

# REFLEXIONS SOBRE LA PARTICIPACIÓ DEL CIUTADÀ EN LES FUNCIONS ADMINISTRATIVES DINS EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPANYOL

Miguel Sánchez Morón\*

## Sumari

1. La participació del ciutadà en els texts constitucionals, estatutaris i legals
2. La pràctica de l'"estat de partits"
3. La participació selectiva dels agents socials i els grups econòmics: elements de democràcia neocorporativa i participació informal
4. Les mancances de la participació oberta de les organitzacions i les entitats socials en general
5. El model dels consells consultius i la seva crítica
6. Els límits de la participació individual
7. La reduïda pràctica dels mecanismes de democràcia directa
8. El problema de la informació sobre les activitats públiques
9. Algunes propostes
10. Conclusió més aviat escèptica

---

\* Miguel Sánchez Morón, catedràtic de Dret administratiu, Universitat d'Alcalà, C/ Libreros 27, 28801, Alcalá de Henares, Madrid, miguel.sanchez@uah.es.

Article rebut el 13.06.2008. Avaluació: 30.06.2008.

## 1. La participació del ciutadà en els texts constitucionals, estatutaris i legals

Ja fa trenta anys que qui escriu aquestes línies va presentar la seva tesi doctoral sobre “La participación del ciudadano en la Administración Pública” (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980). En aquella època, caracteritzada fins i tot, en l'àmbit geopolític occidental, per la recerca d'alternatives o de reformes de la democràcia representativa, la Constitució espanyola tot just aprovada va recollir, en una sèrie de preceptes, uns principis, regles i institucions adreçats a possibilitar (més que no pas garantir) la participació dels ciutadans en la vida pública més enllà, o d'una manera més intensa i diversa, de la derivada de l'exercici periòdic del dret de sufragi. Com és sabut (i com és lògic, a més), la Constitució va establir un model de democràcia representativa, en la línia, i amb força influència, dels models coneguts en els principals estats de l'Europa occidental. Però, a més, a causa de l'època en que es va elaborar i aprovar, preveia complementar (no substituir) el model esmentat amb una participació més activa dels ciutadans en l'exercici del poder públic i, sobretot, en l'àmbit de les administracions públiques.

Un repàs ràpid del text constitucional ens permet avalar aquesta tesi de partida. Pel que fa als principis fonamentals del sistema constitucional, l'article 9.2 encomana als poders públics "facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política". En el llistat de drets i llibertats, es garanteix el dret d'accés de grups socials significatius als mitjans de comunicació social de titularitat pública (art. 203); el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics i no només per mitjà de representants, sinó també directament (art. 23.1); el dret de professors, pares i, si s'escau, alumnes a intervenir en el control i la gestió de tots els centres escolars sostinguts per l'Administració amb fons públics (art. 27.7); així com, entre els principis rectors de la política social i econòmica, l'obligació dels poders públics d'escoltar les organitzacions de consumidors i usuaris, en els termes que estableixi la llei (art. 51.2). En la regulació de l'elaboració de les lleis, es contempla la iniciativa popular per a la presentació de proposicions de llei (art. 87.3), mentre que l'article 92 preveu també el referèndum consultiu per adoptar decisions polítiques d'una transcendència especial (a part dels supòsits relatius a l'aprovació i la modificació d'alguns estatuts d'autonomia), tot i que sempre a proposta del president del Govern, prèviament autoritzada pel Congrés dels Diputats. En l'àmbit de l'Administració pública, s'ordena la regulació per llei de l'audiència dels ciutadans, directament o a través de les organitzacions i les associacions reconegudes per la llei, en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin (art. 105.1) i el dret d'accés dels ciutadans als arxius i als registres administratius (art. 105.2). L'article 129.1 disposa que la llei establirà les formes de participació dels interessats en la Seguretat Social i en l'activitat dels organismes públics la funció dels quals afecti directament la qualitat de vida o el benestar general; i l'article 131.2 preveu també la constitució d'un consell (econòmic i social) amb participació de sindicats i altres organitzacions professionals, empresarials i econòmiques. Finalment, l'article 140 reconeix el règim de consell obert com a sistema de govern i administració d'alguns municipis.

Posteriorment, les apel·lacions a principis i formes de participació dels ciutadans s'han reiterat en molts altres texts legals infraconstitucionals, començant pels estatuts d'autonomia, sobretot els de la darrera generació. Una bona mostra n'és l'Estatut d'autonomia de Catalunya (vegeu els articles 4.2, 21.8, 24.4, 28, 29, 43, 45.6 i 7, 52 i 122). I el mateix passa amb algunes lleis administratives generals, com ara la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC, art. 3.5 i 84 a 86) i la Llei de bases del règim local (art. 69 a 72 i concordants). En definitiva, es pot dir que, des del punt de vista normatiu, no falten precisament previsions i regles de participació ciutadana.

Ara bé, convé diferenciar les normes –sobretot les més generals i de principis– de la realitat, perquè, malgrat el que s'hi exposa, l'experiència dels trenta anys de democràcia que hem viscut ens revela les dificultats, els límits polítics i els resultats poc satisfactoris del nostre model participatiu.

En les línies que hi ha a continuació es pretén, precisament, aportar unes reflexions personals sobre aquesta situació real, no sobre les dades normatives, que poden ser enganyoses. La reflexió s'articula, per començar, amb una anàlisi breu i esquemàtica de la pràctica de la participació. Com que no hi ha dades estadístiques significatives o rellevants, aquesta anàlisi es fonamenta més que res en l'experiència professional de l'autor, acostumat a participar en jornades, col·loquis i altres esdeveniments sobre la qüestió (a més de ser assessor, en moments determinats, de diversos governs i administracions públiques). Tot això ha permès a qui subscriu percebre una realitat que flueix de les opinions i les exposicions de dades i fets que solen sortir a la llum en aquestes ocasions. En un segon terme, la reflexió s'endinsa pel terreny, menys segur, de les perspectives i els suggeriments.

## **2. La pràctica de l'"estat de partits"**

Més que a la resta d'estats europeus, la nostra pràctica de la democràcia s'ha caracteritzat i es caracteritza per un protagonisme acusat dels partits polítics en l'escena institucional. La nostra democràcia és, des del punt de vista històric i real, encara que no ho sigui en el constitucional, un estat de partits, que no solament són un instrument fonamental per a la participació política, tal com ho reconeix l'article 8 de la Constitució, sinó que a la pràctica la monopolitzen. I, a més, ho fan amb unes connotacions que limiten, de facto, les possibilitats reals de participació de la majoria dels ciutadans. D'una banda, el sistema de partits espanyol –inclòs el sistema diferenciat d'algunes comunitats autònomes– és un sistema excessivament consolidat i tancat, en la mesura que dificulta seriosament l'aparició de noves opcions al tauler electoral amb possibilitats reals d'assolir una representació mínimament significativa. Sens dubte, el sistema electoral mateix i el règim de finançament dels partits polítics afavoreixen l'oligopoli resultant.

D'altra banda, la vida interna dels partits tampoc no es caracteritza per una àmplia obertura a la participació dels simpatitzants i no associats, ni tan sols de la majoria dels seus militants. L'activitat política s'ha professionalitzat i els qui s'hi dediquen, dintre dels partits i des dels partits, procuren limitar el nombre de competidors, la qual cosa provoca l'allunyament de la política de molts ciutadans interessats a aportar-hi el seu concurs, però no interessats en la política com a mitjà de vida. A més, els partits polítics més importants han anat adoptant una estructura centralitzada, segons la qual les decisions les adopten un petit nombre de persones, nomenades o, almenys, acceptades pel líder i que es renoven molt de tard en tard.

En conseqüència, l'elector, de fet, es veu condicionat per la necessitat d'elegir entre un nombre reduït d'ofertes electorals útils, en l'elaboració de les quals no ha pogut influir –ja que aquesta possibilitat, pel que fa als programes electorals, queda restringida, si de cas, a algunes organitzacions socials i personalitats que moltes vegades hi tenen un concurs més formal i aparent que real, i, pel que fa a la composició de les llistes, ni això– i de les quals tampoc no pot controlar el grau de compliment. Per tant, va creixent l'escepticisme ciutadà, de manera que, per a molts electors, exercir el dret de sufragi està cada vegada més determinat pel temor a la victòria de les opcions més oposades a les seves idees i interessos que pel compromís o l'afinitat amb l'opció que elegeix. La democràcia esdevé, doncs, el nostre estat de partits, una competició limitada entre alguns quadres o equips de professionals de la política, escassament renovables. La conseqüència d'això és la depauperació gradual de la vida política, i el recel i el distanciament gradual de la ciutadania.

Els efectes d'aquesta "partitocràcia" són encara més nocius pel fet que els partits no es conformen a adequar el seu camp d'acció –i de confrontació– a la vida parlamentària i a l'àrea governativa. Per contra,

aprofitant les facultats que la Constitució i les lleis confereixen a governs i parlaments, els partits han envaït també l'Administració pública –que hauria d'actuar sota principis d'objectivitat i imparcialitat, eficàcia i professionalitat– i han ampliat, a la baixa, el llinar dels alts càrrecs que es nomenen per motius de confiança política. I, encara pitjor, han traslladat aquest mateix criteri de confiança política a òrgans de control o de garantia que haurien de ser i haver estat sempre manifestament independents, d'acord amb l'esperit de la Constitució, ja que són cridats a fer de contrapès i de límit envers el poder dels partits en els governs i els parlaments. La degradació de la funcionalitat institucional d'aquests òrgans –entre els quals hi ha el Tribunal Constitucional i el Consell General del Poder Judicial– i el deteriorament de la seva imatge i del seu prestigi són senzillament alarmants. Però l'abstracció dels partits i dels governants, aclamats moltes vegades per uns mitjans de comunicació igualment partidistes i poc oberts a la competència, sembla que els impedeix apreciar-ho en la mesura justa.

Realment queda espai, dins aquest marc, per a una participació real i efectiva del ciutadà "del carrer" en la vida pública? Què ha passat, concretament, amb les previsions constitucionals, estatutàries i legals sobre la participació dels ciutadans i de les organitzacions socials en l'exercici de funcions i activitats públiques i, especialment, administratives?

Per respondre la pregunta, convé diferenciar les fórmules de participació, segons la naturalesa dels seus actors, la seva finalitat i el seu objecte, amb el benentès que, als nostres efectes, entenem per participació del ciutadà en l'Administració els supòsits en què directament els ciutadans o bé les associacions que defensen i promouen els seus drets i interessos, exerceixen una activitat que pretén influir en l'adopció i el contingut de decisions de transcendència col·lectiva. Així, no considerem com a manifestacions del mateix concepte altres formes de relació entre l'Administració i els ciutadans o entitats socials i, particularment, les formes en virtut de les quals l'Administració contracta o concerta amb entitats privades (incloses ONG o entitats del tercer sector) la realització d'activitats, la prestació de serveis o la gestió d'infraestructures i edificis de titularitat pública o d'interès públic. En aquests casos, l'element decisiu és el règim de prestació de serveis, mitjançant l'externalització o *outsourcing*, per motius essencialment financers i d'eficàcia, i no la intenció de compartir el poder polític i administratiu.

### **3. La participació selectiva dels agents socials i els grups econòmics: elements de democràcia neocorporativa i participació informal**

Un primer supòsit de participació és el que tracta de coresponsabilitzar algunes organitzacions importants –les que en el llenguatge polític fixat se solen denominar *agents socials*, és a dir, sobretot les centrals sindicals i les organitzacions empresarials– en l'adopció de decisions polítiques o en la definició de línies estratègiques rellevants. Aquest tipus de participació, si esdevé una pràctica o un ús paraconstitucional permanent, té com a resultat la creació d'un model de democràcia neocorporatiu, almenys pel que fa a l'àmbit de la política econòmica i social. Des dels orígens del nostre sistema democràtic –recordeu l'exemple dels Pactes de la Moncloa de 1977–, la participació dels agents socials ha estat present en la nostra vida institucional, encara que no sempre en la mateixa mesura ni amb la mateixa continuïtat o intensitat.

Però, òbviament, es tracta d'un cas de participació molt singular, per la matèria o l'objecte d'aquesta concertació econòmica i social, pel seu caràcter ocasional i, sobretot, perquè els subjectes que hi participen són molt determinats i no renovables.

De fet, la concertació econòmica i social confereix a les grans organitzacions empresarials i sindicals un estatus semipúblic determinat, almenys a alguns efectes. Això és encara més real en el cas de les grans centrals sindicals, que depenen gairebé totalment dels fons públics per finançar les seves activitats i les seves burocràcies.

Els grans sindicats, a diferència d'altres amb els quals competeixen desigualment (per obtenir finançament públic i un plus de representativitat legal), formen part de fet de l'entramat institucional i, per tant, cada vegada és més difícil conceptualitzar la seva presència (creixent) en les institucions com un supòsit de participació "del ciutadà", sobretot quan l'afiliació als sindicats és baixa, com l'afiliació als partits, i es percep una desafecció gradual dels col·lectius de treballadors envers les grans organitzacions sindicals.

D'altra banda, al costat de la concertació econòmica i social esmentada, que s'acostuma a anunciar públicament (amb intenció propagandística i de reforç de la legitimació d'algunes decisions econòmiques, sobretot en temps de crisi), les organitzacions econòmiques i empresarials i, de vegades, empreses molt determinades tenen moltes més oportunitats d'assolir una participació o una influència reals en certes decisions en el marc de la política econòmica, pel fet que, senzillament, els diversos governs –central, regionals i locals– necessiten tot sovint el concurs de la voluntat empresarial, en forma d'inversió o de col·laboració, per dur a terme les seves polítiques i els seus plans propis. Més encara, no ha estat ni és infreqüent que l'estratègia o les opcions essencials d'algunes administracions més febles, com les de municipis petits i fins i tot mitjans, quedin condicionades per interessos empresarials d'una manera rellevant (cal pensar, entre altres, en el delicat camp de la política urbanística). Ara bé, aquesta forma de "participació" –si se la vol anomenar així–, molt més efectiva que altres, és habitualment oculta, secreta i, de vegades, inconfessable o contrària a la legalitat o a l'ètica pública. Així, no només no reforça la democràcia, sinó que més aviat la deteriora o debilita.

#### **4. Les mancances de la participació oberta de les organitzacions i les entitats socials en general**

Contrasta amb aquesta realitat la limitació dels drets de participació d'organitzacions i entitats ciutadanes de tot tipus en els procediments administratius que afecten els interessos que representen. Si bé d'acord amb la Llei (art. 31.2 de la LRJPAC), aquestes associacions i entitats es poden presentar en els procediments, no tenen dret a ser cridades a participar per part de l'Administració, així que moltes vegades desconeixen que s'ha obert el procediment i no en saben res fins que es pren la decisió final. Una jurisprudència restrictiva ha limitat el dret de les organitzacions socials a ser cridades a participar només a les entitats designades o reconegudes per determinades lleis per defensar els drets i els interessos col·lectius, llevat de les que el Tribunal Suprem denomina, a aquests efectes, "organitzacions privades de caràcter voluntari". La jurisprudència esmentada es basa en el fet que l'Administració no pot tenir l'obligació de citar, com a part necessària en un procediment (ni tan sols d'elaboració de reglaments), totes les entitats privades interessades eventualment en l'assumpte o la matèria, que pot no conèixer. Però, tot i que això és cert, la llei podria obligar a donar una notícia prèvia de l'inici de determinats procediments –típicament els d'elaboració de reglaments–, per tal que qualsevol entitat interessada s'hi pogués presentar. A més, en alguns casos, seria fàcil per a l'Administració fomentar aquest tipus de participació, simplement mantenint registres o llistats d'entitats socials interessades en una matèria.

La impressió és, tanmateix, que, com que no hi ha garanties efectives del dret d'audiència de qualsevol entitat o associació, és l'Administració mateixa la que elegeix els seus interlocutors quan li interessa i, així, la pràctica d'aquest tipus de participació pateix en molts casos una manca d'igualtat i de transparència.

#### **5. El model dels consells consultius i la seva crítica**

Un altre supòsit de participació és el que, d'una manera formalitzada i regulada per lleis i reglaments, s'exerceix mitjançant la presència de determinades persones en òrgans col·legiats de l'Administració, normalment de caràcter consultiu, en representació d'interessos socials determinats. Aquest model, que podríem anomenar de

*consells de participació social*, és el que s'ha desenvolupat més en la pràctica participativa de les administracions públiques durant els trenta anys d'història del nostre sistema democràtic actual. Com ja hem vist, la mateixa Constitució i els estatuts d'autonomia preveuen directament l'existència d'alguns consells d'aquesta naturalesa –començant pels anomenats *consells econòmics i socials*–, i el model s'ha reproduït fins al punt que és difícil trobar una àrea d'activitat pública, en els diferents nivells territorials de govern, en la qual no s'hagi establert la creació i la intervenció d'algun consell o òrgan de participació similar.

La fórmula dels consells és, en general, un supòsit de participació no individual, sinó d'associacions i entitats socials de tipus divers, encara que de vegades inclouen la participació de personalitats o experts a títol propi. Aquest caràcter i el fet que el tipus d'associació o entitat que pot participar-hi –i fins i tot, la seva designació directa en alguns casos– està prefigurada per les normes jurídiques, limita l'abast d'aquest supòsit en termes de participació veritable "del ciutadà". És a dir, els qui acostumen a participar en aquests òrgans són només els representants o els dirigents d'algunes organitzacions socials, que actuen formalment (en virtut d'una presumpció legal *iuris et de iure*, expressa o tàcita) com a portadors col·lectius dels interessos que l'associació o l'entitat concretes promouen o defensen, però que en realitat expressen les opinions de l'organització a què pertanyen i de vegades només la seva pròpia. Gairebé mai no hi acostuma a haver, ans al contrari, un contrast previ de la correspondència entre la voluntat o l'opinió de l'entitat que hi participa i la voluntat o l'opinió majoritària dels ciutadans als quals, teòricament, representa formalment o legalment. En conseqüència, és una participació reduïda d'uns representants que podríem considerar membres d'una elit associativa privada.

A la pràctica, el model dels consells de participació planteja alguns dubtes i té clares insuficiències. Una primera qüestió és la de la representativitat real dels qui hi participen, que és en realitat una simple *representació d'interessos*, no de persones. Fins i tot si inicialment s'apliquen criteris objectius per mesurar-la –en termes de nombre d'associats o afiliats, nombre o rellevància de les seves activitats o altres– no és gaire freqüent que les associacions participants es renovin (ni, fins i tot, de vegades que ho faci la persona que representa cada associació en un òrgan), un cop s'han establert. Per això, tot sovint, aquest tipus de participació es formalitza o es burocratitza en excés, si és que no es converteix en rutinària. Al final, l'Administració sap que ha d'escoltar (quan correspon legalment o reglamentàriament) l'opinió d'aquestes o aquelles persones reunides en un òrgan consultiu, amb uns plantejaments que, fins i tot, pot saber per endavant. Però això pot ser quelcom molt diferent i distant de l'opinió de la majoria dels ciutadans afectats per una mesura o decisió política determinades. I, tanmateix, es dona per descomptada, a efectes de legitimació de les decisions, la participació dels "interessats", és a dir, del "ciutadà", sense necessitat d'esbrinar de cap manera l'opinió de la majoria.

Un segon aspecte rellevant és fins a quin punt aquest model de participació és efectiu, en termes d'influència real dels consells en les decisions finals dels governs i administracions. Sens dubte, d'experiències, n'hi ha i n'hi haurà de molt diverses. Però, si hem de jutjar pel grau d'influència dels grans consells de l'estat i de les comunitats autònomes –per exemple, els consells econòmics i socials, els consells escolars o els consells existents en matèries ambientals–, amb tota sinceritat podríem assegurar que l'eficàcia de la participació és molt limitada i, en una gran part dels casos, senzillament nul·la. És més, alguns d'aquests grans consells han anat esdevenint amb el temps una estructura obsoleta de cooptació parapública d'algunes persones o entitats (els típics "cementiris d'elefants"), per a les quals formar part d'un consell pot ser rellevant o beneficiós per motius diversos.

En fi, per la seva dinàmica pròpia, el model dels consells ha conduït a una certa hipertròfia dels òrgans consultius de l'Administració, ja que, un cop s'ha creat un consell i se n'han designat els membres, és molt difícil suprimir-lo, encara que se'n constati la inoperància més absoluta (com sovint seria el cas, per a qui es posés a comprovar-ho). Aquesta hipertròfia té efectes negatius, perquè, en molts casos, la intervenció dels consells és un tràmit necessari dels procediments administratius, que retarda la presa de decisions o que pot determinar que

s'anul·lin quan, per la raó que sigui (fins i tot la de considerar-ho, amb tota raó, un tràmit irrellevant), no es dóna audiència a un consell. I això sense comptar l'increment de despesa pública que implica mantenir tants òrgans inútils, per més que en la major part dels casos els membres no rebin cap retribució, però sí dietes i abonaments de despeses diverses, més els que comporta habitualment la secretaria o els serveis administratius de suport.

## 6. Els límits de la participació individual

Per contra, les fórmules de participació individual, en les quals cada ciutadà intervé per ell mateix defensant les seves opinions i els seus punts de vista sobre assumptes d'interès general o col·lectiu, són una pràctica deficient al nostre país. Convé, en qualsevol cas, diferenciar aquests supòsits, que qualifiquem de participació del ciutadà com a tal en els assumptes públics, d'altres supòsits en els quals una persona, física o jurídica, defensa els seus propis interessos en un procediment administratiu. Lògicament aquí no tractem d'aquests últims, ja que l'audiència en els procediments administratius en defensa de drets subjectius o interessos legítims individuals és una garantia de l'estat de dret, derivada del *due process of law*, però que poca cosa té a veure amb la pràctica democràtica, és a dir, amb la possibilitat d'influir en decisions d'interès col·lectiu o general. Els que ens importen només són els casos en els quals una persona, física o jurídica, intervé en un procediment o expressa una opinió o un plantejament d'alguna altra manera, amb la intenció d'influir en una decisió pública, i actua en la seva qualitat de ciutadà o en defensa dels interessos col·lectius d'un grup o categoria de persones.

Sens dubte, la nostra ordenació jurídica ha anat reconeixent aquests drets de participació. Però la fórmula utilitzada es redueix finalment a l'anomenat *tràmit d'informació pública* que existeix en determinats procediments administratius, com ara els d'elaboració de reglaments o disposicions generals (art. 24 de la Llei del Govern i preceptes concordants de la legislació autonòmica i local), els d'aprovació de plans o altres instruments similars (per exemple, els plans d'urbanisme i ordenació territorial o els d'ordenació dels recursos naturals) o, finalment, els d'adopció de certes decisions d'importància col·lectiva (avaluacions d'impacte ambiental, obres públiques, pressuposts municipals, utilització de béns de domini públic, algunes autoritzacions administratives, etc.).

El tràmit d'informació pública pot ser i és, en molts casos, un instrument important de participació a l'hora d'adoptar decisions administratives d'importància col·lectiva, sobretot perquè exigeix que l'Administració doni una resposta raonada a totes les intervencions (art. 86.3 LRJPAC). Ara bé, es tracta d'un tràmit que s'evacua per escrit i que, a la pràctica, pateix (encara que no sempre) d'un cert formalisme. En conseqüència, el grau d'efectivitat d'aquesta fórmula de participació depèn de si l'Administració està oberta o no a priori a assumir correccions o esmenes al seu projecte inicial de decisió. En molts casos no ho està i, llavors, el tràmit d'informació pública es converteix en un simple convencionalisme, que cal dur a terme per imperatiu legal, sense cap més conseqüència.

Llevat d'excepcions molt rares en alguns ajuntaments, a la nostra pràctica administrativa li manquen fórmules de participació que acostumen a ser més vives i eficaces, com les audiències públiques col·lectives que són comunes en altres ordenacions estrangeres (*hearings, enquêtes publiques*), a través de les quals els responsables d'un procediment debaten oralment, obertament i directament amb els ciutadans les característiques d'un projecte de decisió, els pros i els contres i les alternatives possibles. Ni aquesta forma de participació ni d'altres de similars, com la convocatòria d'assemblees o reunions sectorials amb grups d'afectats, no tenen acollida en la nostra pràctica administrativa, llevat de comptades excepcions. Com tampoc no l'hi tenen altres fórmules més modernes, com ara els fòrums oberts a les opinions de la ciutadania o la pràctica de sondeigs d'opinió amb garanties d'objectivitat.

El desenvolupament de l'Administració electrònica, que vol impulsar la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, dóna la possibilitat d'estendre aquest tipus de pràctiques, tot i que és cert que planteja un problema de desigualtat, per causa de la "bretxa informàtica" entre els que tenen accés habitual a la xarxa i els que no. Però, en qualsevol cas, fins ara es tracta de fórmules molt poc utilitzades, excepte en alguns municipis. Certament, la possibilitat de presentar peticions, suggeriments, queixes, opinions o valoracions per via telemàtica resta oberta en moltes administracions i, en algunes, constitueix una fórmula efectiva de participació individual i de millora dels serveis i de les prestacions administratives. En canvi, fórmules com ara els blocs o altres de relació o interacció col·lectiva estan molt menys desenvolupats.

## 7. La reduïda pràctica dels mecanismes de democràcia directa

Al que acabem de dir, cal afegir-hi la pràctica escassa dels mecanismes de democràcia directa. Són mecanismes també previstos en la legislació vigent, com la iniciativa legislativa popular i el referèndum, encara que amb moltes cauteles en el cas d'aquest últim. També és un supòsit de democràcia directa el consell obert en els petits municipis, una institució arrelada en alguns àmbits geogràfics que la legislació de règim local ha volgut estendre a altres àmbits (a tots els municipis de menys de 100 habitants), amb un èxit desigual a la pràctica. Però, encara que se'l pot estendre una mica més, es tracta d'un supòsit d'abast limitat, per la seva naturalesa mateixa.

El nombre tan reduït d'iniciatives populars per a l'aprovació de normes legals, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic, fa paleses, al meu parer, algunes de les mancances bàsiques del nostre model de participació i, fins i tot, del nostre sistema democràtic. Em refereixo a l'absència o a la debilitat de les estructures de participació que sorgeixen de la societat mateixa, en forma d'entitats ciutadanes amb una capacitat àmplia de convocatòria, d'un voluntariat social actiu en la vida política, o de plataformes o grups informals o ocasionals capaços d'organitzar i impulsar iniciatives que apleguin una part significativa de la població. Aquesta situació contrasta igualment amb l'afluència massiva a manifestacions públiques quan són convocades pels partits polítics –normalment en l'oposició– com una demostració de força davant l'adversari o una via de reivindicació.

Quant al referèndum, el mateix debat constitucional reflecteix i deixa entreveure les limitacions d'aquesta fórmula de participació en un estat que està pensat des del principi com un "estat de partits", és a dir, on els partits polítics i els seus dirigents assumeixen un protagonisme gairebé absolut i volen exercir un control substancial sobre la vida pública. És per això que la convocatòria d'un referèndum –llevat els casos en què és obligat en virtut de la Constitució o dels estatuts d'autonomia– és una decisió que correspon als governants en tots els casos, sense possibilitat d'iniciativa ciutadana. Aquestes cauteles poden estar justificades en el cas dels referèndums que poden posar en qüestió aspectes essencials del mateix model constitucional, començant per l'organització territorial de l'estat. Però no tindrien per què existir en moltes altres decisions, importants, però pertanyents a la política quotidiana. En qualsevol cas, la disposició dels governants a consultar la ciutadania en aquest tipus d'assumptes de política quotidiana ha estat mínima, no només en l'àmbit de l'estat i de les comunitats autònomes, sinó inclusivament en l'esfera local, ja que no es pot deduir cap altra cosa de les dades que es coneixen. Amb prou feines hi ha referèndums estatals i, llevat del que va decidir la permanència o no del nostre país a l'OTAN, i sense gairebé risc de rebuig de la proposta política sotmesa a consulta; cap referèndum autonòmic (si s'exclouen les propostes inviades del lehendakari Ibarretxe, destinades al fracàs des del principi), i unes quantes desenes de referèndums locals en trenta anys de democràcia i més de 8.000 municipis.

Sembla com si els dirigents polítics manifestessin una desconfiança de principi envers la ciutadania, que a la llarga no es traduirà sinó en més desconfiança dels ciutadans envers la vida política i institucional. El resultat és una democràcia pobra i controlada pels partits.



## 8. El problema de la informació sobre les activitats públiques

Un darrer element explica i permet ratificar aquesta conclusió. Em refereixo a la pràctica habitual en matèria d'informació al ciutadà sobre l'activitat política i administrativa. És un aspecte molt important, perquè la informació sobre aquestes matèries és el requisit previ d'una participació efectiva, a més d'un instrument de control importantíssim del poder polític en si mateix.

Malgrat les proclamacions legals de transparència i a una gran distància de la realitat d'altres estats europeus, el dret dels ciutadans a rebre una informació veraç i completa sobre l'activitat governativa i administrativa sofreix a Espanya restriccions molt serioses.

No és que hi hagi una manca d'informació en termes absoluts. Paradoxalment, en l'actualitat la "quantitat" d'informació relativa a les diverses administracions públiques a què es pot accedir és molt extensa, de vegades, aclaparadora. La utilització dels mitjans electrònics amb aquesta finalitat ha multiplicat infinitament la informació disponible. Tanmateix, aquesta informació disponible, llevat de la que es refereix a aspectes relacionats amb l'organització administrativa o l'exercici de drets dels ciutadans davant l'Administració, és una informació controlada des dels governs i difosa en els casos i els termes que convenen a cada govern. Així, moltes vegades es confon amb un exercici de propaganda política, ja que les bones dades i els estudis i els informes positius es difonen de seguida i per tots els mitjans possibles, mentre que es miren d'ocultar (i s'aconsegueix, en general) les dades dolentes o no tan bones, els informes negatius i qualsevol informació que pugui afectar negativament la imatge, el prestigi o l'acceptació dels governants.

A diferència d'altres estats europeus i de la mateixa legislació de la Unió Europea, el dret d'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius es regula encara amb moltes limitacions en el nostre dret (art. 37 LRJPAC) i, sobretot, amb garanties escasses de compliment efectiu. Si la informació sol·licitada és de difusió incòmoda o no grata per a l'Administració, el més probable és que el ciutadà que la sol·licita obtingui un silenci per resposta, és a dir, una denegació presumpta sense cap justificació, davant la qual només pot acudir als tribunals amb la despesa personal corresponent i, potser, només per aconseguir una sentència favorable al cap de diversos anys –quan la informació que sol·licitava ja pot no ser-li útil– i difícil d'executar si l'Administració s'hi resisteix. En conseqüència, els serveis administratius (i els funcionaris) encara no s'han desprès d'aquesta tendència al secret com a regla, encara que sigui per prudència o cautela, davant la qual poc acostuma a valer, a la pràctica, la invocació formal de principis i normes jurídiques. Només per exigències de la legislació comunitària europea i en els àmbits en què era de transposició obligada (medi ambient), el legislador espanyol ha hagut d'aprovar una norma més avançada i habilitadora de drets d'accés a la informació pública (Llei 27/2006, de 18 de juliol), encara que no ha resolt el problema de les garanties efectives. Aquestes garanties no poden ser cap altra que el control de la denegació d'informació a través d'un procés judicial sumari o mitjançant el recurs davant un òrgan o comissió de garantia independent, com el que hi ha en altres estats europeus. Fins ara, els nostres legisladors no s'han plantejat aquestes solucions.

## 9. Algunes propostes

Vista la succinta anàlisi que acabem d'exposar, les iniciatives que es podrien adoptar, des del punt de vista de la participació dels ciutadans en l'exercici de les funcions administratives, per millorar la qualitat de la nostra democràcia, es poden enunciar amb una facilitat relativa.

La primera passa per millorar substancialment la regulació del dret d'accés dels ciutadans i dels grups socials a la informació que està en poder de les administracions públiques i, sobretot, per millorar les garanties de l'exercici efectiu d'aquest dret. Això suposa modificar l'article 37 de l'LRJPAC, per harmonitzar la regulació

del dret d'accés amb la d'altres països europeus. Des d'un punt de vista tècnic, no és una modificació difícil, ja que té el precedent de la Llei 27/2006 citada. Però el més important és introduir d'una vegada en la nostra ordenació un sistema de garantia eficaç i ràpida de l'exercici del dret d'accés. Això es pot fer mitjançant la creació d'una comissió o òrgan administratiu independent de tutela, o bé configurant un procés judicial contenciós-administratiu sumari i preferent amb aquest propòsit. La darrera solució sembla preferible, per la senzilla raó que garantiria la protecció del dret davant les denegacions arbitràries o il·legals d'informació de totes les administracions públiques. Si no fos així, caldria crear comissions de control diferenciades a l'Estat i a les comunitats autònomes, almenys, i buscar, a més, una solució adient per a l'Administració local, ja que no tots els municipis poden comptar amb un òrgan similar. La garantia judicial, però, pot tenir l'inconvenient d'incrementar el nombre d'assumpes que arriben als jutjats i als tribunals del contenciós-administratiu, ja saturats avui, en un nombre o percentatge impossible de predir.

Una segona mesura que caldria adoptar hauria de ser la millora del règim de participació en els procediments d'adopció de decisions administratives que afecten un ampli nombre de persones, començant pel procediment d'elaboració dels reglaments. El que seria lògic és que, amb algunes excepcions justificades, l'Administració competent fes públic l'inici del procediment a través dels mitjans adequats de publicitat, inclosos els electrònics, per tal que qualsevol organització o entitat social interessada hi pogués comparèixer i presentar les seves al·legacions. També s'hauria de preveure que l'Administració mateixa cités a comparèixer al procediment les associacions i les entitats interessades que sàpiga que existeixen o que ja han participat en procediments anteriors sobre les mateixes matèries. Això es faria en els casos en els quals no sigui procedent obrir el tràmit d'informació pública, de manera que qualsevol ciutadà o persona física o jurídica hi pugui participar. La llei (la llei del Govern, en el cas de l'Estat, i la de les comunitats autònomes) hauria de precisar en quins casos és procedent una forma de tramitació o l'altra. I la jurisprudència hauria de sancionar amb rigor, com es fa en altres ordenacions, l'absència injustificada d'obertura a la participació en aquests procediments, d'acord amb els principis de *due process of law*.

El que es diu dels reglaments s'hauria d'estendre a un altre tipus de decisions, com ara els plans o programes de les administracions públiques i determinades mesures singulars de transcendència col·lectiva, com és el cas d'algunes autoritzacions o llicències de gran relleu (penseu en llicències per a grans establiments comercials, o en les mateixes llicències urbanístiques d'obres majors en supòsits concrets, o en algunes autoritzacions ambientals, encara que no necessitin una avaluació d'impacte ambiental, o en les concessions d'utilització de béns de domini públic).

Si es va un pas més enllà, s'hauria de confiar la instrucció d'aquests procediments de participació a un funcionari o òrgan tècnic, que aparegués com a responsable del procediment corresponent i que tindria l'obligació de redactar un informe motivat en finalitzar el tràmit. Aquest responsable del procediment també podria rebre l'apoderament per convocar reunions participatives o explicatives, del tipus *hearings* del dret anglosaxó, o bé per sol·licitar i valorar per via telemàtica les opinions d'experts i d'entitats o ciutadans que hi estiguin interessats.

Caldria prestar una atenció particular a la participació en procediments de l'Administració local i, entre aquests procediments, els de planificació urbanística, atès l'ampli marge de discrecionalitat amb què compta l'Administració per aprovar els plans i la transcendència que tenen els seus efectes. El tràmit d'informació pública actual –i que de vegades es practica amb desgana– no és suficient, sinó que cal un procediment participatiu que generi des de l'inici la major transparència possible sobre les intencions de l'Administració i sobre les conseqüències del planejament proposat.

En definitiva, cal que la regulació de la participació avanci substancialment en els casos en què permet la intervenció de qualsevol ciutadà sense cap altra qualificació, i que generi més transparència en l'activitat

administrativa. A aquest efecte, s'han d'aprofitar amb decisió les possibilitats que ofereixen les tecnologies de la informació i les telecomunicacions. Per començar, convindria regular amb més precisió (i generositat democràtica) els documents que s'han de publicar obligatòriament a les pàgines web de les administracions públiques, inclosos tot tipus d'informes i estudis que hagin elaborat en matèries de la seva competència, llevat d'excepcions rigoroses i justificades, fins i tot si els resultats són crítics o desfavorables per al govern de torn. D'altra banda, s'haurien de practicar més assíduament els fòrums o blocs de participació i fórmules similars.

Per contra, la creació d'òrgans de participació amb representants d'associacions o entitats socials s'ha de plantejar amb cura, per evitar incrementar sense motiu real l'organització administrativa i crear espais vedats privilegiats i tancats de relació. A més, seria molt convenient revisar la continuïtat de molts dels òrgans de participació actuals, que són innecessaris o que no tenen cap transcendència. Les lleis, de l'Estat i de les comunitats autònomes, haurien d'obligar a sotmetre a avaluació periòdica l'activitat d'aquests òrgans, per determinar quina és la seva activitat real, quina és la influència que tenen en les decisions i, per tant, quins estan justificats i quins no. Perquè podar el frondós i entortolligat arbre dels òrgans consultius de participació seria quelcom clarament oportú. La participació no ha d'estar renyida amb l'eficàcia administrativa, ans al contrari. I el que no ha d'emparar són tractes de favor a entitats de tipus divers, amb el pretext que formen part d'uns òrgans determinats de l'Administració, quan la seva rellevància és pràcticament nul·la. Sens dubte, en aquesta categoria hi trobem alguns dels grans consells creats per les administracions públiques o que hi són per llei des de fa trenta anys.

Finalment, seria escaient facilitar la realització de consultes populars sobre assumptes d'una transcendència especial, però relatius a la política quotidiana de les diverses administracions públiques. Vull dir que s'hauria d'atribuir al referèndum el significat d'un mecanisme més habitual de participació, en comptes del que és avui, un expedient plebiscitari sobre problemes complexos i espinosos que afecten l'organització territorial de l'Estat. Els referèndums sobre assumptes de tanta transcendència i cada vegada més difícils de comprendre pel ciutadà corrent no fan sinó desprestigiar aquesta institució com a fórmula de participació ciutadana. No sorprèn, doncs, la participació escassíssima dels darrers referèndums autonòmics de Catalunya i Andalusia. Tanmateix, caldria recuperar o desenvolupar la pràctica del referèndum en l'esfera local i, per què no, en el tràmit d'aprovació d'altres lleis importants i de gran transcendència social (lleis sobre drets individuals, per exemple), que són els casos habituals en altres latituds, tot i que aquí cap governant no sembla disposat a comptar amb l'opinió dels ciutadans directament expressada.

## **10. Conclusió més aviat escèptica**

Trenta anys d'experiència constitucional permeten analitzar i concloure, en poques pàgines, quines són les mancances del nostre sistema des del punt de vista de la participació ciutadana en els assumptes públics. Aquesta expressió continua tenint molta càrrega de prestigi democràtic i que es repeteix, per tant, en els programes electorals i en les declaracions polítiques. I no només això: també és una idea i un principi molt present en el text de la Constitució i que en els nous estatuts d'autonomia es recull fins a la sacietat. Però la plasmació real i pràctica d'aquesta idea deixa molt a desitjar, atès el procés gradual de concentració del poder polític en poques mans al qual hem assistit en les tres darreres dècades i atesa l'aversion creixent dels qui conserven aquest poder, més enllà de les proclamacions retòriques, envers el control independent de l'activitat política i la transparència.

Així mateix, no és difícil assenyalar què caldria fer per augmentar les possibilitats i el nivell de participació efectiva dels ciutadans en les activitats administratives i per millorar des d'aquest punt de vista (entre d'altres) la qualitat de la nostra democràcia. Algunes experiències de dret comparat, alguna legislació europea i,

certament també, algunes pràctiques aïllades de les nostres administracions públiques indiquen quin camí cal seguir.

La qüestió rau en si les reformes necessàries són possibles o no a la pràctica, ja que qualsevol d'aquestes reformes implica un pas en la direcció oposada a la que ha seguit fins ara la nostra vida política i institucional. Acceptaran els nostres governants augmentar substancialment la transparència sobre els seus projectes i activitats i garantir a tots els ciutadans el dret d'accés a documents i informacions que avui se'ls nega? Admetran una pràctica nova i diferent de la usual, molt més oberta i participativa, per elaborar els reglaments, els plans d'urbanisme i prendre altres decisions de gran transcendència col·lectiva? Estaran disposats a atorgar a qualsevol associació o a entitat ciutadana un tracte similar, a efectes de la seva participació institucional, sense fer prevaler les que els siguin més afins o que, com les grans centrals sindicals, ja formen part d'un entramat institucional consolidat? Es plantejaran que algunes lleis substancials de gran impacte social haurien de ser objecte de consulta ciutadana o preferiran recolzar-se en una simple i passatgera majoria parlamentària per tal d'aprovar-les i imposar-ne el compliment? Acceptarien els nostres governants locals sotmetre a referèndum decisions transcendents sobre l'ordenació territorial dels seus municipis, fins i tot si hi ha en joc grans inversions que poden transformar-la definitivament?

Trenta anys d'experiència constitucional i nombroses experiències personals em condueixen a mostrar cautela i escepticisme a l'hora de respondre aquestes preguntes, ja que el que constato cada vegada amb més claredat és la desviació partitocràtica, tan greu, que sofreix el nostre sistema en la realitat. I l'escàs interès o la manca de voluntat real i de decisió dels nostres governants per canviar aquesta tendència.

Una simple anècdota pot ser més il·lustrativa que l'acumulació de dades i xifres. Fa alguns anys, el president de l'òrgan superior consultiu d'una comunitat autònoma em va convidar a intervenir en una jornada oberta al públic sobre consells consultius de participació. En formular-me la invitació, em va assenyalar alguns problemes pràctics que calia resoldre, derivats de la multiplicitat d'òrgans d'aquest tipus, molts amb una escassa vida però amb funcions d'informe preceptiu, que, en haver-se omès per pura inadvertència, havien determinat la nul·litat de certs actes i disposicions administratives de la comunitat autònoma. Un cop acceptada la invitació, em va semblar oportú avançar-li la meua opinió poc positiva sobre la fórmula de participació dels consells i sobre la conveniència de revisar-ne el funcionament real, fins i tot amb l'objectiu de suprimir els que no fossin operatius. Tot i que vaig creure percebre que la idea li era interessant, la jornada prevista es va anar posposant una vegada i una altra, per raons mai convincents ni explicades clarament, i mai no es va arribar a celebrar.

La depauperació progressiva de la nostra vida política i institucional serà difícil de revertir si depèn bàsicament de decisions que s'originen i es controlen des dels partits majoritaris. Pot ser, però, que un fort moviment d'opinió, unit al cansament general de la població, produeixi alguns fruits.