciones de control: La experiencia de la Cámara de Comptos de Navarra". Revista Auditoría Pública, núm. 37, pp. 35-44.

ERBITI ZABALZA, Fermín. (2003). "La comunicación: asignatura pendiente de las instituciones de control". Revista Auditoría Pública, núm.30, pp. 4-13.

FACEBOOK Reports First Quarter 2016 Results. Menlo Park, California. March, 31, 2016.

FARIÑA BUSTO, Luciano. (2014). "La obligación de colaborar con las Instituciones de Fiscalización y el Artículo 502.2 del Código Penal". Auditoría Pública, núm. 62, pp. 13-34.

FERNÁNDEZ BURGUEÑO, Pablo. (2009). "Clasificación de redes sociales". Blog personal publicado con fecha 2 de marzo de 2009.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto. (2010). "Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas". Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 57, pp. 135-154.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto. (2014). "Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente". Revista Auditoría Pública, núm. 62, pp. 35-44.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto. (2015). "Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo". Revista Auditoría Pública, núm. 65, pp. 59-70.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto. (2016.a). "*Disciplina presupuestaria, transparencia y buen gobierno como ejes de la calidad institucional*" en Monográfico de Calidad Institucional, transparencia y buen gobierno de la Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 82, pp. 37-49.

FERNANDEZ LLERA, Roberto. (2016.b). "*Control del gasto público sin feldespatos*" en FERNANDEZ LLERA Roberto "Economía del gasto público para mayores de edad". Thomson Reuters Aranzadi, pp. 87-108.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. (2010). "Defensor de pueblo y Defensorías Autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca". Revista Teoría y Realidad Constitucional, núm. 26, pp. 259-283.

FUERTES LÓPEZ, Mercedes; SOSA WAGNER, Francisco. (2013). "*El perpetuum mobile de la Administración*". El Mundo, 9 julio de 2013.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA. (2009). "La sociedad de la información en España 2009". Editorial Planeta, pp. 3-75.

GALLEGO VÁZQUEZ, José Antonio. (2012). "*Todo lo que hay que saber de Comunidades Virtuales y Redes Sociales*" Wolters Kluwer, pp. 13-35.

GAMERO CASADO, Eduardo. (2016). "Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica". *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 175 (enero-marzo 2016).

GANDÍA CABEDO, Juan y ARCHIDONA, María. (2008). "Determinants of web site information by Spanish city councils", *Online Information Review*, vol. 32, issue 1, pp. 35-57.

GARCÍA MANZANO- JIMÉNEZ DE ANDRADE, Pablo. (2013). "Los Reglamentos de las Administraciones Independientes". Thomson Reuters, Civitas, pp. 91-148.

GARCÍA MUÑOZ, Julio y ÁLVAREZ ARDERIUS, Luis. (2014). "Controles informáticos para la fiscalización de la nómina". *Revista Auditoría Pública*, núm. 64, pp. 51-60.

GARCÍA MUÑOZ, Julio y PÉREZ LEMA, José Manuel. (2016). "Hacia un new deal en control externo español. Evolución o distrofia". *Revista Auditoría Pública*, núm. 67, pp. 31-38.

GARCÍA PELAYO, Manuel. (1981). "El "status" del Tribunal Constitucional". *Revista española de derecho constitucional*, núm. 1, pp. 11-34.

GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel María. (2007). "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, pp. 37-64.

GARCÍA TREVIJANO, Ernesto. (2003). "Sinopsis del 107 de la CE y del Consejo de Estado".

GARGALLO LÓPEZ, Bernardo; SUÁREZ RODRÍGUEZ, Jesús. (2002). “La integración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la escuela. Factores relevantes”. Revista *Education in The Knowledge Society*, núm. 3.

GIBEZZI, Vanina. (2015). “Las redes sociales y comunitarias en el ámbito de la salud. Una herramienta de acción eficaz”. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, núm. 77.

GÓMEZ ROA, Juan Manuel. (2013). “Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government” en CRIADO GRANDE, Juan Ignacio y ROJAS MARTÍN Francisco “Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas”. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 119-139.

GONZALEZ-CALERO MANZANARES, Francisco Ramón. (2014.a). “¿Ningunea la Ley de Transparencia a la Ley Orgánica de Protección de Datos?”. Publicado en legaltoday.com con fecha 23 de abril de 2014.

GONZALEZ-CALERO MANZANARES, Francisco Ramón. (2014.b). “Cómo conciliar la Ley de Transparencia y la LOPD en entidades locales”. Publicado en elderecho.com con fecha 17 de diciembre de 2014.

GONZÁLEZ SOLER, Olayo Eduardo. (2016). “El modelo español de control externo: algunas propuestas para su mejora” en Monográfico de Calidad Institucional, transparencia y buen gobierno de la Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 82, pp. 49-69.

GONZALO ALCONADA, Ángeles. (2015). “Cómo influyen Twitter y los sentimientos y el IBEX”. Periódico Cinco Días, publicado con fecha 27 de Agosto de 2015.

GOOGLE. (2015). Third Quarter 2015 Results. Mountain View, California. October, 22, 2015.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS DEL ARTÍCULO 29. (2009). "Dictamen 5/2009 sobre las redes sociales en línea".

GUICHOT REINA, Emilio. (2011.a). "Transparencia VS Protección de Datos". Ponencia impartida en el VI Congreso Anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Palma de Mallorca, 12 de febrero de 2011.

GUICHOT REINA, Emilio. (2011.b). "Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas". Fundación Alternativas, documento de trabajo 170/2011.

GUILLAMÓN LÓPEZ, María Dolores; RÍOS MARTÍNEZ, Ana María y VICENTE OLIVA, Cristina. (2011). "Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados". Revista Auditoría Pública núm. 55, pp. 109 – 116.

HERNÁNDEZ, Asunción. (2012). "Guía sobre las Redes Sociales". Ayuntamiento D'Alfas del Pi, Alicante.

HERRERO GÓNZALEZ, Elena. (2013). "Mención nominal a terceros en los Informes de Fiscalización". Revista Auditoría Pública, núm. 59, pp. 59-67.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN. (2009). "Estudio sobre la privacidad de los datos personales y la seguridad de la información en las redes sociales online".

INTERACTIVE ADVERTISING BUREAU. (2015). VI Estudio sobre Redes Sociales (Enero 2015).

INTERACTIVE ADVERTISING BUREAU. (2016). VII Estudio sobre Redes Sociales (Abril 2016).

JIMÉNEZ FRANCO, Emmanuel. (2011). "Administración Pública y corrupción. Iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad" en SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel Ángel y RIVERO YSERN José Luis (coords.) "El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern". Ratio Legis Librería Jurídica, pp. 199-225.

JIMÉNEZ FRANCO, Emmanuel. (2012). "Administración Pública y corrupción. Iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad". Revista Actualidad Administrativa, núm. 5 (marzo 2012).

JIMÉNEZ GÓMEZ, Carlos E y GASCÓ Mila. (2012). "Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas". XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 octubre – 2 de noviembre de 2012.

JIMÉNEZ RIUS, Pilar. (2007). "La Declaración de Pamplona: Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España". Revista Auditoría Pública, núm. 41, pp. 31-42.

KATZ, Jorge; HILBERT, Martín. (2003): "Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 11-21.

KEMP, Simon. (2015). "Digital, Social & Mobile in 2015". We are social, 21th January 2015.

LASWAD, Fawzi; FISHER, Richard y OYELERE, Peter. (2005). *“Determinants of voluntary internet financial reporting by local government authorities”*. Journal of accounting and public policy, vol. 24, issue 2, pp. 101-121.

LOPEZ CARBALLO, Daniel y GONZALEZ-CALERO MANZANARES, Francisco Ramón. (2015). *“Protección de datos y habeas data: una visión desde Iberoamérica”*. Agencia Española de Protección de Datos, pp. 59-79.

LÓPEZ DÍAZ, Antonio. (2014). *“Entrevista a Antonio López Díaz: Es necesario abordar una nueva regulación del control externo de las cuentas públicas”*. Revista Auditoría Pública, núm. 63, pp. 5-9.

LOZANO GARCÍA, Belén. (2012). *“Las debilidades del gobierno corporativo en los casos de corrupción: el papel del Consejo de Administración”* en RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (coords) *“La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar”*. Ratio Legis, pp. 41-58.

LOZANO MIRALLES, Jorge. (2008). *“La aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional a la articulación del control externo en el Estado Autonómico”* en BIGLINO CAMPOS, Paloma y DURÁN ALBA, Juan Fernando (dirs.): Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas, Lex Nova, Valladolid, pp. 65-85.

MARTÍNEZ ARIAS, Antonio. (2005). *“La colaboración de los auditores de cuentas en la auditoría pública”*. Revista Auditoría Pública, núm. 37, pp.65-74.

MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel. (1996). *“Informe Nolan (Normas de conducta de la vida pública)”*. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (Instituto Nacional de Administraciones Públicas) núm. 5-6, pp. 209-214.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. (1997). *“Reflexiones de urgencia sobre el ‘Informe Nolan’”*. Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 11, pp. 149-164.

MEDINA GUIJARRO, Javier y PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio. (2005). *“La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su “propia jurisdicción” en la historia y en la Constitución Española”* Revista de Control Externo, vol. 7, núm. 21, pp 33-68.

MELLADO PRADO, Pilar. (2008). *“El Defensor del Pueblo Europeo y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: perspectivas de futuro”*. Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 15, pp. 45-79.

MELLADO PRADO, Pilar. (2010). *“El Defensor del Pueblo Europeo, quince años después”*. Revista Teoría y Realidad Constitucional, núm. 26, pp. 191-227.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y MINISTERIO DE PRESIDENCIA. (2013). *“Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas”*.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y MINISTERIO DE PRESIDENCIA. (2016). *“Presupuestos generales de las Comunidades Autónomas”*.

MITCHELL, J. Clyde. (1969). *“Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns (The Concept and Use of Social Networks”*, University of Manchester, pp. 1-50.

MONTALVO CORREA, Jaime (Consejo Económico y Social de España). (2005). "Los consejos económicos y sociales y otros órganos similares". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, pp. 18-21.

MURUZABAL LERGA, Jesús y ERBITI ZABALZA, Fermín. (1996). "El vídeo, un medio eficaz para los OCEX". Revista Auditoría Pública, núm. 6, pp. 71-73.

NAVARRO CABALLERO, Teresa María. (2006). "El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre". Revista Anales de Derecho de la Universidad de Murcia, núm. 24, pp. 9-39.

NAVARRO PEDREÑO, Silvia. (2004). "*Redes Sociales y construcción comunitaria*". Editorial CCS, pp. 47.

NAVAS VÁZQUEZ, Rafael. (2009). "Manual del Control Externo". Thomson Reuters, Civitas.

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.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro Tomás. (2010). "*Estándares de la OCDE y cultura del buen gobierno. Análisis y perspectivas*" en CHEYRE, Juan Emilio; OLIVARES TRAMÓN, José Miguel y RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás: Chile en el club de los países desarrollado, pp. 33-52.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro Tomás. (2015.a). "Función consultiva y garantía del Estado de Derecho". Revista Española de la Función Consultiva, núm. 23, pp. 17-42.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro Tomás. (2015.b). "Función consultiva y garantía del Estado de Derecho" (A propósito de un debate desleal). La administración al día, Instituto Nacional de la Administración Pública.

NIELSEN. (2012). "Social Media Report 2012: Social Media Comes of Age".

O'REILLY, Tim; BATTELLE, John. (2009). "Web Squared: Web 2.0 Five Years On". Web 2.0 Summit & Techweb.

OBAMA, Barack. (2009). "Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies". Registro Federal 74 (15), pp. 4685-4686.

OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LAS SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. (2011). "Estudio sobre el conocimiento y uso de las Redes Sociales en España".

ORDOÑEZ SOLÍS, David. (2016). "¡¡¡Pero bueno, los Jueces también están en las redes sociales!!!". Diario La Ley, núm. 8762, sección Práctica Forense, 16 de mayo de 2016, Editorial La Ley.

ORGANIZACIÓN EUROPEA DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO (EURORAI). (2007). "Las Instituciones Regionales de Control Externo en Europa", pp. 23-39.

ORGANIZACIÓN EUROPEA DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO (EURORAI). (2016). "Directrices para órganos regionales de control externo independientes". St Polten, 29 de abril de 2016.

PEREZ AMOROS, José. (2008). "La intervención de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales". Revista El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 10, pp. 1758-1771.

PONCE, Isabel. (2012). "Monográfico de Redes Sociales". Observatorio Tecnológico del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

PONCE LEIVA, Pilar; AMADORI, Arrigo. (2008). "Redes sociales y ejercicio del poder en la América Hispana: consideraciones teóricas y propuestas de análisis". Revista Complutense de Historia de América, núm. 34, pp. 15-42.

PONCE SOLÉ, JULIO. (2016). "La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración". Revista española de derecho administrativo, núm. 175, pp. 57-84.

PONS RIBAS, Salvador. (2015). "Informe: La contribución de las TIC en la optimización del sistema de salud y la atención al paciente emergente". Grupo Menarini España.

RIERA LÓPEZ, Marta. (2013.b). "OCEX y Redes Sociales: ¿Necesidad o Reto?". Revista Auditoría Pública, núm. 60, pp. 97-103.

RIERA LÓPEZ, Marta. (2013a). "Spanish audit: Shock of the new". Public Finance International, 10 de mayo de 2013.

RIERA LÓPEZ, Marta. (2016). "Pescando en las redes universitarias" en Caro Muñoz, Ana; Arias Rodríguez, Antonio; Chaves García, José Ramón y Fernández Fernández, Juanjo (Coords) "Usos y abusos del derecho Universitario: Homenaje a Juan Manuel del Valle". Thomson Reuters Arazandi, pp. 263-268.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. (2004). "Corrupción y contratos públicos: las respuestas europea y latinoamericana" en RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (coords) "La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar". Ratio Legis, pp. 109-125.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. (2012). "La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación". Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 125-144.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. (2016). "Delitos económicos y sistema penal: nueva estrategia en materia de recuperación de activos y decomiso" en Monográfico de Calidad Institucional, transparencia y buen gobierno de la Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 82, pp. 85-118.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. (2012). "La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción" en RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (coords) "La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar". Ratio Legis, pp. 241-275.

RUBIRA GARCÍA, Francisco. (2014). "¿Qué es Google Plus y para qué sirve? El confidencial digital, 20 de octubre de 2014.

RUIZ MIGUEL, Carlos. (2009). "Los Consejos Consultivos como guardianes de la autonomía: bibliografía, jurisprudencia, doctrina legal y perspectivas". Revista Catalana de Dret Public, núm. 39, pp. 209-240.

SALINAS JIMÉNEZ, M^a del Mar y SALINAS JIMÉNEZ, Javier. (2016). “*Calidad institucional y transparencia en el sector público*” en Monográfico de Calidad Institucional, transparencia y buen gobierno de la Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 82, pp. 23-37.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel. (2014). “El ‘día después’ de la Ley de Transparencia”. Revista jurídica de Castilla y León, núm. 33, pp. 288-307.

SANJURJO REBOLLO, Beatriz. (2015). “*Manual de Internet y Redes Sociales. Una mirada legal al nuevo panorama de las comunicaciones en la red, con especial referencia al periodismo digital, propiedad intelectual, protección de datos, negocios audiovisuales, ecommerce, consumidores, marketing online y publicidad digital*”. Editorial Dykinson, pp.75-114.

SIEIRA MUCIENTES, Sara y CANALES BLANCO, Ricardo. (2011). “Sinopsis del 54 de la CE y del Defensor del Pueblo”.

SINDICATURA DE CUENTAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. (2012). “*Guía de fiscalización de muestreo estadístico*”. Aprobado por el Consejo de la Sindicatura de Cuentas con fecha 16 de noviembre de 2012.

SIXTO GARCÍA, José. (2011). “*La red social Tuenti. Análisis del modelo de comunicación y de la estrategia de marketing*”. Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación, núm. 89, pp. 139-145.

SOFTWARE ENGINEERING INSTITUTE. (2006). “CMMI for Development, Version 1.2.”. EEUU, Pittsburgh.

SOLA MARTÍNEZ, Tomás; LORENZO DELGADO, Manuel y ORTEGA CARRILLO, José Antonio. (1998). “Enfoques en la organización y dirección de instituciones educativas formales y no formales”. Granada, Grupo Editorial Universitario, pp. 197-206.

SUBIRANA DE LA CRUZ, Silvia. (2016). “*Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, open data y reutilización de la información del sector público*”. Revista Aranzadi Doctrinal núm. 2/2016, pp. 91-106.

SWANNER, Nate. (2016). “Facebook officially launches its Messenger Platform developer chatbot API”. TNW, publicado el 18 de abril de 2016.

TEMPLE, Krystal. (2012). “*What happens in an Internet minute?*”. Inside Scoop, Intel.

TORRENS TILLACK, María. (2016). “Demanda a Google, Twitter y Facebook por “propaganda terrorista””. Periódico El Español, publicado el 16 de junio de 2016.

TRIBUNAL DE CUENTAS. (2013). “Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas”. Comisión de normas y manual de procedimientos. Madrid.

TRIBUNAL DE CUENTAS. (2015). “Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad”.

TRIBUNAL DE CUENTAS. (2015). “Manual de fiscalización operativa o de gestión”.

TRIBUNAL DE CUENTAS. (2015). “Manual de Estilo aplicable a los documentos en los que se exponen los resultados del ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas”.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. (2012). "Manual de auditoría financiera y de cumplimiento".

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. (2015). "Manual de auditoría de gestión".

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. (2015). "CASE OF DELFI AS v. ESTONIA (Application no. 64569/09)", 16 de Junio de 2015, Estrasburgo.

TRUJILLO RINCÓN, María Antonia. (1992). "Comentarios al artículo 7.1. del EA de Extremadura" en Luis LOPEZ GUERRA y José Eugenio SORIANO GARCIA "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura". Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Legislación y Jurisprudencia, pp. 189-228.

TWITTER. (2016). Reports First Quarter 2016 Results. San Francisco, California. April 26, 2016.

UNESCO. (2005). "Informe Mundial: Hacia las sociedades del conocimiento". Ediciones Unesco.

URUEÑA LÓPEZ, Alberto. (2011). "Estudio Las Redes Sociales en Internet". Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de las Sociedad de la Información. Entidad Pública Empresarial Red.es. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

VALENZUELA MENDOZA, Rafael Enrique. (2016). "Seguridad inteligente como herramienta para implementar el gobierno abierto en las ciudades" en CRIADO GRANDE, Juan Ignacio "Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas". Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), pp. 121-140.

VIEJO FERNÁNDEZ, Avelino. (2016). "Conclusiones sobre Control Externo y Recomendaciones de Futuro" en *La contabilidad al servicio de la empresa y de la sociedad. Homenaje al profesor Antonio López Díaz. Universidad de Oviedo, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) y Asociación Española de profesores universitarios de contabilidad (ASEPUC)*, pp. 487-496.

VILLANUEVA RODRÍGUEZ, Ulpiano. (2011). "Notas sobre la responsabilidad contable". *Revista Auditoría Pública*, núm. 55, pp. 11-27.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. (2014). "La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias". Generalitat de Catalunya y Universidad Rey Juan Carlos, pp. 13-61.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. (2015). "El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles". *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 18, (30 de septiembre de 2015) pp. 1983-2001.

VINCENT, James. (2016). "Microsoft will unveil an army of AI bots today". *The Verge*, publicado el 30 de marzo de 2016.

WATTS, Duncan. (2006). *Six degrees: The science of a connected age*. Edición en castellano: "*Seis grados de separación, la ciencia de las redes en la era del acceso*". Editorial Paidós Ibérica.

WILCOX, Dennis L; CAMERON, Glen T; XIFRA, Jordi. (2001). "Relaciones públicas. Estrategias y tácticas". Pearson Educación, pp. 525.

WIMMER, Maria A; TAMBOURIS, Effhimios. (2002). "Online One-stop Government: A working framework and requirements" In *Proceedings of the IFIP World Computer Congress*. Kluwer Academic Publishers, pp. 117-130.

ZELDMAN, Jeffrey. (2006). *“Web 3.0”*. Blog “A list apart article”, publicado el 17 de Enero de 2006.

ZUGASTI AZAGRA, Ricardo y PÉREZ GONZÁLEZ Javier. (2015). *“La interacción política en Twitter: el caso de @ppopular y @ahorapodemos durante la campaña para las Elecciones Europeas de 2014”*. Revista Internacional de Comunicación, núm. 28, pp. 38-49.

WEBGRAFÍA

AEPD	http://www.agpd.es/portalwebAGPD/index-ides-idphp.php
Agencia de Evaluación y Calidad	http://www.aeval.es/es/
Agencia Vasca de Protección de Datos	http://www.avpd.euskadi.eus/s04-5213/es/
Andalucía	http://www.juntadeandalucia.es/organismos.html
Aragón	http://www.aragon.es/
Audiencia de Cuentas de Canarias	http://www.acuentascanarias.org/
Autoridad Catalana de Protección de Datos	http://www.apd.cat/es
Cámara de Comptos de Navarra	http://camaradecomptos.navarra.es/
Canarias	http://www.gobiernodecanarias.org/principal
Cantabria	http://www.cantabria.es/
Capability Maturity Model Integration Institute	http://cmmiinstitute.com/
Castilla La Mancha	http://www.castillalamancha.es/
Castilla y León	http://www.gobierno.jcyl.es/
Cataluña	http://web.gencat.cat/es/inici/
CC de Andalucía	http://www.juntadeandalucia.es/consujoconsultivo/index.jsp
CC de Aragón	http://www.aragon.es/OrganosConsultivosGobiernoAragon/OrganosConsultiv

	os/ConsejoConsultivoAragon
CC de Canarias	http://www.consultivodecanarias.org
CC de Castilla y León	http://www.cccyl.es/es
CC de Castilla-La Mancha	http://consultivo.jccm.es/
CC de Extremadura	http://www.ccex.es/
CC de Galicia	http://ccgalicia.es/
CC de la Rioja	https://www.ccrioja.es/
CC de las Islas Baleares	http://www.consellconsultiu.es/
CC de Madrid	http://www.ccmadrid.org/
CC del Principado de Asturias	http://www.ccasturias.es/
CCu de Andalucía	http://www.ccuentas.es/
CCu de Aragón	http://www.camaracuentasaragon.es/
CCu de Castilla y León	http://www.consejodecuentas.es/
CCu de Madrid	http://www.madrid.org/camaradecuentas/
Centro de Investigaciones Sociológicas	http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html
CES de Andalucía	http://www.juntadeandalucia.es/consejoeconomicosocial/
CES de Aragón	http://www.aragon.es/cesa
CES de Canarias	http://www.cescanarias.org/
CES de Castilla y León	http://www.cescyl.es/
CES de España	http://www.ces.es/
CES de Extremadura	http://www.gobex.es/cesextremadura/

	view/portal/index/index.php?id=inicio
CES de Galicia	http://www.ces-galicia.org/
CES de la Región de Murcia	https://www.cesmurcia.es/cesmurcia/
CES de las Islas Baleares	http://www.caib.es/sacmicrofront/index.do?lang=ca&mkey=M16
CES del Principado de Asturias	http://www.cesasturias.es/
CES Europeo	http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.es.home
CES Vasco	http://www.cesegab.com/
Comisión Jurídica Asesora de Cataluña	http://cja.gencat.cat/es
Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco	http://www.comisionjuridica.euskadi.eus/x84-home/es/
Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana	http://www.ces.gva.es/cs_/index.htm
Comunidad Valenciana	http://www.gva.es/va/inicio/presentacion
Consejo de Estado de España	http://www.consejo-estado.es/
Consejo de Estado Europeo	http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_es.htm
Consejo de Navarra	http://www.cfnavarra.es/consejonavarra/
CTyBG	http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/
Consejo Jurídico Consultivo de la	http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1609&IDTIPO=100&RASTRO=

Región de Murcia	c\$m120,127,1603
Consell de Garanties Estatutàries	https://www.cge.cat/
Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana	http://portales.gva.es/cjccv/
Consello de Contas de Galicia	http://www.consellodecontas.es/gl
Diputado del Común de Canarias	http://www.diputadodelcomun.org/
DP Andaluz	http://www.defensordelpuebloandaluz.es/
DP de España	https://www.defensordelpueblo.es/
DP de Navarra	http://www.defensornavarra.com/
DP del País Vasco (Ararteko)	http://www.ararteko.net/home.jsp?language=es&codResi=1
DP Europeo	http://www.ombudsman.europa.eu/es/home.faces
El Consultor de los Ayuntamientos	http://elconsultor.laley.es/content/Inicio.aspx
El Justicia de Aragón	http://www.eljusticiadearagon.com/
EUROSAI	http://www.eurosai.org/es/about-us/about-eurosai/
Extremadura	http://www.gobex.es/web/
Facebook	https://es-es.facebook.com/facebook
Galicia	http://www.xunta.gal/portada
Instagram	https://www.instagram.com/about/us/
Instituto Nacional de Administración Pública	http://www.inap.es/

Instituto Nacional de Estadística	http://www.ine.es/
INTOSAI	http://www.intosai.org/
Islas Baleares	http://www.caib.es/govern/index.do?lang=ca
La Rioja	https://www.larioja.org/es
LinkedIn	https://www.linkedin.com/about-us?trk=uno-reg-guest-home-about
Madrid	http://www.madrid.org/cs/
Murcia	http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1&IDTIPO=180
Navarra	http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/
NovaGob	http://www.novagob.org/register
Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	http://www.ontsi.red.es/ontsi/
OGP	http://www.opengovpartnership.org/es
País Vasco	http://www.euskadi.eus/inicio/
Principado de Asturias	http://www.asturias.es/
Procurador del Común de Castilla y León	https://www.procuradordelcomun.org/
Revista Auditoría Pública	http://www.auditoriapublica.com/larevista.php
Revista Española de Transparencia	http://acreditra.com/ret/#1446040317027-bd745474-35f7

SC de la Comunidad Valenciana	http://www.sindicom.gva.es/
SC de les Illes Balears	http://www.sindicaturaib.org/sincomfront/index.htm;jsessionid=997916192F96DAC856C249547BCD5165
SC del Principado de Asturias	http://www.sindicastur.es/es/enlaces/categoria.asp?id=2
Sindic de Greuges de Catalunya	http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=1
Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana	http://www.elsindic.com/va/index.html;jsessionid=E45845EBE85F98D1F3A92F6771E48FCE
Sindicatura Comptes de Catalunya	http://www.sindicatura.org/
Software Engineering Institute (SEI)	http://www.sei.cmu.edu/
Spotify	https://www.spotify.com/es/about-us/contact/
Transparency International España	http://transparencia.org.es/
TCu	http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/
TCEu	http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-auditors/index_es.htm
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	http://web.tvcp.org/es/
Twitter	https://about.twitter.com/es/company
Universidad de Oviedo	http://www.uniovi.es/
Valedor do Pobo de Galicia	http://www.valedordopobo.com/
Valencia	http://www.gva.es/va/inicio/presentacion

Whatsapp

<https://www.whatsapp.com/about/>

YouTube

https://www.youtube.com/yt/about/es
/