

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

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

Óscar Cortés Abad

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2021

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL INAP

CORTÉS ABAD, Óscar

Las redes sociales en la Administración General del Estado : factores jurídicos e institucionales / Óscar Cortés Abad. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2021. – 273 p. : gráf., tablas ; 24 cm. – (Colección Monografías)

Bibliografía: p. 227-244

ISBN 978-84-7351-713-3 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-714-0 (formato electrónico). – NIPO 278-21-005-8 (formato papel). – 278-21-006-3 (formato electrónico)

1. Administración pública-España. 2. Redes sociales en Internet. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie 35(460): 004.738.5

Primera edición: abril 2021

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-713-3 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-714-0 (formato electrónico)

NIPO: 278-21-005-8 (formato papel). – NIPO: 278-21-006-3 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-4809-2021

Preimpresión: Editorial MIC.

Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Esta obra ha sido galardonada con el 2.º accésit del Premio INAP 2020 para tesis doctorales, concedido por el Instituto Nacional de Administración Pública.

El jurado, presidido por *D. Joaquín Gairín Sallán*,
catedrático de Didáctica y Organización Educativa
de la Universitat Autònoma de Barcelona,
ha estado integrado por los siguientes miembros:

D.ª M.ª Esther del Campo García,
catedrática de Ciencia Política y de la Administración
de la Universidad Complutense de Madrid.

Concepción Barrero Rodríguez,
catedrática de Derecho Administrativo
de la Universidad de Sevilla.

Luis Rubalcaba Bermejo,
catedrático de Política Económica
de la Universidad de Alcalá de Henares.

D. Luis Herrera Díaz-Aguado,
vocal asesor del Instituto Nacional
de Administración Pública.

Actuó como secretaria *D.ª Ana Fernández Félix*,
jefa del Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento
del Instituto Nacional de Administración Pública.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	19
PRÓLOGO.....	21
INTRODUCCIÓN	29
1 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	29
2 ENFOQUE Y CONTRIBUCIÓN ESPERADA	30
3 ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	32
CAPÍTULO I LA TECNOLOGÍA Y LOS PROCESOS DE REFORMA INSTITUCIONAL.....	35
1. LA ADMINISTRACIÓN COMO ENTIDAD JURÍDICA EN LOS PROCESOS DE REFORMA.....	36
1.1. Administración pública como sujeto de derecho	36
1.2. La Administración, sujeto de derecho en convivencia con la nueva gestión pública	38
1.3. La gobernanza relacional como respuesta a una sociedad compleja	43
1.4. El Gobierno del co-	46
1.5. Gobierno abierto: dimensión política e institucional	48
1.5.1. Transparencia y acceso a la información	52
1.5.2. Participación y colaboración	55
1.5.2. Innovación pública como motor de reformas	58

2.	LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA. RASGOS CARACTERÍSTICOS	60
2.1.	El cambio tecnológico. Ideas principales	60
2.2.	De la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento	61
2.3.	La evolución de internet	63
2.4.	El contexto digital.....	66
2.5.	Las redes y su impacto en las organizaciones	70
2.6.	Las redes sociales digitales. Singularidades.....	72
3.	ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y TECNOLOGÍA	74
3.1.	La acción administrativa en la era digital	74
3.2.	E-government: tecnología y funcionamiento administrativo	75
3.3.	Gov 2.0: las redes sociales en la Administración pública	78
3.3.1.	Relación con el ciudadano	81
3.3.2.	Transparencia y participación.....	83
3.3.3.	Coproducción y prestación de nuevos servicios	85
3.3.4.	Innovación pública mediante redes sociales	87
3.3.5.	Las redes sociales en el marco de las políticas públicas	90
3.4.	Datagov: tecnología y colaboración administrativa sobre la base del dato	91
3.5.	Resumen final	92
4.	FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN	94
4.1.	Marco legal e institucional para las redes sociales en la Administración pública	94
4.1.1.	Regulación jurídica de tecnología aplicada a la acción administrativa	94
4.1.2.	Regulación jurídica de los principios de gobierno abierto	99
4.1.3.	Organización administrativa, distribución de competencias y redes sociales	102
4.2.	Legal compliance: derechos, obligaciones y riesgos considerando las redes sociales en la Administración	103
CAPÍTULO II METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....		107
1.	PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN	107
2.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	108
3.	PROBLEMA Y PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN	109
3.1.	Primera dimensión de estudio: la estrategia para la adopción de redes sociales por la Administración General del Estado	110

3.2. Segunda dimensión de estudio: las bases jurídicas e institucionales de la gestión de redes sociales en la Administración General del Estado.....	111
4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS	113
4.1. Subhipótesis relacionadas con la dimensión estratégica ...	113
4.1.1. Ítems para contraste de hipótesis sobre la dimensión estratégica	114
4.2. Subhipótesis relacionadas con la dimensión jurídico institucional.....	115
4.2.1. Ítems para contraste de hipótesis sobre la dimensión jurídico institucional.....	116
5. TIPO DE INVESTIGACIÓN	117
6. SECUENCIA METODOLÓGICA.....	118
6.1. Trabajo exploratorio.....	119
6.2. Encuesta a actores relevantes	120
6.2.1. El diseño del cuestionario	120
6.2.2. La validación del cuestionario	121
6.2.3. La elaboración de la encuesta	122
6.3. Análisis comparado y entrevista a expertos	123
6.3.1. Análisis comparado	123
6.3.2. Entrevista a expertos	124
7. RESUMEN METODOLÓGICO	127
CAPÍTULO III RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	129
1. RESULTADOS DEL TRABAJO EXPLORATORIO	129
1.1. El contexto que condiciona la utilización de redes sociales en la Administración	129
1.2. La organización administrativa de la Administración General del Estado considerada como alcance de la investigación.....	133
1.3. La presencia en redes sociales de la Administración General del Estado	137
1.4. Encaje jurídico y asignación competencial de las redes sociales en la Administración General del Estado	141
1.5. Regulación interna de las redes sociales en la Administración General del Estado.....	151
2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA A ACTORES RELEVANTES.....	154
2.1. Características de las instituciones con redes sociales en la Administración General del Estado	154
2.2. Factores estratégicos en la utilización de redes sociales por la Administración General del Estado	162

2.3.	Factores jurídicos e institucionales en la utilización de redes sociales por la Administración General del Estado..	168
3.	RESULTADOS DEL ANÁLISIS COMPARADO	176
3.1.	Comparación con la Administración autonómica	177
3.2.	Comparación con la Administración local	181
3.3.	Comparación con otros países de la OCDE.....	186
4.	RESULTADOS DE LA ENTREVISTA A EXPERTOS.....	191
4.1.	La situación actual de las redes sociales en la Administración pública.....	191
4.2.	Las redes sociales y su relación con el gobierno abierto...	193
4.3.	Las redes sociales y su implantación en la Administración.....	195
 CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES		199
1.	CONSIDERACIONES PREVIAS.....	199
2.	CONCLUSIONES SOBRE LA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA	200
2.1.	¿Cuáles han sido los factores que han llevado a las instituciones de la Administración General del Estado a decidir estar presentes en las redes sociales?	200
2.1.1.	Subhipótesis H1: La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado está condicionada por factores externos	200
2.1.1.1.	Primera conclusión. Los factores externos han condicionado la utilización de redes sociales por la Administración del Estado.....	200
2.1.1.2.	Segunda conclusión. El factor político ha sido clave para el arranque de las redes sociales en la Administración General del Estado	201
2.1.2.	Subhipótesis H2: La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado requiere de un liderazgo promovido desde la dirección de la organización, aunque no está claro de qué tipo	201
2.1.2.1.	Tercera conclusión. Es preciso algún tipo de liderazgo para dar continuidad a la utilización de las redes sociales en la Administración General del Estado, aunque no está claro de qué tipo	201
2.1.2.2.	Cuarta conclusión. Es común que tras la motivación en la utilización de redes sociales haya un interés particular (político o profesional) ...	202
2.2.	¿En qué términos pueden las redes sociales contribuir a mejorar el funcionamiento de la Administración General del Estado?.....	203

2.2.1.	Subhipótesis H3: La adopción de redes sociales por parte de la Administración General del Estado responde fundamentalmente a una necesidad estratégica de estar	203
2.2.1.1.	Quinta conclusión. Generalmente existen objetivos en la utilización de redes sociales en la Administración General del Estado	203
2.2.1.2.	Sexta conclusión. No existen por lo general estrategias claras, documentadas y ampliamente difundidas sobre la utilización de redes sociales en la Administración General del Estado	204
2.2.1.3.	Séptima conclusión. La implantación de las redes sociales en la Administración General del Estado es heterogénea	204
2.2.1.4.	Octava conclusión. Los canales sociales utilizados mayoritariamente en la Administración General del Estado son similares al resto de Administraciones en España, pero varía ligeramente de los utilizados en los países de la OCDE.....	206
2.2.1.5.	Novena conclusión. Las redes sociales se utilizan principalmente por instituciones destinadas a políticas con impacto ciudadano o servicios públicos que el Estado se ha reservado.....	206
2.2.1.6.	Décima conclusión. Aunque la presencia en redes sociales de la Administración General del Estado está asentada, es más política que administrativa	207
2.2.1.7.	Undécima conclusión. Las redes sociales en la Administración del Estado se ven como instrumentos útiles para proyectar y dar visibilidad a la acción política	208
2.2.1.8.	Duodécima conclusión. La instrumentalización política de los canales sociales institucionales es uno de los riesgos principales en la utilización.	208
2.2.1.9.	Decimotercera conclusión. Las redes sociales en la Administración del Estado no están sirviendo para involucrar al ciudadano en las políticas estatales.....	209
2.2.1.10.	Decimocuarta conclusión. En la Administración General del Estado no se valoran las re-	

	des sociales como herramientas para el gobierno abierto.....	210
	2.2.1.11. Decimoquinta conclusión. La precipitación en tener presencia en redes sociales de la Administración General del Estado ignora algunos de los riesgos presentes	211
3.	CONCLUSIONES SOBRE LA DIMENSIÓN JURÍDICO INSTITUCIONAL	212
	3.1. ¿Cómo han constituido legal y orgánicamente las instituciones de la Administración General del Estado sus funciones propias de gestión de redes sociales?.....	212
	3.1.1. Subhipótesis H4: En el ámbito de la Administración General del Estado no existen normas que regulen la utilización de las redes sociales	212
	3.1.1.1. Decimosexta conclusión. La regulación interna de las redes sociales en la Administración General del Estado es débil, no correspondiéndose con la preocupación detectada respecto a esta cuestión	212
	3.1.2. Subhipótesis H5: Las instituciones de la Administración General del Estado no disponen de estructuras administrativas jurídicamente formalizadas dedicadas a la gestión de redes sociales en su organización	213
	3.1.2.1. Decimoséptima conclusión. La politización dificulta la institucionalización de las redes sociales en la Administración General del Estado	213
	3.1.2.2. Decimooctava conclusión. Existe mayor disposición en la utilización de redes sociales por instituciones cuyo régimen jurídico les otorga mayor autonomía.....	214
	3.1.2.3. Decimonovena conclusión. La organización relativa a redes sociales en la Administración del Estado responde a una estructura centralizada en cada institución	214
	3.1.2.4. Vigésima conclusión. Las competencias respecto a redes sociales en la Administración del Estado están difuminadas recayendo habitualmente en unidades de naturaleza política	215
	3.1.2.5. Vigésimo primera conclusión. Las competencias respecto a gobierno abierto y redes sociales no tienen correlación orgánica	216

3.1.2.6.	Vigésimo segunda conclusión. Las coordinación administrativa para la gobernanza de redes sociales en la Administración General del Estado es generalmente informal.....	216
3.1.2.7.	Vigésimo tercera conclusión. Los recursos asignados a redes sociales en la Administración General del Estado tienen mayor eventualidad que en el resto de funciones administrativas	217
4.	PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	218
4.1.	Real Decreto regulador del uso de las redes sociales en la Administración General del Estado.....	219
4.2.	Orden ministerial o Instrucción de Subsecretaría para la gobernanza de los canales digitales.....	220
4.3.	Reforma de las leyes 39/2015 y 40/2015 para considerar las redes sociales en el procedimiento administrativo	221
4.4.	Otras propuestas normativas para regular ámbitos de la actividad administrativa donde las redes sociales puedan tener cabida	223
4.5.	Fortalecimiento de derechos para favorecer una relación digital con la Administración.....	223
4.6.	Reflexión final.....	224
	FUENTES. BIBLIOGRAFÍA	225
	ANEXO A. DETALLE ORGÁNICO DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	243
	ANEXO B. FORMULARIO UTILIZADO PARA ENCUESTA	249
1.	SECCIÓN PRIMERA: CUESTIONES GENERALES.....	250
2.	SECCIÓN SEGUNDA: ESTRATEGIA	251
3.	SECCIÓN TERCERA: GOBERNANZA Y TOMA DE DECISIONES	253
4.	SECCIÓN CUARTA: ORGANIZACIÓN Y RECURSOS	255

ANEXO C. FORMULARIO DE VALIDACIÓN DE ENCUESTA ..	257
1. VALORACIÓN GENERAL DEL CUESTIONARIO.....	258
2. VALORACIÓN DE CADA UNA DE LAS PREGUNTAS PLAN- TEADAS	258
1. VALORACIÓN GENERAL DEL CUESTIONARIO.....	262
2. VALORACIÓN DE CADA UNA DE LAS PREGUNTAS PLAN- TEADAS	262
1. VALORACIÓN GENERAL DEL CUESTIONARIO.....	266
2. VALORACIÓN DE CADA UNA DE LAS PREGUNTAS PLAN- TEADAS	266
ANEXO D. PREGUNTAS DE ENTREVISTA A EXPERTOS	271
Bloque 1. La situación actual de las redes sociales de la Adminis- tración pública	272
Bloque 2. Las redes sociales y su relación con el gobierno abierto .	272
Bloque 3. Las redes sociales y su implantación en las Administra- ciones públicas.....	273