

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS REDES SOCIALES

TERESA PEREYRA CARAMÉ

Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid

Máster en Derecho de las Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información

Resumen: Las Administraciones públicas españolas comienzan a estar presentes en las principales redes sociales. Este fenómeno, aún sin estudiar en profundidad, suscita numerosas dudas e incluso divide la opinión de los expertos que no coinciden acerca de la pertinencia u oportunidad de esta participación. A través del presente trabajo y a la luz de la normativa que vincula a la Administración en la prestación de sus servicios, tratan de responderse algunos de los principales interrogantes en relación a su presencia en los entornos de red social. Por otro lado, para que las Administraciones públicas puedan hacer efectiva su participación deberán superar el desafío de salvar los grandes problemas de seguridad, propiedad intelectual, identidad institucional y protección de datos de carácter personal, entre otros, que se presentan en estos entornos.

Palabras clave: Administraciones públicas, red social, servicios públicos electrónicos, gobierno abierto, participación ciudadana.

Abstract: Spanish public administrations begin to be present on the main social network sites. This phenomenon, not yet enough studied, raises several doubts and also share the experts opinion out, who doesn't agree about the appropriateness of this participation. This article try to solve some of the main questions regarded with the public administrations participation on the social networks, taking into account the applicable regulation. But, in order to enforce their participation these public administrations should go beyond the main problems of these sites related to security, intellectual property, institutional identity and personal data protection, among others.

Keywords: Public administrations, social network, electronic public services, open government, citizen participation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LAS REDES SOCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 1. Las redes sociales. 2. La Administración electrónica. III. CONVERGENCIA DE FENÓMENOS: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS REDES SOCIALES. 1. Dimensión del fenómeno. 2. Marco legal. IV. EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS REDES SOCIALES.V. BUENAS PRÁCTICAS: MANUALES DE USO Y *COMMUNITY MANAGERS*. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFIA.

I. INTRODUCCIÓN

Las nuevas tecnologías son más que una realidad, son fenómenos que están alcanzando dimensiones hasta ahora desconocidas gracias, sin duda, a la

herramienta imprescindible de Internet y que han llegado a formar parte del día a día, no sólo del ciudadano y las empresas, sino también de las Administraciones públicas españolas. Éstas también se están esforzando por adaptarse y explotar las ventajas que las TICs les ofrecen. Y es que no podemos negar que son muchos los aspectos positivos que estos sistemas o dispositivos aportan a nuestras vidas y actividades diarias. Sin embargo, igual de importante resulta conocer los riesgos que estas realidades tecnológicas implican y cómo salvarlos, ejerciendo una actitud responsable y activa que nos proteja de los problemas más habituales derivados del uso de estos entornos.

Las Administraciones públicas españolas, conscientes de las mencionadas ventajas que estas tecnologías pueden ofrecerles y aprovechando el impulso de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, están tomando la iniciativa, intentando seguir el ritmo que marcan los tiempos actuales para no alejarse de la realidad del ciudadano, a quien deben su servicio.

Ésta es sin duda la razón de que en los últimos tiempos venga detectándose la presencia de algunas Administraciones u órganos administrativos en las redes sociales de más éxito en la red. Ahora bien, la Administración no sólo debe ser responsable en el ejercicio de estas actividades, sino ir más allá y valorar si éstas forman parte del servicio público al que se encuentran sometidas y, sobre todo, si las normas a las que debe respeto permiten estos comportamientos o iniciativas.

Por ello, cabe preguntarse ¿Por qué están las Administraciones públicas creando perfiles en redes sociales?; así como ¿Qué papel cumplen las Administraciones en estas redes?; y también ¿es legítima su participación?

Éstas son algunas de las preguntas que el ciudadano puede plantearse y que las Administraciones deben hacerse, preferiblemente antes de abordar estos entornos.

II. LAS REDES SOCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

1. Las redes sociales

El término “red social” nace en el ámbito de la sociología¹ para describir estructuras sociales compuestas por personas que se encuentran unidas por algún tipo de relación. En pleno siglo XXI este concepto alcanza una dimensión mucho mayor gracias al fenómeno de Internet, pues en él la red social se convierte en un servicio de la sociedad de la información, y a la vez modelo de negocio, a través del cual los usuarios pueden generar un perfil público con sus datos personales interactuando con otros usuarios de dicha red para intercambiar mensajes, información, contenidos, imágenes y vídeos, creando así su propia red de contactos.

¹ Fue formulado por J. A. Barnes en 1954 durante sus estudios sobre relaciones sociales.

La aparición de las redes sociales no es tan reciente como pueda parecer y tampoco está del todo claro el momento de su nacimiento. La mayoría de fuentes fecha en 1995 la aparición de la primera red social, “classmates.com”, creada por Randy Conrads para mantener el contacto con antiguos compañeros de colegio, instituto, etc.² No obstante, otras fuentes se remontan hasta el año 1978 cuando War Christensen y Randy Suess inventan un sistema denominado BBS para compartir información con sus amigos³.

El éxito de estas plataformas reside en su propia esencia pues están basadas en la llamada “Teoría de los seis grados” formulada por Frigyes Karinthy en 1929⁴, según la cual cualquier persona del mundo puede estar conectada a otra a través de una cadena de conocidos no superior a 6 personas. La traslación de esta teoría al ámbito de una red social alojada en Internet se traduce en la posibilidad de localizar y mantener una comunicación con usuarios de cualquier parte del mundo, con lo que puede decirse que esta teoría alcanza su máxima expresión –al menos hasta el momento– en la red de redes.

Tanto es así, que la propia red social *Facebook* ha publicado recientemente un estudio en el que afirma haber superado los límites de esta teoría por cuanto los grados de separación de una persona a otra han llegado a reducirse a cuatro gracias al entorno actual de la red⁵.

Esta teoría se traduce en la práctica en la cualidad viral de las redes sociales: los nuevos usuarios al entrar invitan a todos sus contactos por correo electrónico, y éstos hacen lo mismo con los suyos por lo que se inicia una reacción en cadena que multiplica exponencialmente el número de usuarios en un breve período de tiempo.

Si los orígenes de las redes sociales se discuten, no sucede lo mismo con la repercusión de las mismas ya que se han convertido en un fenómeno digno de estudio en nuestros días, fuente de nuevas realidades y formas de relación.

Para poder cuantificar la dimensión del fenómeno recurrimos a datos objetivos proporcionados por el Informe público de resultados del Observatorio de redes sociales (4ª oleada) elaborado por BBVA y *The Cocktail Analysis* y publicado el pasado mes de abril.

Según este informe, realizado a partir de encuestas a 1304 internautas españoles cuyas edades oscilan entre los 16 y 45 años, el 85% de los mismos tiene cuenta y la utiliza en la red social con mayor penetración mundial, esto es,

² Estudio sobre la privacidad de los datos personales y la seguridad de la información en las redes sociales *on line*. INTECO y Agencia Española de Protección de Datos. Febrero 2009

³ “La historia del negocio de los social media: de 1978 a 2012”. Disponible en: <http://www.marketingdirecto.com/actualidad/social-media-marketing/la-historia-del-negocio-de-los-social-media-de-1978-a-2012/>

⁴ Comprobada posteriormente por Stanley Milgram en 1967 y por Duncan J Watts en 2003 a través del correo electrónico.

⁵ “Anatomy of Facebook”. Disponible en el blog de la red social: <https://www.facebook.com/notes/facebook-data-team/anatomy-of-facebook/10150388519243859>

Facebook. Le sigue *Tuenti*, red social de origen español, con un nada desdeñable 36% de internautas españoles registrados como usuarios. Ambas redes han ido aumentando sin parar el número de usuarios registrados hasta llegar a las cifras actuales que muestran un estancamiento o crecimiento moderado del número de usuarios.

El mayor crecimiento en cuanto número de usuarios lo ha experimentado *Twitter*, que dobla su nivel de penetración hasta alcanzar el 32% de los usuarios, debido seguramente a la presencia de personalidades públicas y famosos en ellas. El cuarto lugar de esta clasificación lo ocupa *LinkedIn* (2003), red social de tipo profesional, con un 11% de usuarios.

Estos porcentajes trasladados al ámbito mundial suponen millones de usuarios, pero la cifra aproximada no es fácil de conseguir. No obstante, podemos recurrir a los datos proporcionados en el marco del II Congreso Iberoamericano de Redes Sociales del que pueden extraerse los siguientes datos de participación global:

- Facebook: 800 millones de usuarios en el mundo.
- Twitter: 500 millones de usuarios.
- Youtube: 490 millones.
- LinkedIn: 135 millones de usuarios en el mundo.
- Tuenti: única red social de creación española, 13 millones⁶.

Estos datos deben ser analizados teniendo en cuenta un factor más: el impulso que para estas redes ha supuesto la posibilidad de acceder a ellas vía móvil. El desarrollo de aplicaciones específicas o “apps” para los teléfonos móviles con conexión a Internet ha variado la forma en que los usuarios hacen uso de las redes, que se ha vuelto mucho más intensa, e incluso, en determinados casos, hasta compulsiva puesto que se pueden establecer conexiones a la red en casi cualquier momento y lugar. Tanto es así, que el 55% de los internautas⁷ reconoce acceder diariamente a sus redes sociales a través de su dispositivo móvil. En este sentido, España lidera, según los datos proporcionados por el último informe de *comScore* “Tendencias en móvil en 2012”⁸, el ranking mundial de usuarios de *smartphones* superando el 50% de tasa de penetración.

2. La Administración electrónica

La Administración electrónica en España ya es una realidad desde la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los

⁶ Si bien, los medios de comunicación cifran ya en 900 los millones de usuarios de *Facebook* y en 14 millones los de *Tuenti*.

⁷ BBVA y *The Cocktail Analysis*. Informe público de resultados del Observatorio de redes sociales (4ª oleada). Abril 2012.

⁸ *scomScore*. “2012 Mobile Future in Focus”. Disponible en inglés en: http://www.comscore.com/Press_Events/Presentations_Whitepapers/2012/2012_Mobile_Future_in_Focus

ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAECSP). No obstante, es una realidad algo tardía pues la puerta a este tipo de administración puede considerarse abierta desde mucho antes de la entrada en vigor de esta norma. De hecho, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) ya introducía en su artículo 45 el primer impulso a la utilización de medios electrónicos, ofreciendo la posibilidad a las Administraciones de utilizarlos en el ejercicio de sus funciones, siempre que dispusieran de los medios técnicos necesarios. No obstante, en ese momento, la Administración pública española estaba muy alejada, al igual que el ciudadano del momento, del uso de las nuevas tecnologías por lo que esta posibilidad no podía prosperar y ser desarrollada.

Posteriormente, llega a nuestro ordenamiento la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que opera varias modificaciones sobre el articulado de la LRJ-PAC que acercan la Administración tradicional a la electrónica. Lo hace introduciendo, por un lado, la posibilidad de crear registros telemáticos, para la recepción o envío de documentos, escritos o solicitudes y de realizar notificaciones telemáticas siempre y cuando el interesado lo consienta expresamente y elija esa vía como preferente⁹. Esta norma supone un paso más en el acercamiento de la Administración a los medios electrónicos. No obstante, estos preceptos tienen un alcance limitado, por cuanto se circunscribieron a los ámbitos tributario y de la Seguridad Social. Si bien es cierto que el resto de órganos de la administración pudo haber aprovechado la posibilidad que ofrecía la nueva disposición adicional de la LRJ-PAC de imponer estos medios mediante Orden ministerial, no lo hicieron.

En este momento histórico las nuevas tecnologías comenzaban a calar en la sociedad española y la Unión Europea presionaba a todos los Estados miembros a seguir desarrollando normas que fomentaran el uso de estas técnicas o medios para alcanzar lo que después se conocería como Administración electrónica.

En este sentido, al carecer de competencias en la materia, la Unión Europea tuvo que buscar una vía legal a través de la cual ejercer esta presión o impulso y la encontró en la llamada Directiva de servicios del año 2006¹⁰ que, trabajando por la consecución de un mercado único, impuso a los Estados miembros la obligación de facilitar a todos los ciudadanos la información necesaria para la realización de cualquier trámite en el territorio de la Unión.

La necesidad de transposición de la mencionada Directiva y las demandas de una sociedad española cada vez más familiarizada con el uso de los medios electrónicos dieron su fruto con la aprobación de la LAECSP a través de la cual

⁹ Artículo 68 de la Ley 24/2001, de 28 de diciembre. *Modificaciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para impulsar la administración electrónica.*

¹⁰ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [Diario Oficial L 376, de 27.12.2006].

el legislador español jugó su baza de forma maestra al reconocer el derecho de los ciudadanos “*a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos*”. Su consecuencia inmediata es la correspondiente obligación de éstas de implementar los medios necesarios para ello.

Si bien, no puede negarse que esta norma ha supuesto el impulso definitivo a la eAdministración española, no lo fue a todos los niveles por cuanto la Disposición Final Tercera de la LAECSP¹¹, sólo puso fecha límite a los órganos de la Administración General del Estado (AGE) –el 31 de diciembre de 2009–. Las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, si bien tienen la misma obligación, podían acogerse a la falta de disponibilidad presupuestaria para no verse vinculadas por la fecha mencionada *ut supra*. No obstante, esta salvedad, que había sido introducida con el objetivo de facilitar una implantación gradual de este sistema, ha servido de excusa a muchas de estas Administraciones, convirtiéndose en una traba al desarrollo uniforme de la Administración electrónica en España. Por ello, y con el objetivo de evitar la temida brecha digital, la Ley de Economía Sostenible¹² incluye a través de la Disposición Adicional Séptima un último apartado a la Disposición Final Tercera la LAECSP que pretende poner fin a esta falta de homogeneidad, conminando a las Comunidades Autónomas y Entes Locales que no hayan implementado los servicios públicos electrónicos a elaborar y aprobar calendarios de trabajo para ello.

El esfuerzo realizado por las Administraciones públicas españolas ha sido considerable y puede decirse que ha dado sus frutos, pues según el último informe sobre el grado de avance de la Administración electrónica, que elabora de forma anual el Consejo Superior de Administración Electrónica¹³, España ocupa el noveno puesto en la clasificación internacional elaborada por la ONU y el quinto a nivel Europeo e incluso ha sido premiada por su labor en este terreno por la referida organización.

No obstante, el camino no concluye aquí ya que Europa se encuentra inmersa en el desarrollo de la iniciativa conocida como Agenda Digital para Europa 2020, formulada en el marco de la Estrategia comunitaria Europa 2020, que trata de impulsar la sociedad de la información como eje de una sociedad inteligente y sostenible y cuyos objetivos son alcanzar un 50% de ciudadanos que utilicen Internet para tratar con los poderes públicos y un 25% de ciudadanos que utilice Internet para la remisión de formularios cumplimentados.

Actualmente, España se encuentra a 11 y 7 puntos porcentuales, respectivamente, de alcanzar estos objetivos, pues de momento “sólo” el 39% de los ciudadanos españoles utiliza la eAdministración para sus trámites y gestiones y el 18% utiliza esta vía como forma de remisión de los formularios requeridos

¹¹ A través de la cual se establecen los plazos de adaptación de las distintas Administraciones Públicas a las previsiones de la ley con el fin de hacer efectivos los derechos reconocidos a los ciudadanos.

¹² Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

¹³ Órgano colegiado creado por el Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados de la Administración electrónica.

por las Administraciones Públicas¹⁴. No obstante, y como hemos podido comprobar, España ocupa una muy buena posición en comparación, no sólo con el resto de Estados miembros de la Unión sino también a nivel mundial.

III. CONVERGENCIA DE FENÓMENOS: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS REDES SOCIALES

1. Dimensión del fenómeno

De la convergencia de las dos realidades analizadas en los apartados anteriores, redes sociales y Administración electrónica, surge una nueva: la presencia de las Administraciones Públicas españolas en las principales redes sociales. Esta presencia no debe resultar del todo extraña al ciudadano ya que si los organismos públicos españoles han conseguido superar la barrera de las nuevas tecnologías, se han familiarizado con ellas, han rediseñado sus procedimientos y han aprendido a ser parte de la eAdministración, el salto hacia los servicios de red social, que tanta difusión tienen entre los internautas, es sólo un peldaño más en este proceso de modernización, mucho menos agresivo y en consecuencia más factible.

De hecho, la participación en las redes sociales no es el único ejemplo de ello, pues las Administraciones públicas, conscientes de la importancia que adquiere la conexión móvil a Internet a través de los llamados “*smartphones*” se ha esforzado también por entrar en dicho mercado diseñando sus propias “*apps*”. Así, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha puesto en marcha la aplicación móvil “*eAdmon*” con la finalidad de aunar toda la información disponible en las diferentes redes sociales en un entorno de uso más sencillo.

En cualquier caso, la proliferación de este tipo de aplicaciones móviles no puede compararse cuantitativamente a su presencia en las redes sociales. No olvidemos que mientras participar en una red social no supone un coste real al usuario que decide crear un perfil, el desarrollo de aplicaciones móviles sí que implica, al menos en la mayoría de los casos, la necesidad de una inversión para la subcontratación de empresas terceras que desarrollen esta tecnología para la Administración.

La presencia de las Administraciones públicas en las redes sociales es una realidad difícil de cuantificar, especialmente en el ámbito autonómico y local. No obstante existen datos¹⁵ proporcionados por el Observatorio de Administración electrónica de la AGE a través del portal web de

¹⁴ Datos extraídos del informe “Indicadores destacados de la Sociedad de la Información” elaborado en abril de 2012 por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI). Disponible en: http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/indicadores_destacados_si_abril_2012.pdf

¹⁵ Disponibles en: http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=P802924061272300752859&langPae=es&detalleLista=PAE_12942282142267768

administración electrónica¹⁶ sobre la participación de los organismos de dicha Administración en las redes sociales, de los cuales extraemos las siguientes conclusiones:

- Existen actualmente 204 perfiles de pertenecientes a Administraciones públicas en las redes sociales.
- La red mayoritariamente elegida por éstas es, al contrario de lo que reflejan los estudios realizados entre los internautas y a los que antes se ha hecho referencia, Twitter que cuenta con 89 perfiles públicos. Le siguen Facebook con 60 perfiles y Youtube con 55.

En relación al ámbito autonómico, el estudio oficial más reciente es el elaborado en 2010 (a partir de datos cerrados a 31 de diciembre de 2009) por el grupo Observatorio de la Administración Electrónica de las Comunidades Autónomas creado en el marco del Comité Sectorial de Administración Electrónica¹⁷. Este informe indica que el 56% de Comunidades Autónomas participan en alguna red social.

Sin embargo, la pura observación a partir de la visita a los portales web institucionales de las 17 Comunidades Autónomas pone de relieve el desfase de esta información, pues de los 17 portales visitados, todas las Comunidades excepto Asturias disponen de al menos un perfil en alguna de las principales redes sociales (*Twitter, Facebook o Youtube*). Esto supone que del 56% mencionado se ha pasado a un 94% de presencia de las Autonomías en las redes sociales.

Una vez dimensionado el fenómeno, corresponde preguntarse qué ha llevado a las diversas Administraciones Públicas a lanzarse a los servicios de red social. No es necesario imaginarlo ya que según indica el propio portal de Administración electrónica: *“los medios y redes sociales son un lugar de encuentro, en el que los usuarios de Internet consumen un tiempo cada vez mayor. Los organismos y ministerios han iniciado un acercamiento a los mismos, saliendo al encuentro de los ciudadanos allí donde los ciudadanos se encuentran”*.

Cabe entonces decir que los objetivos de las Administraciones al participar en esas redes coadyuvan, directa o indirectamente, a la consecución de lo que se conoce como “Gobierno abierto” u *“Open Government”*. Este concepto, que proviene del derecho anglosajón, ha visto su popularidad exponencialmente multiplicada desde que Barack Obama emitiera un memorándum al respecto el primer día de su mandato al frente de la Presidencia del Gobierno estadounidense en el año 2009¹⁸.

¹⁶ www.administracionelectronica.gob.es

¹⁷ “*La Administración Electrónica en las Comunidades Autónomas*”. CAE. 2010.

¹⁸ Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. 21 de enero de 2009. Disponible en http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

El citado término hace referencia no sólo a la libertad de los ciudadanos de acceder a la información en manos del Gobierno o *freedom of information*¹⁹ (transparencia administrativa), sino que va más allá articulándose el concepto sobre tres pilares: transparencia, participación y colaboración. Y es que el concepto *Open Government* u *oGov* es mucho más que un gobierno o administración electrónica – *eGovernment*– que utiliza las herramientas 2.0 para mejorar la eficacia y eficiencia de su gestión. Gobierno abierto es aquél *que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma transparente y abierta* (Calderón y Lorenzo, 2010).

La idea de utilizar las redes sociales como herramienta para un gobierno abierto es, por tanto y *a priori*, magnífica por el grado de apertura a la comunicación que se alcanza en ellas y el dinamismo de dichas relaciones. Ahora bien, antes de lanzarse a la red social conviene analizar el marco legal al que deben sujetarse estas Administraciones y los riesgos de este comportamiento para no caer en el error de crear administraciones paralelas o trasladar riesgos al ciudadano que la Administración podía y debería haber evitado.

2. Marco legal

Llegados a este punto cabe preguntarse, ¿Existen normas que regulen este nuevo comportamiento de las Administraciones Públicas o se trata de una laguna legal que debemos cubrir con urgencia? La respuesta a la pregunta debe ser afirmativa: existen diversas normas que resultan de aplicación a esta nueva realidad de entre las cuales la LAECSP resulta ser el eje central.

Esta afirmación puede comprobarse a través de la Exposición de motivos de la norma –donde se declara de forma expresa la intención de incorporar las comunicaciones electrónicas al ámbito del servicio público para mejorarlo cumpliendo así el requerimiento de eficacia contenido en el artículo 103 CE– y de sus primeros artículos donde se delimita el ámbito de aplicación de la misma. Así, no sólo reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas españolas a través de medios electrónicos, sino que se encarga de regular la utilización de las tecnologías de la información o TICs para que los derechos de los ciudadanos queden igualmente garantizados cuando sean atendidos por esta vía²⁰.

Asimismo, el artículo 2 de la referida norma declara su aplicación a todas las administraciones públicas españolas, independientemente de su ámbito territorial o competencial, a los propios ciudadanos en sus relaciones con la

¹⁹ Regulada en los Estados Unidos a través de la Freedom of Information Act (FOIA).

²⁰ Artículo 1 LAECSP. *Objeto de la Ley*.

Administración y a las relaciones que se produzcan entre éstas. Por tanto, siempre que se entable una relación entre un ciudadano y una Administración o entre Administraciones y esta relación se desarrolle a través de medios electrónicos, será la LAECSP la norma que regule las condiciones en que esta relación debe producirse. Y es que es precisamente eso, una relación electrónica o telemática, lo que desarrollan Administración pública y ciudadano en el ámbito de una red social, si bien pueden e incluso deben –como veremos más adelante– ser otro tipo de relaciones distintas a las que tradicionalmente se producen entre estos sujetos.

Si, además, atendemos a la definición que de medio electrónico proporciona la propia Ley, esto es “*mecanismo, instalación, equipo o sistema que permite producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones; incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil u otras*” podemos concluir que esta norma no sólo resultará de aplicación al fenómeno red social que exponemos en el presente trabajo, sino también a las aplicaciones para teléfonos móviles que anteriormente se mencionaron.

Además de esta norma, existen otras que resultarán de aplicación en estas situaciones. Así y sin ánimo de ser exhaustivos, puede citarse el Real Decreto 1671/2009, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP, de forma que siempre que estemos en el ámbito de la Administración General del Estado, deberemos tener en cuenta sus previsiones que se refieren principalmente a sede electrónica, registro electrónico y comunicaciones electrónicas en general.

Asimismo, uno de los principios rectores de la LAECSP y de la actividad administrativa automatizada es el de seguridad²¹, según el cual las Administraciones públicas deben proporcionar el mismo nivel de garantías y seguridad al ciudadano en sus relaciones presenciales que en las telemáticas. Estas condiciones mínimas de seguridad son desarrolladas, como ya se ha señalado, mediante el Esquema Nacional de Seguridad, regulado mediante Real Decreto 3/2010, por lo que esta norma también debe resultar de aplicación a este tipo de conductas administrativas.

Por otro lado, si en el ámbito de la relación entablada por el ciudadano y la Administración se produce un tratamiento de datos personales por parte de esta última, entendiendo como tal “*cualquier operación o procedimiento técnico, sea o no automatizado, que permita la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, consulta, utilización, modificación, cancelación, bloqueo o supresión, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias*”²², inmediatamente deberán ser aplicadas las previsiones contenidas en las principales normas

²¹ Artículo 4. f) LAECSP: “Principio de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas, en cuya virtud se exigirá al menos el mismo nivel de garantías y seguridad que se requiere para la utilización de medios no electrónicos en la actividad administrativa”.

²² Artículo 5. t). Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

relativas a la protección del derecho fundamental a la protección de los datos personales: la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD) y su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (en adelante RLOPD).

Por último, y siempre que la Administración pública titular de un perfil de red social suba contenidos sujetos a su propiedad intelectual, entrarán en juego el Real Decreto 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas que es la que abre la posibilidad a las Administraciones de contar con un patrimonio constituido por bienes y derechos de diversa naturaleza, encargándose asimismo de su defensa.

Atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, resultarán de aplicación otra serie de normas que no corresponde ahora analizar, como pueden ser las de rango autonómico y local. No obstante, a través de la configuración de este pequeño marco legal lo que trata de demostrarse es la existencia de normas en vigor que regulan esta nueva realidad.

Cabe recordar que la Administración pública en su actividad y ejercicio de potestades está sujeta al ordenamiento jurídico, es decir, al imperio de la ley, no pudiendo caer en arbitrariedad. En este sentido, la citada LRJ-PAC establece entre los principios de actuación de la misma, en su artículo 3 apartado 1, que *"Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho"*.

Por tanto, el primer paso lógico frente a este nuevo tipo de realidades es tratar de encajar el marco legal existente, de adaptarlo al nuevo entorno tal como exige el artículo 3.1. del Código Civil²³ que deben ser interpretadas las normas. Sólo el tiempo y la detección de necesidades no cubiertas por la normativa en vigor podrán desencadenar la reacción del legislador consistente en el desarrollo de nuevas normas que se adapten mejor a circunstancias ya consolidadas e inapropiadamente reguladas.

IV. EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS REDES SOCIALES²⁴

Lo primero que debemos tener en cuenta al analizar las funciones que desarrollan o pueden desarrollar las Administraciones públicas en el ámbito de

²³ Artículo 3.1. del Código Civil: *"Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas"*.

²⁴ Para el desarrollo de este apartado se han creado perfiles *ad hoc* en las principales redes sociales en las que las Administraciones se encuentran actualmente participando, esto es *Facebook* y *Twitter*.

una red social es la aparición de un tercer sujeto en la relación, el prestador de servicios de red social.

Al participar en estas redes, la Administración está utilizando los servicios de un prestador de servicios de la sociedad de la información²⁵ ajeno a ella, es decir, se convierte como el resto de sujetos participantes, en un usuario más. Este extremo debe ser analizado con detenimiento por la Administración usuaria por cuanto debe saber a qué riesgos se expone y si las condiciones generales de estos servicios resultan compatibles o conformes con la legislación a que éstas deben sujetarse ya que, como se ha dicho anteriormente, existe un marco legal que determina no sólo las condiciones y garantías en las que deben desarrollarse las relaciones entre ciudadanos y Administración sino la propia actuación de la Administración.

En consecuencia, el siguiente paso en el presente trabajo debe ser precisamente ese, delimitar los riesgos a los que se expone la Administración al participar en estos entornos y tratar de responder a cuantas dudas puedan plantearse al trasladar el marco jurídico existente a la nueva realidad de la red social, con el objeto de determinar cuáles deben ser las precauciones o comportamientos a adoptar, preferiblemente antes de comenzar dicha participación.

Según el estudio Redes sociales en Internet 2011 realizado por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información²⁶, los principales riesgos derivados del uso de estos servicios están relacionados con la suplantación de identidad, la posibilidad de que puedan saber lo que se hace o dice en la red y el uso delictivo de la información contenida en ella. En otras palabras, los servicios de red social presentan, como mínimo, problemas de identificación y autenticación, así como de seguridad, integridad y confidencialidad de la información, requisitos todos ellos exigidos por la LAECSP²⁷ para la utilización de las tecnologías de la información en las relaciones de la Administración con los ciudadanos.

¿Significa esto que una Administración pública no puede usar el entorno red social? Una interpretación *stricto sensu* de la LAECSP nos llevaría a dar una

Desde ellos se ha llevado a cabo una sencilla labor de observación con el objeto de conocer el tipo de actividad que aquéllas están llevando a cabo.

²⁵ Anexo de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. “*Servicios de la sociedad de la información o servicios: todo servicio prestado normalmente a título oneroso, a distancia, por vía electrónica y a petición individual del destinatario. El concepto de servicio de la sociedad de la información comprende también los servicios no remunerados por sus destinatarios, en la medida en que constituyan una actividad económica para el prestador de servicios*”.

²⁶ Las Redes Sociales en Internet. Diciembre 2011. Página 93 del informe. Disponible en: http://www.onsi.red.es/onsi/sites/default/files/redes_sociales-documento_0.pdf

²⁷ Artículo 1.2. LAECSP: “*Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias*”.

respuesta negativa, sin embargo ésta debe ser entendida en su contexto exacto, esto es el establecimiento de una relación administrativa típica a través del procedimiento diseñado y regulado para ello, el procedimiento administrativo en su versión electrónica. Y es que la red social no presenta las características necesarias para el desarrollo de este procedimiento con plenas garantías y la Administración usuaria, al no ser titular del servicio, no puede determinar o modificar las condiciones en que se presta el servicio. En consecuencia, no puede crearse el canal adecuado para el establecimiento de estas relaciones que no es otro que el de la sede electrónica, entendida como la “*dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias*”.

El establecimiento de una sede electrónica conlleva además, una responsabilidad por parte de su titular, que deberá garantizar la integridad y veracidad de la información de forma que, aunque pudiera considerarse a la Administración usuaria titular y gestora de su perfil, existen ciertas barreras infranqueables a la hora de establecer una sede electrónica en el ámbito de una red social, como son la necesidad de autenticación e identificación y la confidencialidad e integridad de la documentación.

Y es que la identificación es un requisito imprescindible en el ámbito de las relaciones administrativas y la LAECSP, como no podía ser de otra forma, mantiene y adapta estos requerimientos de identificación y autenticación al entorno de Internet. Por ello, consciente de los problemas de identificación que presenta dicho entorno, exige la utilización de sistemas de firma electrónica²⁸ para el desarrollo de las relaciones entre Administración y ciudadano. No obstante, a día de hoy ninguna de las redes sociales más utilizadas ha implementado un sistema de identificación basado en la firma electrónica.

Al ser la firma electrónica requisito necesario, no sólo para la acreditación *on line* de la personalidad, sino también para la autenticidad e integridad de los documentos enviados a través de medios electrónicos, la consecuencia lógica es la imposibilidad de establecer un procedimiento administrativo electrónico con todas las garantías ya que se estarían vulnerando diversos derechos reconocidos por la Ley al ciudadano, como el derecho a las garantías de seguridad y confidencialidad (art. 12. i), a obtener y utilizar los medios de identificación electrónica necesarios (art. 12 g y h) y a obtener copias electrónicas de documentos electrónicos puesto, que su emisión también requiere de sistemas de firma electrónica y sellado de tiempo imposibles de implementar en este ámbito (art. 12.e).

No cabe duda de que, si no puede crearse una sede electrónica con todas las garantías exigidas por la Ley, tampoco habrá lugar a la creación de un registro

²⁸ Artículo 13.1 LAECSP: “*Las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y resulten adecuados para garantizar la identificación de los participantes y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos*”.

electrónico en el perfil de red social a través de cual recibir y remitir solicitudes, escritos y comunicaciones, puesto que por imperativo legal el acceso a este registro debe realizarse a través de la correspondiente sede electrónica.

Por otro lado, la red social tampoco es el entorno adecuado para la realización de comunicaciones electrónicas pues, si bien se permite la utilización de medios electrónicos en las comunicaciones entre Administración y ciudadano, su validez queda condicionada vía artículo 27.3 de la LAECSP a varios requisitos, de entre los cuales el más problemático, que no el único, vuelve a ser otra vez la identificación fidedigna del remitente y el destinatario.

De las redes sociales analizadas, sólo *Facebook* por su configuración pudiera ofrecer funcionalidades suficientes como para intentar el establecimiento o puesta en marcha de un procedimiento administrativo. No obstante, en ninguno de los perfiles institucionales existentes en *Facebook* y visitados para documentar este trabajo, se ha detectado ni la creación de sede electrónica alguna ni comportamientos análogos que puedan suponer el establecimiento de una relación administrativa más allá de la puramente informativa. Con toda seguridad, por los problemas que acaban de explicarse y que revestirían de nulidad toda actuación realizada a través de ellas.

El entorno de *Twitter* dificulta aún más esta posibilidad por cuanto ya se explicó anteriormente que esta red sólo permite enviar mensajes de texto de 140 caracteres máximo y seguir la actividad publicada por otros en los mismos términos y lo mismo sucede con *Youtube* cuya principal funcionalidad es el alojamiento de vídeos.

Visto lo anterior, cabe entonces preguntarse ¿Qué tipo de funciones está llevando a cabo la Administración desde su perfil institucional en una red social?

Se comprueba que las principales funciones que las Administraciones públicas desarrollan en estos entornos están relacionadas con la actividad informativa de la Administración. Ahora bien, si como se ha explicado, la red social no es el entorno adecuado para la creación de sedes electrónicas, el desarrollo del procedimiento administrativo y ni siquiera para la realización de notificaciones electrónicas, ¿Por qué si parece serlo para el desarrollo de la actividad informativa?

La respuesta a esta pregunta radica en la propia esencia de dicha actividad y en el tipo de información proporcionada por las organizaciones públicas a través de estas redes. Según el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano en el ámbito de la AGE, la información administrativa es “*un cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos*” –art. 1–. Ahora bien, no es lo mismo proporcionar una información particular²⁹, vinculada

²⁹ Artículo 3.1. Real Decreto 208/1996: “*Es la concerniente al estado o contenido de los procedimientos en tramitación, y a la identificación de las autoridades y personal al servicio de la*

a un determinado procedimiento, para lo cual se requerirá la acreditación de la condición de interesado, que proporcionar información calificada por la norma como general –art. 2.1–, esto es, la relativa a:

- *“la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas;*
- *la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar;*
- *la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquellos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación”.*

Con respecto a la actividad administrativa destinada a proporcionar información general, la ley establece con claridad que no se requiere la acreditación de legitimación alguna³⁰, en consecuencia podrá y deberá, ya que es obligatorio, ser proporcionada al ciudadano aunque no se pueda comprobar su identidad. A mayor abundamiento, el referido Real Decreto permite utilizar para la difusión de esta información el medio que resulte más adecuado según las circunstancias, incluyendo *“cualquier forma de comunicación que los avances tecnológicos permitan”* (art. 1.4).

La misma pauta legal siguen las Comunidades Autónomas que, a través de sus Estatutos de Autonomía, asumen la competencia que les otorga el artículo 148 CE consistente en la creación y estructuración de su propia Administración pública, siempre con el respeto debido a los principios generales y normas básicas del Estado. En el ejercicio de sus competencias, éstas desarrollan sus propias normativas en materia de atención al ciudadano, si bien, conservan todas ellas la distinción entre información general y particular a la que se ha hecho referencia³¹.

Además de la actividad informativa, existe otra función que la Administración no sólo puede desarrollar en estos entornos, sino que resultan incluso adecuados para ello: la publicidad y comunicación institucional.

Administración General del Estado y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma bajo cuya responsabilidad se tramiten aquellos procedimientos. Esta información sólo podrá ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesados en cada procedimiento o a sus representantes legales de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

³⁰ Artículo 2.1. Real Decreto 208/1996: *“La información general se facilitará obligatoriamente a los ciudadanos, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna”.*

³¹ Véanse a modo de ejemplo los artículos 7, 8 y 9 del Decreto 21/2002, de 24 enero, por el que se regula la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid o los artículos 9, 10 y 11 del Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia.

Según la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, una campaña institucional de publicidad es *“toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1”*, es decir, por cualquiera de las Administraciones públicas españolas. Campaña de comunicación será, la que se contrate por alguna de estas Administraciones con la misma intención, pero a través de formas de comunicación distintas de las publicitarias.

En la Exposición de motivos de esta norma puede apreciarse que, no sólo se recomienda sino que se ordena, la utilización de los medios de comunicación que mejor garanticen la difusión del mensaje. Es por esto que decimos que el entorno red social llega a ser, en este caso concreto, muy apropiado por las características que ya se han descrito con anterioridad.

Vemos pues, como una normativa no creada para regular este fenómeno abre sin embargo la puerta a nuevas realidades tecnológicas, con lo que al final la red social puede ser considerada una herramienta útil en la difusión de la información administrativa de carácter general, una vez que se elimina el requisito de la identificación y autenticación, así como de publicidad y comunicación institucional.

No obstante, aún reduciendo las posibilidades de actuación de la Administración en la red social a la actividad informativa y a la comunicación institucional, hay una serie de preguntas que Administración y ciudadano pueden formularse y que siguen requiriendo respuesta.

1. ¿Cómo afrontar los problemas de seguridad derivados del uso del servicio de red social?

Como se ha explicado anteriormente, existen unos requerimientos legales en materia de seguridad para la prestación del servicio público vía telemática que se recogen en el Esquema Nacional de Seguridad. Ahora bien, estos requerimientos se entienden exigidos con respecto a todos aquellos canales y vías que implemente el órgano administrativo en cuestión, para los cuales deberá, según indica el artículo 11 del ENS, diseñar una política de seguridad que cumpla los requisitos mínimos exigidos por la propia norma.

No obstante, y como se ha indicado con anterioridad, en el fenómeno que analizamos varía la relación de sujetos intervinientes. Así, además de ciudadano y Administración, encontramos al prestador de servicios de red social que es quien proporciona el servicio a los dos anteriores y quien diseña la política de seguridad del sitio web. En consecuencia, la Administración pública se convierte en la red social en un usuario más y su contacto con el ciudadano se produce por cuanto ambos han realizado un registro previo en el sitio web mediante el cual ambos aceptan las condiciones generales de utilización del sitio. El proceso de registro del

ciudadano es el que le lleva a formar parte de una red social y, una vez dentro, puede querer contactar con cualquier página oficial o gubernamental. De esta forma, el ciudadano consiente y acepta las condiciones de seguridad del sitio web de forma previa e independiente a la participación de las Administraciones públicas.

Con esto no quiere decirse que la Administración no asuma responsabilidad alguna en materia de seguridad a causa de la aparición de la figura del prestador, pues el principio de seguridad establecido por la LAECSP³² no sólo exige seguridad en cuanto a la implementación del medio, sino también con respecto a su utilización.

Por tanto, interpretando este precepto –y la norma en general– en el contexto de la realidad tecnológica que se produce, lo que cabe exigir a la Administración es una actitud activa en la implementación y manejo de su página de red social. No olvidemos que, si bien es cierto que el producto es diseñado por el prestador, no es menos cierto que se ofrecen múltiples opciones de seguridad al usuario que deberá decidir, configurar y mantener actualizadas. Y es que, los riesgos derivados del uso de las nuevas tecnologías, como las brechas de seguridad, no pueden ser radicalmente evitados ni el ámbito de una red social ni en el de una sede electrónica. A este respecto, lo que puede exigirse del organismo público es el cumplimiento del deber de diligencia que le exige adoptar una actitud responsable, para evitar que se produzcan, y proactiva cuando estos hechos ya hayan tenido lugar.

2. ¿No presenta la red problemas para la identidad institucional?

Sí, por supuesto. Como hemos visto, la suplantación de identidad es un problema real y de grandes dimensiones en todo el entorno de Internet. De hecho, cualquier organismo oficial no sólo se enfrenta al riesgo de suplantación de identidad, entendiéndose por tal la toma de control de la página por parte de alguien ajeno a la organización que continúa actuando como si fuera el verdadero titular, sino también a la posibilidad de encontrar multitud de perfiles o páginas similares, que utilizan sus símbolos o logotipos de identificación corporativa, unas veces con la intención de engañar al usuario, otras con el de dotar de cierta seriedad o fiabilidad institucional a su página y en ocasiones incluso por el propio desconocimiento de las condiciones de uso del sitio web.

Con el ánimo de documentar o dar ejemplos de lo dicho, se realiza la siguiente comprobación: introducir desde un perfil de *Facebook* de cualquier tipo en el buscador la expresión “Comunidad de Madrid”. Como resultado, se nos proporcionarán diversos resultados distintos de la verdadera página institucional de dicha Administración, así se encuentran:

- Comunidad de Madrid. Utiliza logotipo oficial. 1.290 suscriptores. No consta quien gestiona la página.

³² Artículo 4.f) LAECSP: “Principio de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas, en cuya virtud se exigirá al menos el mismo nivel de garantías y seguridad que se requiere para la utilización de medios no electrónicos en la actividad administrativa”.

- Comunidad de Madrid (viajes/ocio). Utiliza logotipo oficial. No consta quien está gestionando la página.
- Comunidad de Madrid (empresa). Utiliza logotipo oficial. No consta quien está gestionando la página.
- Comunidad de Madrid (empresa). No utiliza logotipo oficial. No consta quien está gestionando la página y está vacía de contenido.
- Comunidad de Madrid (ciudad). Utiliza logotipo oficial. Lo único que contiene es una breve reseña sobre la ciudad.

Estos problemas pueden salvarse mediante una configuración certera de la página oficial del organismo en cuestión, que identifique de la mejor manera posible la oficialidad de la misma a través de menciones como “página oficial”, utilizando logotipos oficiales y enlazando con la web institucional del organismo.

Asimismo, se requerirá una actitud activa por parte del ente de forma que, cuando se considere que se está suplantando su identidad o que algunos de estos perfiles análogos pueden estar induciendo a error al ciudadano, se recurra al canal de denuncia que los prestadores de servicios de red social proporcionan a sus usuarios y reclame este comportamiento.

Por supuesto, un correcto conocimiento del entorno por parte del usuario le facilitará mucho la tarea de distinguir las páginas oficiales de sus imitadoras pues por ejemplo, las primeras suelen contener la mención “página oficial” y no contendrán relación de amigos, puesto que no es un perfil particular sino una página creada dentro del mismo entorno para cuya creación habremos seleccionado la opción “empresa, organización o institución” de entre todas las que ofrece *Facebook* a estos efectos.

Asimismo, la simple observación de la actividad llevada a cabo a través de la página permitirá determinar si es un organismo público el que lo gestiona o no.

3. ¿Quién responde de la información publicada?

Según declara nuestra norma básica y fundamental en su artículo 106.2, “*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”. Es aquí donde tiene su origen el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones, cuyas bases son establecidas por el Estado por cuanto el artículo 149.1.18º lo declara de su competencia exclusiva.

Su regulación la encontramos en la LRJ-PAC, concretamente en el Título X, que comprende los artículos 139 a 146, donde se contempla no sólo la responsabilidad de la Administración por el desempeño de sus labores públicas sino también una responsabilidad de derecho privado (art. 144).

El problema lo encontramos en la expresión “*siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”, porque la actuación llevada a cabo por las Administraciones públicas sufre el típico emborronamiento o confusión de límites y fronteras en el entorno de Internet y, más aún, en el de la red social.

La pregunta de rigor es, ¿Es servicio público esta actividad de las Administraciones en la red social? Para responder a esa pregunta podemos recurrir a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, quien, en diversas sentencias dictadas en el contexto de una demanda por responsabilidad patrimonial de la Administración, describe el servicio público como:

- “*sinónimo de actividad administrativa y para su calificación hay que atender, más que a una tipificación especial de alguna de las formas en que suele presentarse, al conjunto que abarca todo el tráfico ordinario de la Administración*”. Sentencia Tribunal Supremo, de 4 de enero de 1991.
- “*toda actuación, gestión, actividad o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso con la omisión o pasividad, con resultado lesivo*”. Sentencia Tribunal Supremo, de 5 de junio de 1989.

Y es que, la jurisprudencia suele interpretar este concepto en sentido amplio cuando de responsabilidad de las Administraciones se trata. No obstante, si a estas descripciones o definiciones le sumamos el concepto anteriormente introducido de información administrativa, según el cual “*es un cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de su derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos*”, no queda duda de la naturaleza de servicio público de esta actividad, a pesar de prestarse en un entorno confuso.

Ahora bien, recordemos que la responsabilidad de la Administración se limita únicamente a la vía administrativa y que deben darse determinados requisitos para su nacimiento, según indica el artículo 139.1 de la LRJ-PAC. A saber: que sea consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; que se produzca una lesión en los bienes o derechos del administrado; que dicha lesión o daño sea efectivo y evaluable en términos económicos, e individualizado en relación a una persona o personas determinadas.

Si trasladamos lo expuesto al ámbito que analizamos, esto es la prestación de la actividad informativa de la administración y la comunicación institucional a través de una página de red social, comprenderemos que es cuanto menos difícil, que de esta actividad pueda derivarse un daño en los bienes o derechos de los usuarios por lo que la responsabilidad de la Administración existe, si bien su alcance es bastante limitado.

4. ¿Qué sucede con la propiedad intelectual de los contenidos de la Administración?

Una de las primeras cuestiones que puede y debe llamar la atención del usuario cuando se registra en un servicio de red social, son las condiciones

generales del mismo. Sobre todo, porque la conclusión del proceso de registro conlleva la aceptación por el usuario de las mismas, entre las que suele encontrarse una abusiva cláusula de propiedad intelectual.

Estas políticas pueden resumirse de forma sencilla si entendemos que la subida o carga de contenidos en estos entornos implica una cesión de derechos a favor del prestador del servicio e incluso a favor de otros usuarios.

Volviendo a la pregunta formulada, lo primero que debe aclararse es que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas es la encargada de definir lo que forma parte del patrimonio de las Administraciones Públicas, que comprende, como así lo indica su artículo 3, todo el conjunto de sus bienes y derechos sea cual sea su naturaleza o vía de adquisición, con lo que quedan comprendidos los derechos de propiedad intelectual.

Asimismo, determina el régimen que afecta a estos bienes y derechos, esto es, formas de adquisición y enajenación, obligación de inscripción, protección y defensa, etc. No obstante, no se trata aquí de explicar el régimen que pesa sobre el patrimonio del Estado y las Administraciones públicas, sino de explicar cómo puede conjugarse éste con las normas impuestas por los prestadores de servicios de red social.

A tenor del artículo 103 CE las Administraciones públicas deben actuar “*con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”, es decir, quedan vinculadas por las leyes como el resto de ciudadanos. En consecuencia, no cabe la posibilidad de que la Administración usuaria renuncie a sus derechos de propiedad intelectual o ceda derechos que la Ley 33/2003 no le permite ceder o que lo haga en condiciones que no son las pautadas por dicha norma.

La vía más factible para conjugar los requerimientos de ambas partes pasa por que la Administración usuaria ejerza una labor de supervisión y control de los contenidos que se suben a la página, de manera que no se proporcione ningún contenido sobre el que la Administración no pueda cumplir los requerimientos del prestador o cuyos derechos no deseen ser cedidos, reservando para ello el sitio web institucional, donde la Administración sí podrá imponer el régimen patrimonial que la ley le exige y decidir sin coacciones los derechos que cede o no sobre todos y cada uno de sus contenidos.

A este respecto, interesa señalar que el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, excluye como objeto de la propiedad intelectual “*las disposiciones legales o reglamentarias y sus correspondientes proyectos, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales y los actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, así como las traducciones oficiales de todos los textos anteriores*”³³, con lo que la

³³ Artículo 13 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril.

Administración no se verá en la obligación de adoptar precauciones a este respecto.

Por el contrario, sí son objeto de propiedad intelectual las obras producidas por los organismos públicos, que además son de frecuente elaboración, ya sea en forma de guías o manuales informativos, anuarios, revistas, monografías, vídeos, etc.

Con que la Administración usuaria tenga claro esta distinción podrá salvar, al menos en la mayoría de los casos, los problemas derivados de las abusivas cláusulas de propiedad intelectual que utilizan los prestadores de servicios de red social.

En este punto, resulta interesante señalar que los prestadores de este tipo de servicios y de otros muchos nacidos al amparo de Internet, defienden políticas corporativas desde las que piden a ciudadanos y Administraciones flexibilidad en cuanto a la defensa tradicional de nuestros derechos en el entorno de Internet, conminándonos a aceptar la naturaleza de este nuevo medio y a adoptar fórmulas más flexibles que las tradicionales, como pueden ser las licencias *creative commons* en el ámbito de la propiedad intelectual. Ahora bien, este mismo argumento debe resultarles de aplicación a los prestadores de forma que ellos mismos, probablemente con el tiempo, tendrán que adaptar estas políticas corporativas cuando comprueben la gran cantidad de problemas que éstas están generando, y cuyos efectos aún no podemos ni cuantificar ni pronosticar.

5. ¿Está la Administración tratando datos de los ciudadanos en la red social?

Es imprescindible delimitar si se está produciendo un tratamiento de datos personales en estos entornos y por parte de quién se realiza, pues sobre este sujeto, el responsable del tratamiento, la Ley hace recaer una serie de obligaciones y garantías –deber de información, deber de secreto, calidad y finalidad de los datos, derechos ARCO–.

En el ámbito de una red social, lo habitual es que se aplique la “excepción doméstica”, prevista en la Directiva 95/46/CE³⁴ y trasladada a nuestro ordenamiento a través del artículo 4.a) del RLOPD³⁵, que excluye la aplicación de la normativa en materia de protección de datos sobre los tratamientos que los usuarios llevan a cabo en sus perfiles.

³⁴ Directiva 95/46/CE del parlamento europeo y del consejo 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.

³⁵ Artículo 4. *Ficheros o tratamientos excluidos*: “El régimen de protección de los datos de carácter personal que se establece en el presente reglamento no será de aplicación a los siguientes ficheros y tratamientos: a. A los realizados o mantenidos por personas físicas en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas. Sólo se considerarán relacionados con actividades personales o domésticas los tratamientos relativos a las actividades que se inscriben en el marco de la vida privada o familiar de los particulares”.

El Grupo de Trabajo del Artículo 29 indica en su informe sobre redes sociales³⁶, que el responsable del tratamiento y del fichero es, en primer lugar, el prestador del servicio de la red social. También pueden resultar serlo, los proveedores de diversas aplicaciones disponibles en esos entornos y que los usuarios deciden si utilizar o no.

No obstante, lo más llamativo de este informe es, que el usuario mismo puede resultar ser responsable de tratamiento de datos si se dan determinadas circunstancias como que actúe en nombre de una empresa o de una asociación, que utilice el servicio principalmente como una plataforma con fines comerciales, políticos o sociales, que disponga de un número exagerado de amigos o que no configure con restricciones los accesos a su perfil. En estos supuestos, la mencionada excepción doméstica no sería de aplicación, aunque debe señalarse que la doctrina no es unánime a estos efectos.

A pesar de lo dicho, es difícil que un usuario se convierta en responsable de tratamiento. A través de la observación de diversas páginas oficiales se comprueba que la mayoría de Administraciones no están participando en la red a través de un perfil público, sino que utilizan la opción que ofrece *Facebook* de crear una página, en la que podrá optarse por la categoría de “empresa, organización e institución”. Esta opción resulta mucho más adecuada por cuanto no permite realizar ni admitir solicitudes de amistad, con lo que no se genera esa base de datos de amigos que podría considerarse el fichero y transformando así el perfil “clásico” en página web.

Aún así, la Administración pública en cuestión deberá poner el máximo cuidado en no requerir datos personales a través de estos perfiles a través de formularios o encuestas, pues de hacerlo, su posición jurídica variaría a este respecto y se vería conminado a adoptar todas las precauciones exigidas por la LOPD y el RLOPD.

De esta forma, y al menos en los casos examinados, no se detecta más tratamiento de los datos personales de los usuarios que los realizados por el prestador del servicio, verdadero responsable en este entorno y sobre quien recae la obligación de seguridad del artículo 9 de la LOPD y el resto de obligaciones derivadas de dicho tratamiento. Al no resultar la Administración responsable del fichero no recae sobre ella la obligación de seguridad del artículo 9 de la LOPD.

A estos efectos, hay una cuestión en la que la Administración pública usuaria deberá poner especial atención: las posibles fugas de información por parte de los empleados públicos que gestionan los perfiles.

Tan importante como una buena gestión o una evaluación de riesgos, es la formación del personal al servicio del ente. Si el personal no dispone de una adecuada formación en la materia, puede en primer lugar, desconocer el deber de

³⁶ *Opinion 5/2009 on online social networking*. 12.06.2009. WP 163. Disponible en español en: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2009/wp163_es.pdf

secreto que sobre ellos pesa con respecto a los datos que manejan. En segundo lugar, puede incurrir en una vulneración de dicho deber que se traduce en una revelación ilegítima de datos. En consecuencia, es de suma importancia difundir adecuadamente la llamada “cultura de protección de datos” dentro del organismo pues una vulneración de estos principios y garantías conllevará la responsabilidad del ente en base al principio de “*culpa in vigilando*”.

No obstante, este comportamiento también puede traer consecuencias al empleado público si ha sido él quien ha causado la fuga, porque el organismo puede repetir contra él mediante el régimen disciplinario de los funcionarios, previsto principalmente en Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

V. BUENAS PRÁCTICAS: MANUALES DE USO Y *COMMUNITY MANAGERS*

A tenor de todo lo expuesto, y de cara a la participación de una Administración pública en cualquier red social, se hace necesario un adecuado y previo conocimiento del entorno tecnológico, un conocimiento riguroso de la normativa en juego y una valoración previa de los objetivos a conseguir mediante esta participación y de los riesgos que se asumen.

Para la consecución de estos objetivos resultan de suma utilidad, si bien en el caso de las Administraciones públicas debería ser obligatorio como ejercicio de diligencia y responsabilidad, los manuales o guías de uso como las del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes³⁷ o la de la Generalitat de Cataluña³⁸. A través de este tipo de herramientas, se consigue instruir al personal de la Administración acerca del sistema de funcionamiento de las diversas plataformas utilizadas, proporcionar normas de conducta, de uso y estilo, pautas sobre la gestión del derecho de propiedad intelectual, de imagen y protección de datos e, igualmente, se debe informar acerca de las consecuencias de la inobservancia de estas pautas.

Y es que igual de importante resulta conocer el entorno tecnológico y el marco legal en el que la Administración debe moverse como diseñar un marco legal interno que establezca con precisión qué se espera de los empleados públicos adscritos a la organización en cuestión.

Asimismo, es recomendable que exista dentro del organismo público una persona, o varias, encargadas de vigilar el cumplimiento de estas normas o pautas

³⁷ Guía de usos, estilo y buenas prácticas en las redes sociales corporativas del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes. 2012. Disponible en: http://www.ssreyes.org/acces/recursos/doc/Prensa_y_comunicacion/360251179_92201295853.pdf

³⁸ Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Cataluña. Quinta edición; febrero 2012. Disponible en: http://www.gencat.cat/web/meugencat/documents/20100607_GUIA_USOS_XARXA_CAS.pdf

y que lleve a cabo las labores de gestor o moderador, lo que supone trasladar al ámbito público una figura típicamente privada, la del *community manager*.

Esta persona deberá contar con los conocimientos técnicos y legales necesarios para:

- Crear y configurar en las condiciones adecuadas los perfiles o páginas requeridos por la dirección del ente.
- Gestionar los contenidos, en el sentido de vigilar la pertinencia y adecuación de estos y su correcta disponibilidad.
- Vigilar el comportamiento de los usuarios, respondiendo de forma rápida a comportamientos inadecuados.
- Detectar y gestionar con rapidez y diligencia cualquier amenaza técnica o informática.
- Coordinar la actuación del organismo en las diversas plataformas en las que ésta puede estar participando, dotando así de homogeneidad y confianza la información proporcionada por ésta y evitando la tan temida generación de Administraciones paralelas.
- Buscar soluciones plausibles a cuantos problemas, riesgos y amenazas puedan ir surgiendo con el avance incesante de las nuevas tecnologías.

Una figura de este carácter y formación puede evitar a las Administraciones públicas españolas caer en todos los riesgos y comportamientos inadecuados que hemos ido analizando a lo largo del presente trabajo, permitiéndole a su vez incorporarse con seguridad y licitud a cuantos entornos vayan desarrollándose y en los que la Administración, en aras de la mejora de las relaciones ciudadano-Administración, desee participar.

VI. CONCLUSIONES

La participación de las Administraciones públicas en las redes sociales es legalmente posible y, dentro de los límites explicados, incluso oportuna.

Ahora bien, llama la atención que la Administración justifique su presencia bajo el argumento de que deben estar allí donde se encuentre el ciudadano, y hacen referencia a su valor como herramienta de transparencia. Sin embargo, y a pesar de que los ciudadanos pueden participar y opinar libremente en estas páginas institucionales, se comprueba que, a día de hoy, la mayoría de estos perfiles están diseñados para ser fuentes de autopromoción, si se me permite, más que herramientas de participación. Y no es que pueda decirse que las Administraciones han cerrado sus puertas a estos conceptos, pues los ciudadanos usuarios de redes sociales pueden opinar y participar si lo desean en estas páginas institucionales. Sin embargo, se echa de menos una actitud más activa por parte de la Administración que busque, incite y provoque la opinión o reacción del ciudadano que encontrará en la red social el entorno perfecto para participar en la

gestión gubernamental de forma ágil. Así, la participación de las Administraciones públicas españolas en las redes sociales será algo más que una cuestión “de moda” para convertirse en una verdadera herramienta de participación para el ciudadano.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- FUENTES ABRIL, Javier. “La responsabilidad patrimonial de la administración (análisis jurisprudencial)” [en línea]. *Noticias jurídicas. Artículos doctrinales*. Junio 2009. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200906-42569250413214.html>
- GALÁN GALÁN, Alfredo. “La responsabilidad por la actividad informativa de la Administración en el marco de los servicios de la Sociedad de la Información” [en línea]. Dialnet. *Estudios de Juventud*. Año 2003. Número 61. Págs. 17 a 41. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3255950>
- GUICHOT REINA, Emilio. “Transparencia: la hora de la verdad” [en línea]. Iustel. *Diario del Derecho*. Edición de 30 de abril de 2012. Disponible en: http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1100565
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. “Instrumentos para el acceso de los ciudadanos a la Administración electrónica” [en línea]. Universidad de Alicante. Repositorio de la Universidad de Alicante. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13057/9/TEMA%208%20RJB%20-%20El%20Derecho%20de%20la%20e-Administraci%C3%B3n.pdf>
- MARTÍN MORENO, Fernando. “La función del Community Manager en las AAPP”. Fundación Dintel. *Revista Dintel de Alta Dirección*. Enero-febrero 2012.
- MOYA LÓPEZ, Eusebio. “La Administración Pública en Redes Sociales ¿Una Administración paralela?” [En línea]. *Revista digital Datospersonales.org*. 30 de abril de 2012. N°. 56. Disponible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1142682419444&esArticulo=true&idRevistaElegida=1142677922044&language=es&pagename=RevistaDatosPersonales%2FPage%2Fhome_RDP&siteName=RevistaDatosPersonales
- RALLO LOMBARTE, Artemi; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Ricard. (Coords). *Derecho y redes sociales*. Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A., 2010.
- RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro V. “Innovación en la Gestión Pública y *Open Government* (Gobierno abierto): Una vieja nueva idea.” [En línea]. *Revista Buen Gobierno*. Julio-diciembre 2009. N°. 9. Disponible en: http://ortegaygasset.academia.edu/%C3%81lvaroVRam%C3%ADrezAlujas/Papers/851542/Innovacion_en_la_Gestion_Publica_y_Open_Government

_Gobierno_Abierto_Una_vieja_nueva_idea_Innovation_in_Public_Management_and_Open_Government_An_old_

- RAMOS GIL DE LA HAZA, Andy. “Redes sociales y propiedad intelectual. Dos mundos obligados a entenderse” [en línea]. *Revista Telos, cuadernos de comunicación e innovación*. Julio-septiembre 2008. N°. 76. Disponible en: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articuloquaderno.asp?idarticulo=8&rev=76.htm>
- SERRANO DELGADO, Félix. “Las Administraciones ante las redes sociales. La participación ciudadana: cómo, cuándo y dónde”. Ediciones empresa global. *Análisis Local: Revista bimestral de economía, finanzas y organización de las administraciones públicas*. Julio 2010. N°. 89 (II/2010).
- VALERO TORRIJOS, Julián. *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*. Segunda edición. Granada: Editorial Comares, 2007. Serie Derecho de la Sociedad de la Información.
- VALERO TORRIJOS, Julián. “Administración electrónica, transparencia y acceso a la información administrativa: algunas enseñanzas desde la perspectiva del open data” [en línea]. *Privacidad Práctica. El blog de Esther Botella, Santiago Bermell, Alfonso Pacheco y Luís Salvador*. 17 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.privacidadpractica.com/2012/05/17/administracin-electrnica-transparencia-y-acceso-a-la-informacin-administrativa-algunas-enseanzas-desde-la-perspectiva-del-open-data/>