

RESPONSABILIDAD SOCIAL PÚBLICA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

Catalina Ruiz-Rico Ruiz¹

Fecha de publicación: 01/07/2014

Sumario:

1. Introducción a la Responsabilidad Social Pública. **2.** Adaptación de la Responsabilidad Social a la esfera pública. **3.** Proceso de juridificación del modelo de Responsabilidad Social Pública. **4.** La Responsabilidad Social Pública en las últimas reformas. **5.** La Responsabilidad Social como parámetro de calidad democrática. **6.** Conclusiones.

Summary:

1. Introduction to Public Social Responsibility. **2.** Adaptación Social Responsibility to the public sphere March. **3.** Juridification Process Model for Social Responsibility Public Social. **4.** Public Social Responsibility in the latest reforms **5.** The Social Responsibility as a parameter of democratic quality. **6.** Conclusions.

Resumen

En el actual contexto de crisis económica, la adaptación al modelo de Responsabilidad Social implica una mejora de la calidad democrática en la Administración, Instituciones y Entidades Públicas.

La innovación pública mediante el recurso a estrategias de Responsabilidad Social contribuye al progreso de la sociedad mediante los valores de transparencia, ética política, participación ciudadana o gobierno abierto. El Estado Autonómico ha iniciado un proceso de normalización de la Responsabilidad Social a través de las últimas reformas legales.

Abstract

In the current economic crisis, the adaptation model of social

¹ Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Jaén.

responsibility implies an improvement in the quality of democracy in the Administration and Governmental Institutions. Public innovation through the use of Social Responsibility strategies contributes to the advancement of society through the values of transparency, political ethics, citizen participation and open government. The Autonomous State has initiated a process of normalization of Social Responsibility through the recent legal reforms.

1. Introducción a la Responsabilidad Social Pública

La aproximación inicial a la Responsabilidad Social Pública como concepto ajeno al Derecho suscita inevitablemente cierto escepticismo científico y en consecuencia, también jurídico.

No obstante, el proceso de juridificación de la Responsabilidad Social Pública derivado de las últimas reformas ha contribuido a su integración en el Derecho como tendencia Constitucional. El distanciamiento de su concepción originaria como modelo voluntarista en el sector privado y con posterioridad también público, procede de la absorción legal de principios y deberes intrínsecos al modelo de Responsabilidad Social ². Paralelamente, su actual relevancia jurídica y constitucional se manifiesta mediante la atribución legal de nuevos derechos emergentes desde parámetros socialmente responsables.

La actual necesidad jurídica de controlar actuaciones públicas socialmente irresponsables que de modo sistemático han eludido cualquier control legal, además del fracaso imputable a un sistema de autorregulación pública y política, han impulsado una progresiva tipificación por el legislador de disposiciones correctoras y adaptativas a un modelo de Responsabilidad Social.

El actual contexto de irresponsabilidad social pública derivado de un clima de incivismo político e institucional se ha venido manifestando mediante actuaciones extremas delictivas o contrarias a la probidad y a la ética pública. Durante la crisis económica, la contaminación de las instituciones y la alarma social generada han permitido la detección de

² Según Yera/Pina, La demanda social de la Responsabilidad Social Pública, Documento de Investigación DI-851, abril 2010, pág. 4, las Administraciones públicas no son burbujas en el conjunto de las organizaciones y han de ser capaces de responder a los retos que tienen planteados. En el contexto administrativo actual han surgido dificultades que son muy distintas a las de hace algunos años. El sector público español se enfrenta a retos, demandas e inquietudes disímiles que le obligan no sólo a modernizar su gestión, sino que también le imponen la necesidad de innovar en sus servicios.

agujeros negros en nuestro ordenamiento jurídico y constitucional. Desde la Fiscalía General del Estado se ha reconocido recientemente la concurrencia de disfunciones demoledoras en el sistema jurídico, mientras se instala el pesimismo ciudadano y las encuestas reconocen como principal problema de la ciudadanía, la política y los partidos políticos. La desafección ciudadana como endémica se desprende de la percepción de los ciudadanos en torno a sus representantes políticos sin apenas evolución de mejora según recientes datos estadísticos.

El conflicto entre los representantes políticos y la ciudadanía, sin precedentes en nuestra democracia, constituye un fenómeno derivado de un clima de irresponsabilidad social pública que no sólo aparece entre las causas de la crisis sino también en la respuesta de los poderes públicos a la misma, agravando así la desconfianza social.

A través de la afectación de políticas sociales, se han adoptado medidas percibidas como hostiles a los intereses ciudadanos sin atenderse al impacto social de las decisiones políticas y distanciándose de los principios de Responsabilidad Social Pública. Al margen de la atmósfera de impunidad que circunda a los responsables de la crisis y que como reconoce el Fiscal General del Estado deriva de absoluciones difíciles de entender por la ciudadanía, sin ni siquiera devolución de fondos públicos.

Desde esta perspectiva, la manifestación de agujeros negros en la Constitución por su tolerancia hacia conductas reprochables, sus imprevisiones y la atmósfera de impunidad generada, implicaría que como máxima norma del sistema jurídico también le corresponde en teoría la máxima responsabilidad. Por esta razón, conviene reflexionar sobre tendencias innovadoras susceptibles de abordar las patologías del ordenamiento jurídico, a raíz del inconformismo que genera la vulnerabilidad del sistema.

En particular, el modelo de Responsabilidad Social Pública procedente del ámbito empresarial ha comenzado un proceso de importación legal al sector público con ciertas singularidades. Basado en la ciudadanía de la Política y el Derecho podría generar un posible efecto balsámico, aliviando las tensiones entre representantes políticos y ciudadanos.

En el marco de la Responsabilidad Social Pública, la atención a los grupos de interés empresarial como clientes, proveedores, distribuidores o trabajadores se reemplaza por el interés hacia las demandas y expectativas

ciudadanas ³. La integración voluntaria de las preocupaciones sociales y de las exigencias de los ciudadanos en las decisiones de los poderes públicos implica una aproximación al modelo socialmente responsable; como también el ajuste de la política a las peticiones ciudadanas y un uso responsable de la misma. No obstante, el voluntarismo inherente a la Responsabilidad Social y su carácter parajurídico comienza a ceder en su traslación a la esfera pública, a través de su mutación en normativa legal y exigible.

La transfiguración de la Responsabilidad Social Pública en Responsabilidad legal comprime, no obstante, su esfera de acción y aplicación voluntaria si bien aún subsisten espacios jurídicos en el ámbito público para desarrollar conductas socialmente responsables. El legislador deja márgenes de actuación a la Responsabilidad Social Pública y Política a través del voluntarismo intrínseco a las decisiones opcionales, facultativas o discrecionales y de leyes con un alcance mínimo que permiten su superación por la Administración, Instituciones y entidades públicas.

En este sentido, ante una legislación estatal excesivamente básica, el Estado Autonómico se presenta como un escenario propicio para establecer políticas y normativas con un nivel superior de compromiso hacia los ciudadanos y actuar de un modo socialmente más responsable mediante un plus respecto de las previsiones mínimas legales, especialmente en competencias como transparencia, información pública o participación, claves del modelo de Responsabilidad Social ⁴.

2. Adaptación de la Responsabilidad Social a la esfera pública

En principio, la Responsabilidad Social se presenta como un espacio prácticamente inexplorado por juristas pese a su progresiva consolidación como modelo de gestión empresarial y pública.

El distanciamiento entre la Responsabilidad Social y el Derecho

³ Vid. Pino, A., Pino, A., Modelo de Responsabilidad Social Organizacional en la Gestión Pública, Publicaciones Técnicas, pág. 3, admitiendo que respecto de la transversalidad de la gestión pública, sin lugar a dudas que la ciudadanía en general ha cambiado, tanto en su composición como en sus aspiraciones y demandas que deben ser incorporadas como variables a los procesos de gestión pública.

⁴ Destaca Pino, A., Pino, A., Modelo de Responsabilidad Social Organizacional en la Gestión Pública, Publicaciones Técnicas, pág 4, señalando que la Responsabilidad Social Organizacional tiene dos amplios canales de acción. Por un lado se encuentra la propia responsabilidad social de la organización, la que va mucho más allá de sus obligaciones, así como la de las empresas va mucho más allá del cumplimiento de la ley. Por otro lado, se encuentra el papel que el sector público debe jugar en el desarrollo y fomento de la RSO, tanto de las empresas como de la comunidad.

procede de su ubicación en el plano del voluntarismo jurídico, más allá del cumplimiento de las obligaciones legales. Desde una perspectiva jurídica, la responsabilidad social aparece subestimada por tratarse de iniciativas voluntarias a modo de plus respecto de la normativa legal⁵.

En paralelo, la Responsabilidad Social se mueve en una zona gris e inasible, entre el Derecho y la Ética que elude los controles jurídicos por las dificultades para regular comportamientos éticos. El intervencionismo inferior del legislador en este ámbito implica una menor presión del Derecho que tiende a la ampliación de los contornos de la responsabilidad social.

Pero la trascendencia jurídica de la Responsabilidad Social no se detiene en su contenido en base a la heterogeneidad de sus materias integrantes y su compromiso con los derechos humanos, la transparencia, la participación o la igualdad, sino que el impulso de prácticas más exigentes que las reguladas por el Derecho la convierte en una brújula de futuras reformas legislativas.

No obstante, la adaptación de la Responsabilidad Social al ámbito público plantea a priori la necesidad de dirimir entre su voluntariedad y obligatoriedad considerando que el tratamiento no puede ser idéntico en relación al sector privado y empresarial. De modo que la adopción voluntaria de estrategias socialmente responsables en la gestión empresarial no puede extrapolarse a la Administración donde el nivel de exigibilidad debiera ser superior.

El dilema entre Responsabilidad Social o Legal resulta pues, complicado de abordar aunque se muestre clarificador a través de una interpretación *a sensu contrario*, desde los contornos de la irresponsabilidad social pública. Al respecto, el problema radicaría en discernir si la irresponsabilidad social en la gestión pública debe reconducirse al plano de la responsabilidad legal, o ser sólo reprobable socialmente.

En base al sentido común jurídico, la condición ejemplarizante de las actuaciones públicas y el superior nivel de diligencia exigible en este ámbito a sus responsables, plantea deberes hacia la sociedad y también responsabilidades. En particular, el endeudamiento irresponsable, las

⁵ Para Yera/Pina, La demanda de..., cit, pág. 5, el que una organización pública deba responsabilizarse de sus actos no es nuevo, para eso ya existen las leyes y normas pero lo que sí es diferente y en donde deben sustentarse todos los esfuerzos organizativos es en la conciencia social de que esa responsabilidad corporativa existe, y que debe hacerse efectiva incluso cuando esas leyes no llegan a imponerla; esto es, responsabilizarse de sus acciones, con independencia de si tienen o no una obligación legal de hacerlo. Además de la alta dirección, el resto de empleados públicos también deben estar claramente.

retribuciones abusivas e insolidarias de cargos públicos, la desoptimización de los recursos públicos, la falta de rendición de cuentas y la opacidad frente a los ciudadanos, debe traducirse en consecuencias jurídicas y responsabilidades legales.

En el epicentro actual de las demandas y preocupaciones ciudadanas destaca la irresponsabilidad Social y su influencia deslegitimadora en el marco público como singularidad respecto del sector privado. En esta línea, González Pérez admite que “se está huyendo del Derecho administrativo para actuar en el ámbito del derecho privado con la misma libertad que cualquier empresa que no maneja fondos públicos”.

No obstante, desde la perspectiva de la Responsabilidad Social Pública, se fundamenta un enfoque neoempresarial de la Administración e Instituciones, despolitizando o repolitizando el sector público en torno a los valores y principios de este modelo. Por esta razón, el Programa de Actuaciones de Buen Gobierno ya admitió recientemente la incorporación al Gobierno de España de las mejores prácticas del sector privado.

Pero la insuficiencia de la Responsabilidad Social en la esfera pública determina su reconversión en Responsabilidad Legal o al menos cierta regulación por el legislador⁶. Así mientras la Responsabilidad Social pertenece a la esfera voluntaria, la irresponsabilidad social pública debe ser objeto de traslación al mundo jurídico, correspondiendo al legislador ser socialmente responsable en la tipificación de conductas irresponsables. En este sentido, la actual Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno prevé como consecuencias jurídicas a las actuaciones irresponsables socialmente la restitución indebida, la indemnización de la Hacienda Pública y la destitución en el cargo público.

3. Proceso de juridificación del modelo de Responsabilidad Social Pública

Entre las objeciones a la proyección jurídica del modelo de Responsabilidad Social en el ámbito público, cabe resaltar su irrelevante aportación al considerarla como una simple remasterización del concepto clásico de

⁶ Según Kimberly Ascoli/Tamar Benzaken, Política pública y la promoción de la responsabilidad social empresarial, Escuela de Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico, Universidad de California, San Diego, Agosto del 2009, la presencia de estándares creados por el gobierno, ya sean voluntarios o de carácter obligatorio, es una tendencia que se encuentra en los siete países investigados y que va desde pautas y sugerencias voluntarias muy amplias de RSE hasta estándares más formales y legalmente vinculantes. Tanto las pautas voluntarias como los estándares obligatorios tienden a concentrarse en la transparencia, la rendición de cuentas y los derechos laborales.

interés general o público y el bien común.

Paralelamente, como argumento opuesto a su juridificación puede destacarse su carácter pseudocientífico debido a la ausencia de resultados demostrables científica ni empíricamente. De igual modo, obstaculiza la admisión de la RSP su condición parajurídica basada en la voluntariedad ajena a la naturaleza coercitiva intrínseca al Derecho. Al margen de la posible ineficacia del voluntarismo jurídico más allá del cumplimiento de las normas y obligaciones legales y de las deficiencias experimentadas en la aplicación de la responsabilidad política, legal e incluso judicial, cuyas frustraciones podrían en tela de juicio un modelo simplemente voluntarista como el de la Responsabilidad Social Pública.

También parece objetable la inadaptación al ámbito público de un sistema de gestión procedente del sector privado, si bien resulta oponible a este argumento su generalización entre las organizaciones en general, aunque hasta la fecha sólo se ha promovido por los poderes públicos en el campo empresarial sin autoaplicarse sus principios y estrategias.

Por último, la inviabilidad de la RSP derivaría del posible sobrecoste de su funcionamiento para el sector público, criticándose el hecho de que incentivaría la desregulación, reduciendo el papel garantista del Estado sin introducir sanciones por incumplimiento.

Sin embargo, el interés jurídico de la RSP comienza mediante su progresiva sedimentación como modelo indiscutible de no retorno en la Política y en el Derecho, mediante la convergencia entre los principios rectores del sector público y privado. Si bien la gravedad de las circunstancias actuales ha determinado que la Responsabilidad Social Pública no se haya adoptado como en las empresas de un modo voluntario, sino a través de la presión social.

Como estrategia política comienzan a impulsarse a raíz de medidas aisladas de Responsabilidad Social Pública con el fin de adaptarse a las expectativas y demandas ciudadanas. En particular, destacan con objeto socialmente responsable las adoptadas para la protección de deudores hipotecarios con una moratoria de dos años para colectivos vulnerables; los impuestos a las entidades bancarias por viviendas vacías en Cataluña y los expedientes sancionadores por no registrar sus viviendas protegidas en Andalucía. También la reforma en marcha para la eliminación de privilegios de los representantes políticos como que declaren en el despacho o por escrito y de igual modo para ahorrar gasto público como la prevista reducción de parlamentarios en Baleares, parecen enfocarse hacia criterios de Responsabilidad Social.

No obstante, la adopción de estas medidas puede en realidad estar motivadas por posiciones demagógicas e incluso populistas de carácter excepcional o a modo de simple marketing político, más que en el afianzamiento del modelo de Responsabilidad Social en el escenario público.

En términos similares a la política, se ha iniciado igualmente una tendencia a incorporar las demandas ciudadanas a las últimas reformas legales. El proceso de legalización de la Responsabilidad Social iniciado se fundamenta en la necesidad de intervencionismo legislativo para la corrección de los fallos sistémicos. El fracaso de la autorregulación, de los códigos de conducta y de la ética pública voluntaria ha contribuido a una aproximación entre Responsabilidad Social y Legal. Los representantes políticos como destinatarios de las normas elaboradas por el legislador dificulta la superación del marco de la autorregulación legislativa y política, con el riesgo de que el Derecho regulador sea demasiado suave (soft law) y con excesiva debilidad sancionadora.

4. La Responsabilidad Social Pública en las últimas reformas

En principio, con carácter pionero, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible reconoció que las Administraciones Públicas mantendrían políticas de Responsabilidad Social. Sin embargo, ha sido con posterioridad en el Estado Autonómico mediante el desarrollo de los textos estatutarios, cuando se ha verificado el impulso de disposiciones con un sustrato socialmente responsable.

El Derecho autonómico sobre transparencia, información pública, participación ciudadana o buen gobierno trasciende al espacio de la Responsabilidad Social Pública en base a su adaptación a la ciudadanía y demandas emergentes de la sociedad ⁷.

En particular, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio de Transparencia y Gobierno Abierto de Navarra considera como información pública aquella que se considere de interés para la ciudadanía integrando la publicidad activa, además de regular la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía. Paralelamente, la normativa navarra prevé que la actuación de los miembros del Gobierno estará presidida por el interés general, destacando los mecanismos que ajusten la acción política a las peticiones ciudadanas.

De otra parte, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de *Gobierno Abierto de*

⁷El 15 de diciembre de 2009, la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprobó por unanimidad de todos los grupos políticos este código del buen gobierno local, que recoge los principios de transparencia y ética pública, junto a medidas para mejorar la gestión y calidad de la democracia local.

Extremadura atiende a la necesidad de vías de relación directa con la ciudadanía mientras el Proyecto andaluz de Ley de Transparencia admite que la enumeración de aspectos objeto de publicidad activa aun siendo exhaustiva, puede ser superada por la realidad y el interés ciudadano.

No obstante, pese a cierta legalización de la Responsabilidad Social Pública en las últimas reformas, perviven todavía espacios de voluntariedad para su aplicación por la Administración, Instituciones o partidos políticos.

En efecto, la laxitud de las leyes recientes debido a la ausencia de severidad jurídica y de un régimen sancionador permiten desde el ámbito público ir voluntariamente más allá del cumplimiento de las obligaciones legales. Su configuración como leyes de mínimos y cuasidispositivas implica la aplicación de disposiciones de baja intensidad normativa como resulta de la referida la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconociendo su aplicación “sin perjuicio de otras disposiciones que prevean un régimen más amplio de publicidad”. Este reenvío de normas entre el Estado y las CCAA en materia de transparencia sin interés en delimitar el ámbito de sus respectivas competencias, propicia un espacio a modo de tierra de nadie susceptible de ocupación por las entidades socialmente más responsables y comprometidas con la ciudadanía.

Los perfiles originarios de la Responsabilidad Social subsisten, no obstante, en las últimas reformas legales en virtud de determinadas normas de carácter voluntario y facultativo, como la prevista en el proyecto andaluz de Ley de Transparencia disponiendo que *el Consejo de Gobierno y las entidades locales podrán ampliar reglamentariamente las obligaciones de publicidad activa*.

También la previsión en las leyes autonómicas de simples recomendaciones jurídicas permite un plus de voluntariedad conforme al modelo de Responsabilidad Social⁸. Al respecto, cabe referir la posibilidad legal de que las entidades locales “procurarán la publicidad de sus sesiones plenarias, sin obligatoriedad jurídica alguna”.

Al margen de la discrecionalidad conferida legalmente a la Administración y las Instituciones al regular la publicidad activa y el derecho

⁸ A propósito, vid., Soria, D., *La Responsabilidad Social Pública*, Documentos Técnicos, 2014 quien reconoce que la RSE es voluntaria, lo que equivale a decir que va más allá de una normativa legal vigente y requiere de una cultura basada en la ética y la transparencia que va más allá de

de información pública. En particular, la interpretación administrativa de la información relevante para garantizar la transparencia en un contexto de publicidad tasada y condicionada, faculta a las entidades públicas a una aplicación socialmente responsable, más amplia que la prevista legalmente.

Paralelamente, el desigual desarrollo autonómico de la transparencia y la información pública deriva en un diferente compromiso de las Comunidades Autónomas con la Responsabilidad Social. Al respecto, mientras unas leyes autonómicas exigen que la información pública sea elaborada y sometida a condicionantes de veracidad, otras proporcionan incluso información sin tratar.

El legislador autonómico no impide superar voluntariamente los términos estrictos de las leyes, la publicidad tasada o el *numerus clausus* de información pública, mediante una aplicación socialmente responsable.

Frente a las zonas legales de opacidad, la Responsabilidad Social Pública puede ser un recurso efectivo para su apertura en materias como los procesos de adopción de decisiones públicas, que aún permanecen inaccesibles a los ciudadanos incluso justificándose su interés público. Por esta vía se facilitaría la accesibilidad a supuestos vetados a la información pública por ciertas leyes autonómicas, como las circulares e instrucciones internas de la Administración y a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas.

También el hermetismo derivado de una regulación autonómica deliberadamente tasada de la transparencia, puede contrarrestarse mediante cláusulas abiertas en términos similares a los previstos en el artículo 13 de la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra admitiendo “cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía”.

En una línea socialmente responsable, las leyes autonómicas de transparencia pretenden conferir publicidad a cuestiones hasta ahora reservadas y de máximo interés ciudadano como las retribuciones de altos cargos y las indemnizaciones percibidas por su cese (artículo 64 de la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra, artículo 14.2 Ley de Gobierno Abierto de Extremadura...). Aunque aún permanece oscuridad en la adopción de las decisiones sobre retribuciones o cesantías, con cierto riesgo de que la normativa de transparencia contribuya incluso a legitimar situaciones de irresponsabilidad social como los privilegios políticos.

Sin embargo, el blindaje legal de la autonomía institucional posibilita el despliegue de la Responsabilidad Social en relación a los efectos administrativos. La exención de transparencia a las Instituciones reduce el marco de la autonomía parlamentaria a efectos reglamentarios y presupuestarios.

Esta incipiente tendencia a la consolidación de la Responsabilidad Social en el marco institucional puede confirmarse con la reciente posición adoptada por el Consejo General del Poder Judicial en materia de transparencia y en base a la publicidad de un repertorio de datos sobre delitos relacionados con la corrupción". La previsión de un convenio con el organismo "Transparencia Internacional" se enfocará a la creación de un análisis de los índices de cumplimiento de la Ley de Transparencia, elaborando un Protocolo interno en esta materia. De igual modo, conforme a criterios socialmente responsables el CGPJ se autoimpone como objetivo la austeridad tal y "como demandan los ciudadanos".

Resulta contrario al modelo de Responsabilidad Social la imposición de condicionantes o restricciones al ejercicio de derechos de información pública o transparencia y de límites imprevistos en el texto constitucional, que no facilitan su ejercicio en los términos del artículo 9.2 CE.

Por último, la sensibilización hacia ciertos colectivos de ciudadanos como los discapacitados en relación a la accesibilidad a la información pública constituye una medida típica de Responsabilidad Social. Al respecto el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno de Euskadi (artículo 5), en relación a la publicidad activa y accesibilidad, facilitando la información exponiéndola en medios de fácil acceso y tratamiento libre, *removiendo los obstáculos existentes que impidan tal acceso a los colectivos en situaciones de mayor desigualdad o alejados tradicionalmente de las instituciones, con respecto a las limitaciones contempladas en la legislación vigente*. También el artículo 4 de la Ley 4/2011, DE 31 de marzo, de la Buena Administración y Buen Gobierno de Baleares señala que en el ejercicio de este derecho se tienen que respetar los principios de igualdad, universalidad y accesibilidad, con especial atención al acceso a la información por las personas con discapacidades.

El concepto de interés público tiende a reemplazarse o reinterpretarse por el de Responsabilidad Social como criterio de resolución de conflictos entre derechos. Incluso en términos de prospectiva, puede plantearse la derogación tácita de las disposiciones autonómicas sobre transparencia, información pública y participación ciudadana de inferior grado de

responsabilidad social si hay normas que regulen la misma materia más acordes con las pretensiones ciudadanas.

La constatación del afianzamiento progresivo de la RS en el ámbito jurídico deriva de las recientes declaraciones del Fiscal General del Estado respecto a la necesidad de blindar a aquellos fiscales en asuntos de especial sensibilidad social y al reconocimiento de que las penas actuales no resultan en sintonía con la gravedad que se demanda por la ciudadanía.

5. La Responsabilidad Social como parámetro de calidad democrática

Como criterio de evaluación de la calidad democrática, la Responsabilidad Social puede contribuir a la medición de las leyes, las políticas, las instituciones o los partidos políticos. En términos similares a la evaluación del impacto de género o del impacto ambiental, la Responsabilidad Social ha comenzado a instrumentalizarse como criterio evaluador.

Aunque hasta la fecha no se han verificado auditorías internas en las instituciones o partidos políticos, sin embargo en las leyes se ha iniciado este proceso como refleja la reciente evaluación de los Parlamentos estatales y autonómicos efectuada por Transparencia Internacional.

La medición de este organismo ha incorporado criterios del modelo de RSP como la información sobre sus funciones y actividades, la transparencia financiera y de contratación así como las relaciones con la ciudadanía. Los resultados han confirmado que unos Parlamentos actúan de un modo socialmente más responsable que otros y en consecuencia, estos últimos se han sensibilizado y mejorado en opinión de la entidad evaluadora. En particular, el Congreso de los Diputados ha sido considerado menos transparente que el Senado y entre los Parlamentos autonómicos más transparentes destacan Cantabria y Navarra.

No obstante, la evaluación del impacto de Responsabilidad Social aún se encuentra en un estado embrionario a pesar de su trascendencia como instrumento corrector de políticas y de las estrategias de partidos políticos. También la evaluación de la Responsabilidad Social en las instituciones adquiere relevancia jurídica pues según el Foro Económico Mundial, sin instituciones de calidad es imposible el crecimiento económico y sin calidad democrática se produce el estancamiento económico.

Aunque subyace cierto riesgo derivado de la capacitación de las entidades evaluadoras y de la necesidad de que no perciban fondos públicos de los sujetos evaluados, para garantizar su neutralidad y eludir conflictos de intereses.

Para finalizar, la tendencia a la consolidación del modelo de

Responsabilidad Social Pública parece haberse iniciado en las sociedades democráticas avanzadas para impulsar el contrapoder de los ciudadanos. La ciudadanización de la política, las Instituciones y del Derecho constituye un mecanismo que puede restaurar la confianza y credibilidad de los ciudadanos. La irresponsabilidad social pública debe traducirse en una respuesta desde la política y en el ordenamiento jurídico y penalizarse no sólo en el ámbito de la ética pública sino también en el marco de las leyes.

La aplicación de las disposiciones legales por los operadores jurídicos también puede efectuarse desde criterios socialmente responsables. Ante la posibilidad de interpretaciones hostiles a los intereses ciudadanos la Responsabilidad Social puede impedir la justificación de actuaciones que discurriendo dentro del marco legal causan efectos socialmente irresponsables.

El campo de la Responsabilidad Social se proyecta sobre las normativas más estrictas que regulan materias relacionadas con la calidad democrática como transparencia, información pública o participación ciudadana⁹. En especial, las disposiciones que no facilitan a los ciudadanos el ejercicio de derechos fundamentales o constitucionales sino que lo entorpecen deliberadamente o adicionan presupuestos imprevistos en el texto constitucional. Desde esta perspectiva se evidencian leyes comparativamente más responsables que otras por su superior compromiso social. La Responsabilidad Social fundamenta la reinterpretación de las normas para facilitar el ejercicio de los derechos constitucionales. Desde esta perspectiva se evidencian leyes comparativamente socialmente responsables en relación con otras, especialmente en el Estado Autónomico. En particular, mientras ciertas disposiciones autonómicas de transparencia requieren la previa elaboración en el ejercicio de las funciones administrativas, veracidad y atención a la cadena de custodia para facilitar información pública, otras como la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura reconocen la accesibilidad incluso respecto a la información sin tratar para potenciar *su accesibilidad en tiempo real e inmediatez*. En esta línea, la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de

⁹ Vid. Pino, A., Modelo de Responsabilidad Social Organizacional en la Gestión Pública, Publicaciones Técnicas, pág. 15 En el contexto de la gestión pública, la aplicación de la RSO puede contribuir de manera considerable al fortalecimiento de la democracia participativa, debido a que entrega a los ciudadanos herramientas para ejercer un control más activo y permanente del comportamiento de la gestión pública, de sus directivos y funcionarios. Además, permite articular el control sobre aspectos sumamente importantes tales como la transparencia, la probidad, el respeto por los derechos humanos y laborales, la eficiencia y calidad de la gestión, así como importantes espacios de participación en la gestión pública realizada en las instituciones y servicios que integran la administración del Estado.

Navarra regula la obligación de difundir de forma permanente *aquella información pública más relevante para garantizar la transparencia de la actividad de la Administración Pública*.

Al respecto, mientras el Proyecto andaluz de Ley de Transparencia considera información pública los contenidos o documentos veraces que obren en poder de cualquiera de las personas y entidades obligadas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, otras Comunidades Autónomas únicamente definen la información pública como la que obra en poder de la Administración sin exigir que haya sido elaborada o adquirida por ésta o ni siquiera previamente tratada, incluyendo también la que no se encuentra en poder de la Administración pero sí bajo la autoría o propiedad de otras entidades o sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas o funciones públicas (siempre que haya sido generada u obtenida en el ejercicio de su actividad pública o para el ejercicio de una actividad pública).

6. Conclusiones

En el actual contexto de crisis económica, la adaptación al modelo de Responsabilidad Social implica una mejora de la calidad democrática en la Administración, Instituciones y Entidades Públicas.

La innovación pública mediante el recurso a estrategias de Responsabilidad Social contribuye al progreso de la sociedad mediante los valores de transparencia, ética política, participación ciudadana, igualdad... El proceso de generalización de la Responsabilidad Social en la esfera autonómica constituye una solución viable a la desafección y también a la mejora del bienestar y confianza de los ciudadanos.

A raíz de la reforma constitucional, el actual artículo 135 de la Constitución española impone a las Administraciones Públicas deberes legales de control del gasto público y eficiencia, fundamentando de este modo la implantación del modelo de Responsabilidad Social basado en idénticos principios. Paralelamente, la últimas reformas legales incorporan disposiciones y cláusulas socialmente responsables a través de principios, deberes y derechos de transparencia, información pública, participación ciudadana y gobierno abierto, desarrollados con especial énfasis en el Estado Autonómico.

En esta coyuntura legal compleja que impone la Responsabilidad Social en la esfera pública se abandona el voluntarismo jurídico inherente a este modelo organizativo y de gestión. Las preocupaciones actuales de la sociedad española y las demandas ciudadanas han determinado la necesidad de exigir actuaciones socialmente responsables y legalizar su coercibilidad.

La integración de la Responsabilidad Social en el sistema jurídico ha comprimido el espacio de voluntariedad aunque permanece la posibilidad de cumplimiento de un plus más allá de las obligaciones legales por el carácter mínimo de la legislación, o de leyes facultativas, dispositivas, discrecionales y su baja intensidad normativa. La pervivencia de espacios de opacidad institucionalizada por el legislador también puede superarse desde posiciones de Responsabilidad Social.

La Responsabilidad Social contribuye a una actitud proactiva desde el sector público mediante la empatía con las necesidades y demandas de los ciudadanos y desarrolla el derecho a una buena administración.

El escenario de crisis económica ha generado unas expectativas sociales más exigentes respecto de las Administraciones e Instituciones ante la preocupación ciudadana con el destino de los recursos públicos y una corrupción sistémica insostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., Responsabilidad Social en instituciones públicas Proyecto de Excelencia P09-SEJ-5395, Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía.
- ALBI, E. et al. (1997): Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos. Editorial Ariel Economía. Barcelona España.
- BALLART, X. (1997), «Gestión Pública, Análisis y Evaluación de Políticas», Revista de Estudios Políticos (nueva época), julio-septiembre, 1997.
- BAÑÓN, R. (2003): La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Editorial Díaz de Santos. Madrid España.
- BARZELAY, M. (1998): Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- BARZELAY, M. (2001): The New Public Management. University of California Press. California EE.UU.
- CAMACHO, I., FERNÁNDEZ, J., MIRALLES, J. (2005): "Ética de la empresa", 3ª edición Serie Ética de las profesiones Desclée & Unijes Bilbao España.
- CARNEIRO, M. (2004): La responsabilidad social corporativa interna: la nueva frontera de los recursos humanos. ESIC Editorial. Madrid

España.

- CASTRO, R. (coord.) (1995): Temas Clave de Ciencia Política. Colección Universitaria ESERP Ediciones Gestión 2000 S.A. Barcelona España.
- CORREA, M. (2004): "Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial". Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 85, 15-18. Santiago Chile.
- CORREDOR, J. (2005): "El cambio de paradigma en la visión ética de la gestión pública". X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile.
- Diputación de Barcelona, La responsabilidad social de la Administración Un reto para el siglo XXI
- ETCHEVERRY, R. (2005): "Corporate Social Responsibility". Penn State International Law Review 23, N° 3, 493-505. WN: 0534907463003
- FERNÁNDEZ, R. (2005): Administración de la responsabilidad social corporativa. Editorial Thomson Colección Negocios. Madrid.
- HUSTED, B. & D. ALLEN, (2006): "Corporate Social Responsibility in the multinational enterprise: strategic and institutional approaches". Journal of International Business Studies 37, N° 6, 838-849.
- IESSIESE Business School , El incremento de la confianza. Principios para el despliegue de la RSC en las Administraciones locales, Universidad de Navarra.
- Kimberly Ascoli/Tamar Benzaken, Política pública y la promoción de la responsabilidad social empresarial, Escuela de Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico, Universidad de California, San Diego, Agosto del 2009
- LÓPEZ, C. (2006): El rol del Estado en la responsabilidad social de las empresas. Un debate necesario. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), Uruguay.
- LOZANO, J. et al. (2005): Los gobiernos y la responsabilidad social. Ediciones Granica. Barcelona España.
- LOZANO, J. et al. (2007): Tras la RSE. La responsabilidad social de la empresa en España vista por sus actores. Ediciones Granica. Barcelona España.
- MORAGA, R., (1999): Auditoria interna de Gobierno: la experiencia chilena 1994-1999. PNUD - Consejo de Auditoria interna general de Gobierno. Santiago Chile.
- MORENO, J. (2006): Responsabilidad social corporativa y competitividad:

Una visión desde la empresa, pags. 187-223. En Vargas, L. (coord.)
Mitos y realidades de la responsabilidad social corporativa en España.
Un enfoque multidisciplinar. Thomson Civitas. Navarra España.

MORRÓS, J. & Vidal, I. (2005): Responsabilidad Social Corporativa. FC
Editorial. Madrid España.

OLÍAS DE LIMA, B. (2001): La nueva gestión pública. Editorial Prentice
Hall. Madrid España.

PINO, A., Modelo de Responsabilidad Social Organizacional en la Gestión
Pública, Publicaciones Técnicas.

RAMIÓ, C. (1999): Teoría de la organización y administración pública.
Editorial Tecnos-Universitat Pompeu Fabra. Barcelona España

SANCHO, D. (1999): Gestión de servicios públicos: Estrategias de
marketing y calidad. Editorial Tecnos-Universitat Pompeu Fabra.
Barcelona España.

Salom/De Pelekaix, Responsabilidad social desde el enfoque de la gestión
pública en el sector universitario, Revista de Ciencias Sociales.

SAVAS, E.S. (2008): La nueva gestión pública. En Cabrillo, F., Fitzpatrick,
S. & Gómez-Pomar, J. Estrategias para un gobierno eficaz. LID
Editorial. Madrid España.

SORIA, D., La Responsabilidad Social Pública, Documentos Técnicos, 2014

STONER, J. (1996): Administración. Editorial Prentice Hall. México D.F.

TOMASSINI, L. (1994): La reforma del Estado y las políticas públicas.
Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile.
Santiago Chile

TOMASSINI, L. (2002): Reforma y modernización del Estado. Santiago:
Lom. Santiago Chile.

Universidad de Zaragoza (1995): Hacia una nueva Gestión Pública.
Colección Ponencias III Encuentro de Gestión de las Administraciones
Públicas en Aragón. España.

VILLORIA, M. (2000): Ética pública y corrupción: curso de ética
administrativa. Editorial Tecnos-Universitat Pompeu Fabra. Barcelona
España

Yera/Pina, La demanda social de la Responsabilidad Social Pública,
Documento de Investigación DI-851, abril 2010.