

5. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

Introducción

“Información y participación ciudadana” es el título que recibe el capítulo IV de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Estamos ante un epígrafe que aúna dos de los elementos que se consideran básicos en las democracias modernas: el derecho a saber y el derecho a participar en los asuntos públicos.

En esta reflexión vamos a centrarnos específicamente en el derecho a la información, como uno de los aspectos necesarios para la implicación de los ciudadanos en la participación en sus instituciones, ya que sin ciudadanos con acceso suficiente a la información será muy difícil, sino imposible, obtener su complicidad en los asuntos públicos. Por otra parte, esta reflexión, aunque extensible en muchos aspectos al resto de administraciones, la vamos a centrar de manera más concreta en el ámbito local, al hilo de la normativa reguladora de régimen local y las quejas que hemos recibido al respecto.

El acceso a la información es una demanda en aumento por parte de los ciudadanos, que más conscientes de sus derechos exigen una mayor transparencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, tanto respecto a las decisiones que les afectan directamente como interesados en un procedimiento específico, como en relación con aquellas otras actuaciones sobre las que se sienten concernidos.

Además, de manera creciente, las personas demandan que esta información sea clara, relevante y de fácil acceso, por lo que las Administraciones deben trabajar con convicción por una gestión más eficiente de la información que supere la tradición de opacidad que ha dominado a las organizaciones públicas que han restringido el acceso de la ciudadanía a la información y documentación obrante en su poder.

El fenómeno de las nuevas tecnologías, a las que cada vez más gente tiene acceso, ha ayudado en gran medida a acrecentar las expectativas sobre las posibilidades que el uso de estas herramientas ofrece en la obtención y procesamiento de la información, de tal manera que se ha hecho imprescindible la incorporación de estos medios para dar respuesta a las legítimas aspiraciones de los ciudadanos a estar informados.

Las administraciones públicas han realizado en los últimos años inversiones importantes en nuevas tecnologías, inversiones que han supuesto avances indudables respecto a la situación anterior, pero estos esfuerzos en innovación tecnológica pueden no representar una mejora suficiente, si no se establece una verdadera dinámica de transformación en el funcionamiento de los aparatos administrativos, es decir un modelo de actuación integral orientado a la gestión de la información como prestación de un servicio destinado a todos los ciudadanos.

Por otra parte, no podemos olvidar que el uso de las nuevas tecnologías es una herramienta de ayuda, un medio que posibilita la generación y explotación de los contenidos a disposición de los ciudadanos, pero una gran parte de estos –sobre todo grandes colectivos o franjas sociales– se encuentran por el momento excluidos de su utilización, por lo que en la estrategia activa de la gestión de la información deben ser tenidos en cuenta.

En este sentido, los alcaldes y representantes de autoridades locales y regionales que recientemente se han reunido en Bilbao, han consensuado un decálogo con los principios y valores que debe guiar la acción local en materia de desarrollo de la Sociedad de la Información. El punto IV del decálogo declara:

“El desarrollo de la Sociedad de la Información debe beneficiar al conjunto de los ciudadanos y las ciudadanas, sin exclusiones, y evitar la brecha digital, prestando especial atención a los colectivos más desfavorecidos, a las personas con discapacidades y a las que habitan las zonas más aisladas, en particular las que pueblan las áreas rurales y menos desarrolladas económicamente”

Sabemos de la preocupación de muchas administraciones por las cuestiones aquí enunciadas, en el marco de los procesos de transformación y modernización que están llevando a cabo en sus organizaciones, con objetivos orientados a la mejora de la gestión de los servicios por y para los ciudadanos.

En este contexto, esta recomendación general pretende ser una pequeña aportación más en ese proceso en marcha. Una reflexión sobre algunas pautas a considerar en la gestión de la información existente en las administraciones locales y su acceso por parte de la ciudadanía.

Breve reseña de la normativa vigente de régimen local en materia de derecho de acceso a la información

Nos interesa centrar el tema en dos aspectos específicos:

- a) El contenido de la información de la actividad administrativa que facilita la propia Administración.
- b) El acceso a la información del ciudadano que no tiene la condición de interesado directo en un procedimiento.

a) Contenido de la información administrativa general

El artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –LRBRL– señala que *“Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”*.

No existe una regulación específica que desarrolle esta obligación de las Corporaciones Locales en su integridad. La norma cita –artículo 70.2 LRBRL– que los acuerdos que adopten se publican o notifican según la Ley y menciona de manera expresa el deber de publicar en el Boletín Oficial del Territorio Histórico las ordenanzas, incluidas las normas urbanísticas, y el presupuesto. Otras normas sectoriales diversas –contratación, planeamiento– determinan las obligaciones legales a este respecto, la mayoría de las veces circunscritas a dar publicidad formal escueta sobre la tramitación del expediente correspondiente.

En el sistema de fuentes, esta laguna cabría esperar que fuera cubierta por la tan anunciada Ley municipal vasca, que podría profundizar en la fijación de unos contenidos mínimos del derecho, junto con la determinación de los principios o valores de la información, que se consideren imprescindibles facilitar a los ciudadanos para garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales –ROF–, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, determina en el artículo 229, unas mínimas obligaciones de publicidad con relación a la actividad general de los órganos municipales. Así, señala que las convocatorias y órdenes del día del Pleno se tramitarán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el Tablón de Anuncios de la entidad. Además, se deberá dar publicidad resumida del contenido de las sesiones y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados.

Por su parte, el artículo 230 –ROF– señala que existirá en la organización administrativa una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad de la convocatoria y órdenes del día de las sesiones del Pleno, así como el resto de la información que la misma proporcione, según lo dispuesto en el artículo 69.1 LRRL.

Finalmente, cabe mencionar las previsiones que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, ha realizado sobre dos cuestiones relacionadas con el tema que nos ocupa: la participación de los vecinos en la vida municipal y el impulso de la utilización de las nuevas tecnologías. Así, el nuevo artículo 70 bis de la Ley 7/1985, introducido por la citada ley, señala en su apartado 1, lo siguiente:

“Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.”

Por su parte, el apartado 3 señala que:

“Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.”

b) Acceso del ciudadano a información sin tener la condición de interesado

Otro aspecto de la cuestión a considerar es cuando la iniciativa de acceso a la información parte de un ciudadano, en aquellos supuestos que éste no tiene la condición directa de interesado en un procedimiento, sino que su interés responde más a una inquietud general o social.

Este tipo de demanda de información está íntimamente ligada con el apartado anterior, ya que es el conocimiento de la Administración y su actividad el que posibilitará, potenciará o, en su caso, dificultará este ejercicio, que, a su vez, también juega un papel fundamental como instrumento para el efectivo derecho de los ciudadanos a participar en la actividad pública.

El artículo 70.3 de la LRBRL determina que:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b, de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidación de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”.

El artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJAP– regula con carácter general esta cuestión para todas las administraciones públicas.

Así, el apartado 1º del artículo 37 LRJAP, señala que los ciudadanos tendrán derecho a acceder a los registros y documentos que formando parte de un expediente obren en los archivos, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos cerrados.

Por otra parte, el apartado 7º del artículo citado, determina que el derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, por lo que la petición deberá ser individualizada a los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias.

El ejercicio del derecho a la información: limitaciones formales y restricciones de facto

La regulación de régimen local que hemos citado en el apartado anterior es ciertamente escueta, de tal manera que a pesar de la declaración formal que realiza el artículo 69.1 LRBRL, las obligaciones legales son escasas en esta materia y desde luego, aún dando cumplimiento a las determinaciones previstas, los ciudadanos tendrán sólo una idea aproximada de la actividad que desarrollan las Corporaciones Locales, así como un conocimiento relativo de la estructura y funcionamiento de su administración más cercana.

A pesar de esta regulación de mínimos, hemos constatado, por algunas quejas recibidas, que hay Ayuntamientos que incumplen sistemáticamente esta obligación de dar cuenta de la actividad de sus órganos municipales, tanto la de dar a conocer sus convocatorias como las resoluciones adoptadas, ni siquiera en el tablón de edictos oficiales, con el consiguiente desconocimiento de los vecinos sobre los acuerdos y resoluciones que les afectan.

Estos incumplimientos de unas obligaciones tan básicas resultan más graves, si cabe, porque privan a los vecinos de una herramienta imprescindible para la participación en los asuntos públicos concernientes a su municipio y denota una manera de entender la actuación pública muy poco acorde con las demandas participativas crecientes. Si a ello añadimos el desconocimiento por parte de la ciudadanía de las competencias y servicios municipales, la falta de comprensión de la organización municipal, desmembrada en compartimentos estancos sin conexión entre sí y lo farragoso de los procedimientos administrativos, las dificultades para la obtención de información pueden resultar extremas.

Además, una vez producidos los incumplimientos por parte de la Administración de facilitar información sobre las convocatorias y acuerdos de sus órganos colegiados por propia iniciativa, el ciudadano interesado que, a posteriori, desee obtener documentación o conocer el estado de tramitación de un asunto o materia, tiene muchas dificultades para lograrlo. No es inusual que se utilicen todo tipo de resquicios legales con el fin de justificar la negativa a la entrega de información, cuando no el simple silencio sin motivación alguna, a pesar de la obligación legal de dar una respuesta razonada cuando se deniega la petición.

También resulta habitual que cuando, al fin, una persona consigue acceder al examen de un expediente o información de interés general, aquel no se encuentra suficientemente documentado para un análisis completo que permita valorar el asunto en su integridad, con la consiguiente indefensión para la afectada.

Tal como han señalado diversos autores, es cierto que la regulación legal del derecho de acceso a los archivos y registros que hemos citado, puede resultar en exceso restrictiva –expedientes cerrados, solicitud individualizada, condición de interesado para acceder a determinados expedientes...–, limitaciones que suelen tener su fundamento en la necesidad de tomar en cuenta otros derechos constitucionalmente garantizados, tales como la protección de datos personales o el derecho a la intimidad.

En todo caso, nos interesa aquí señalar que, más allá de la correcta o errónea regulación legal y las necesarias limitaciones para garantizar el derecho de otros, la administración concernida por una petición de este tipo, debería abordarla desde la perspectiva de como puede responder de manera positiva a la solicitud realizada, es decir un planteamiento de partida en el que se entienda la información como un derecho del ciudadano, como un verdadero servicio público accesible para todos.

Las restricciones a las solicitudes que se realizan obedecen, en numerosas ocasiones, según nuestra experiencia, no tanto a la preocupación por la existencia de otros intereses en juego dignos de protección, sino a la finalidad de sustraer información sobre actuaciones que no se desea que se hagan públicas por muy diferentes razones, tales como: no tener que dar explicación de los actos, no someterse a la crítica, impedir el conocimiento de actuaciones irregulares, etc., en definitiva falta de transparencia en la actuación administrativa.

Muchas veces, además, estas posturas no vienen dadas sólo porque el tema sobre el que se solicita información sea más o menos sensible y puedan existir órdenes o directrices sobre el particular, sino por las inercias de la propia organización, dado que, tradicionalmente, se ha fomentado la opacidad y restricción de acceso a la documentación administrativa, de tal manera que si no se trabaja esta cuestión explícitamente y con una verdadera orientación de servicio por y para el ciudadano, será difícil la necesaria transformación.

Como señala M. A. Sendín García¹³, citando a otros autores, *“En realidad, para que el derecho de acceso tenga una operatividad real y adecuada, no basta con una simple mejora de la errónea regulación del mismo que vamos a estudiar, sino que se hace preciso, además, una transformación radical del proceder administrativo, que le haga más acorde con las exigencias del principio de transparencia. Lo que exige, entre otras cosas, reforzar y clarificar la obligación de documentar suficientemente e incorporar a los archivos la información documentada que sea de interés público”*.

El “decálogo de Bilbao” que hemos citado en la introducción, también menciona esta cuestión y asume como guía de la acción local –punto VII–: *“La promoción de la transparencia en la gestión de los asuntos locales y regionales y reforzar la participación ciudadana”*.

Como articular el derecho a la información

En este contexto, consideramos que las administraciones locales deben avanzar en el diseño e implantación de un servicio de información integral con una política coherente que sirva de guía para toda la organización, utilizando para ello todos los instrumentos a su disposición, que permita que el derecho de acceso a la información sea efectivo y dé respuesta a la razonable demanda ciudadana.

Tal como señalábamos en la introducción, hay administraciones que están trabajando de manera decidida por esta vía, dentro del proceso global de transformación y modernización de sus respectivas organizaciones, con estrategias activas no sólo de acceso sino también de facilitación de la información.

Sin embargo, todavía muchos Ayuntamientos tienen carencias importantes tanto para cumplir los mínimos legales establecidos, como para profundizar y desarrollar sistemas propios, que muchas veces no dependen tanto de la disposición de mayores recursos técnicos o materiales, sino de la voluntad política de impulsar, con los medios disponibles, toda la potencialidad de su organización al servicio de una administración abierta y transparente.

Creemos razonable que partiendo de los mínimos legales previstos y garantizando su efectivo cumplimiento, los Ayuntamientos, en uso de su potestad de autoorganización y autonomía, deberían de reflexionar y profundizar en esta cuestión, de tal manera que se comprometieran a unos contenidos básicos, tales como:

- Información de su municipio y organización, en forma adecuada y comprensible para cualquier ciudadano.
- Información de las actividades que desarrollan, con especial referencia a las convocatorias y resoluciones de sus órganos de gobierno.
- Información específica desde su gestión de los grandes proyectos de interés general en los que legalmente esté previsto un trámite de exposición y participación: presupuestos, obras, inversiones, planeamiento.

¹³ “El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana”, en REALA 294-295 (enero-agosto, 2004).

- Información de las ordenanzas y reglamentos, incluidas las normas urbanísticas de general aplicación.
- Información de los procedimientos administrativos y servicios municipales.

Por otra parte, toda esta información debería ser accesible a través de los diferentes medios disponibles en cada organización. En estos momentos, es innegable que las nuevas tecnologías juegan un papel importante como herramienta útil para facilitar el acceso a la información. La implantación de estas herramientas está avanzando a un ritmo importante, si bien el lanzamiento de iniciativas en este campo requiere todavía, en muchos casos, de notables impulsos de consolidación, profundización y adecuación de los contenidos que se ofrecen.

En este sentido, podemos constatar que la mayoría de Ayuntamientos disponen de página web¹⁴ y, sin embargo, el contenido de la información disponible es muy desigual y todavía son muy pocos los que disponiendo de esta nueva herramienta, la han integrado de manera sistemática como un medio más para dar a conocer su actividad habitual. Así, por poner un ejemplo: la página web no constituye habitualmente el “tablón de edictos electrónico” de las respectivas organizaciones.

Actualmente, cada vez más gente tiene acceso a internet desde el hogar¹⁵ o desde espacios públicos –casas de cultura, salas polivalentes– por lo que es claro que la potenciación de este medio resultara de gran utilidad para los ciudadanos interesados en obtener información a través de esta herramienta.

Ahora bien, ello no nos puede llevar a olvidar que, hoy por hoy, una parte importante de la ciudadanía, todavía, no tiene acceso a las tecnologías de la información, por lo que deberán mantenerse e incluso potenciar los canales tradicionales de acceso a la información. En muchos municipios pequeños los tablones de anuncios de los barrios siempre han jugado un papel importante para dar a conocer los avisos oficiales de interés (hemos recibido diversas quejas que mencionan la falta de actualización o utilización de este soporte), pero al mismo tiempo en la mayoría de municipios existen actualmente equipamientos –casas de cultura, centros polivalentes, hogares de jubilados,...– que deberían ser potenciados como puntos de información de la actividad municipal de fácil acceso para un mayor número de ciudadanos.

En cualquier caso, los medios señalados no pueden obviar la importancia de la atención presencial en los Ayuntamientos, a través de las Oficinas de Atención Ciudadana u otras estructuras semejantes, sin olvidar la información más personalizada que se pueda demandar de los distintos departamentos de la Administración. De ahí, la importancia de establecer unas pautas claras que eliminen las resistencias e inercias que existen en las organizaciones para atender a la demanda y facilitar tal servicio en las mejores condiciones para todos, sin distinciones por razón del medio utilizado o el empleado que atiende una solicitud determinada.

¹⁴ Según datos de la memoria del Plan eGipuzkoa de 2004, 81 de los 88 ayuntamientos guipuzcoanos que abarca a una población del 94 % de Gipuzkoa disponían en ese ejercicio de página web.

¹⁵ Según la encuesta sobre equipamientos y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares correspondientes al II trimestre de 2005 –fuente INE– el 40,8 % de los hogares del País Vasco disponen de acceso a Internet.

Finalmente, para todo ello, es decir para la prestación de un servicio de información integral, también se hace imprescindible profundizar en la mejora de los procedimientos administrativos y los trámites establecidos, de tal manera que la gestión se oriente a las necesidades de los ciudadanos, superando las tradicionales divisiones por departamentos que fragmentan y dificultan el acceso al conjunto de la información.

En suma, en el contexto de la nueva reforma de la Ley de régimen local, que establece el deber de regular normas de carácter orgánico para la efectiva participación vecinal, consideramos que el apartado de la información a/y para los ciudadanos debe tener una especial atención y desarrollo, como uno de los elementos imprescindibles para lograr la activa participación de todos en la vida local.

RECOMENDACIÓN

Vistas las consideraciones expuestas, creemos que los ayuntamientos deberían reflexionar en profundidad sobre la política de información de sus respectivas instituciones y, tras este análisis, regular el servicio de información con carácter integral, con base en los siguientes criterios:

- Incorporar los principios y valores que inspiren la actuación municipal y las pautas organizativas que garanticen el derecho a la información, en el contexto de una administración más transparente y eficaz con verdadera vocación de servicio a los ciudadanos.
- Profundizar en los contenidos que, más allá de los mínimos legales, el Ayuntamiento se comprometa a potenciar, incidiendo en la mejora de la información orientada a las necesidades de los ciudadanos.
- Implantar los medios instrumentales necesarios para hacer llegar la información a todos los interesados, con especial referencia a las estrategias para llegar a los grupos sociales con más dificultades.