

Noves tecnologies, **noves relacions**

(Transcripció de la conferència pronunciada en les Jornades Relació Govern-Parlament)

Dra. Elisenda Malaret Garcia

Catedràtica de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

En primer lloc, voldria mostrar el meu agraïment als organitzadors i, sobretot, expressar la meua felicitació per haver organitzat un fòrum de debat i de reflexió entorn de les relacions Parlament-Govern. Potser hi hauria afegit una precisió relativa al context, "en la societat del coneixement"; una caracterització que ens hauria permès identificar el factor de canvi en relació amb un tema clàssic del constitucionalisme. En efecte, considero que el que és rellevant en aquest nou context és identificar les millores, les innovacions que podem introduir per millorar la qualitat de la vida democràtica de les nostres societats. Amb aquesta perspectiva de suggerir, de pensar en veu alta ordenant les idees, formulant propostes, en un marc temporal i espacial que possibilita la reflexió i el debat, faré la meua intervenció. En tot cas, sóc conscient que els participants en aquestes Jornades –parlamentaris i membres de les unitats governamentals de relacions amb el Parlament– són els actors necessaris d'aquest procés que s'està produint lentament i soterradament. Són actors imprescindibles d'aquest procés de transformació que hem d'iniciar i desenvolupar entre tots.

Segons la meua opinió, és important assenyalar que només si som conscients dels canvis, de les transformacions que entre tots hem de fer –ciutadans, associacions, empreses, administracions públiques...–, aquestes es podran desenvolupar o es posaran en pràctica millor en un temps més reduït. El títol de la meua intervenció, "Noves tecnologies, noves relacions", apareix sense interrogant. Sembla, doncs, una constatació



La Dra. Elisenda Malaret en un moment de la seva intervenció

l'afirmació que, de fet, ja ha sorgit un nou model de relacions amb el suport de les noves tecnologies de la comunicació i la informació. Ben al contrari, considero que aquest enunciat formula una hipòtesi que s'hauria de demostrar, o potser un objectiu que cal aconseguir per al qual s'hauran d'adoptar les mesures oportunes, establir els mitjans adequats. Una hipòtesi de treball interessant, però que l'anàlisi de les pàgines web i dels reglaments parlamentaris no sembla confirmar.

És difícil afirmar que actualment, amb el dret positiu i amb la pràctica als nostres parlaments, som en una situació de canvi en la qual emergeixen noves relacions de la mà de l'ús de les noves tecnologies. Com ja he expressat, és un objectiu àmpliament compartit, una línia en la qual s'ha d'avançar, però que actualment encara no és present. Per tant, si ens situem en una perspectiva realista, és a dir, contrastant les dades de la realitat amb els models històrics i les propostes formulades per alguns estudiosos que pertanyen a altres ambients culturals, veiem que encara queda molt per fer. I, per tant, és des d'aquesta perspectiva de treball, de donar un cop de mà entre tots, en què vull formular algunes consideracions.

La cadena ciutadà-Parlament-Govern

Estructuralment, la perspectiva d'anàlisi en què ens situem no és tant la de les relacions Govern i Parlament, sinó la perspectiva que el que pretén és associar el ciutadà amb les tasques parlamentàries, amb la realització de la política. Una perspectiva que té en compte la cadena de legitimació ciutadà-Parlament-Govern. Per tant, aniré una mica més enllà: es tracta d'examinar com es pot associar millor els ciutadans amb les tasques que realitzen el Govern i el Parlament; tasques i relacions que se'n deriven que de manera creixent poden incorporar més graus d'interactivitat. La utilització de les noves tecnologies permet establir vincles d'intercomunicació entre l'esfera dels representants i la dels representats.

En aquest context, puc avançar que les noves tecnologies de la informació i la comunicació suposen possibilitats per transformar les maneres de treballar, de pensar i de viure en comunitat. Ja ho podem observar en molts camps. En conseqüència, és fàcil imaginar que això repercutirà en la manera de treballar dels parlaments, en la manera de relacionar-se els ciutadans amb els parlamentaris i en la manera de relacionar-se els parlamentaris amb les instàncies governamentals. Per tant, si les noves tecnologies suposen aquesta possibilitat de canviar

les maneres de treballar, de pensar i de viure, això tindrà conseqüències significatives per a la vida democràtica, que faran possible un augment de la qualitat de la democràcia.

La tecnologia pot contribuir de manera decidida a fer més transparents i accessibles els parlaments i els governs i possibilitar, doncs, un major control del procés polític. L'accessibilitat que faciliten les noves tecnologies contribueix que els parlaments compleixin millor les seves funcions, ja que permeten no tan sols un accés més gran i millor a la informació dels representats, sinó també una recepció d'informació per part dels representants que fa possible conèixer amb més rapidesa i precisió les demandes i les preocupacions dels ciutadans, les empreses i les organitzacions no lucratives. Els representats poden ser així associats amb les tasques legislatives i de control realitzades pels parlamentaris de forma individual o en grup.

Noves oportunitats

Quan ens movem en aquest horitzó és necessari indicar que no es tracta tant de canviar de model, d'arraconar l'estructura relacional tradicional, sinó d'aprofundir en el que s'ha adquirit i aprofitar les oportunitats que suposen els nous mitjans per abandonar les pràctiques considerades com a patologies. La millora de la comunicació mitjançant l'obertura de nous canals no s'ha de fer abandonant-ne els vells, sinó afegint-hi noves oportunitats. Fer millor el que ja es fa i fer algunes o moltes coses noves. Quan es diu que les noves tecnologies són una oportunitat per desenvolupar alguns dels –encara– reptes pendents del segle XX, és necessari també assenyalar que aquesta tasca s'ha de desenvolupar sobre la base d'uns determinats valors. Els valors sobre els quals es construeixen i es renoven les democràcies.

També és cert que, de vegades, s'amplifiquen les potencialitats transformadores de les tecnologies vinculades a Internet, com si mitjançant el recurs a la tècnica poguéssim resoldre els problemes de l'esfera política que s'han anat acumulant al llarg del segle XX i que han conduït a un progressiu allunyament de la ciutadania. Les noves tecnologies faciliten la tasca política, però no la substitueixen. No esperem massa d'Internet, no fos cas que després ens desenganyem. Internet constitueix un poderós instrument per parlar, trobar-se, intercanviar dades, opinions; el seu caràcter interactiu el configura com una eina de democràcia per excel·lència. Això sí, per desplegar totes aquestes potencialitats es necessita un canvi cultural; l'intercanvi requereix diàleg i el diàleg pressuposa informació, reflexió, saber escoltar. El diàleg pressuposa una actitud i constitueix una activitat diferent de la mera

Dra. Elisenda Malaret Garcia

És catedràtica i directora del Departament de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona i professora d'institucions de dret comunitari i dret públic econòmic.

És autora de diverses publicacions en matèria de regulació econòmica i les més recents tenen com a objecte, entre d'altres, les transformacions dels serveis públics i la liberalització de les telecomunicacions. Actualment, està elaborant les conclusions d'una investigació sobre l'impacte de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en les administracions públiques.

És, també, membre del consell de redacció de diverses revistes de dret públic i directora de diferents cursos sobre la regulació de les telecomunicacions a la Universitat Internacional Menéndez Pelayo.

concatenació de monòlegs. I em sembla que la nostra tradició, que ha privilegiat la forma sobre el fons, dificulta de vegades l'intercanvi de parers, la cerca de punts en comú. La concatenació no suposa necessàriament l'intercanvi o diàleg.

Les noves tecnologies suposen una eina per reforçar, multiplicar i ampliar els camps d'intervenció del Parlament. Però, recollint allò que es diu en altres fòrums relatius al govern electrònic, difícilment hi pot haver govern electrònic si no hi ha canvis en l'Administració, difícilment podrem tenir democràcia electrònica sense fer canvis profunds en els parlaments i en la seva manera de treballar. Crec que és important retenir que aquesta necessitat de canviar els hàbits i la manera de treballar és encara més necessària, encara més peremptòria quan les noves tecnologies de la informació ens permeten amplificar les bones i les males pràctiques: faciliten la comparació,

una comparació incentivada per les mateixes assemblees parlamentàries a través d'enllaços. Una comparació que es pot fer d'una manera molt senzilla, des de la butaca de casa o des d'un ordinador a la feina: podem entrar als webs de les diferents assemblees legislatives i veure fàcilment el que fan i el que no fan, i s'hi pot accedir sense excessives restriccions idiomàtiques; la majoria de les pàgines web són intel·ligibles, escrites en un idioma que utilitzem, molt especialment l'anglès, fins i tot als webs de les assemblees parlamentàries del nostre país. És molt fàcil ara fer la comparació, el *benchmarking*; els sistemes d'enllaços, de *links*, que els mateixos webs contenen, permeten que qualsevol ciutadà des de qualsevol lloc pugui comparar i pugui veure el que es pot fer i el que no s'està fent.

Partint d'aquests elements, aquesta ponència examina l'impacte que poden tenir les noves tecnologies sobre les funcions que la Constitució

i els estatuts han assignat als parlaments i em concentraré en les que, de moment, semblen més aptes per ser receptives d'aquests canvis. Em centraré en la funció legislativa, en la funció de control i en la denominada funció d'impuls.

Transformació de l'espai públic de comunicació

Prèviament, cal especificar que l'anàlisi d'aquestes funcions es farà des de la perspectiva de com es pot associar mitjançant les noves tecnologies els ciutadans, les empreses i les organitzacions no governamentals amb els processos de decisió, els processos de control i els processos de debat.

En tot cas, com ja he dit anteriorment, una anàlisi ràpida de les pràctiques parlamentàries que podem inferir de l'examen dels webs i dels reglaments parlamentaris ens permet avançar que aquests canvis han estat molt limi-

tats. Per això, hem de començar a fer propostes, a prescriure noves regles. Els juristes realitzem aquesta funció amb uns pressupòsits que de vegades poden semblar una cotilla, especialment si ho comparem amb altres disciplines. Però no podem oblidar que quan els juristes assenyalen la rellevància, si no l'obligato-

rietat o la força vinculant, de determinats principis o regles i de determinats procediments, ens referim a les normes fonamentals que estructuren la vida democràtica; regles i procediments que se sintetitzen en la primacia de la llei i el respecte dels drets fonamentals.

Les noves tecnologies obren la porta a una visió renovada de la democràcia

Les noves tecnologies obren la porta a una visió renovada de la democràcia en la qual el diàleg, el debat, la discussió poden veure's reforçats. Les noves tecnologies han configurat un espai públic de comunicació diferent. No podem entendre la democràcia, la funció assignada als parlaments, una democràcia que està inscrita en el primer precepte de la nostra Constitució, tal com l'enteníem al segle XIX.

L'espai públic de comunicació és avui un espai descentralitzat, és un espai global. Com és sabut, obtenir informació és, actualment, un exercici relativament fàcil. Una altra qüestió és processar-la. Ens podem informar, podem veure com es procedeix, com es discuteix, com s'intercanvien idees, quin tipus de problemes preocupen, etc. S'ha renovat i s'ha transformat l'espai públic de comunicació i això afecta necessàriament la manera com hem d'entendre la democràcia.

Principis de publicitat i participació

Però no solament es produeix aquesta visió renovada de la democràcia, inherent als canvis que s'han produït, sinó que també hem d'entendre d'una manera diferent dos principis essencials en l'estructuració de la democràcia: el principi de publicitat i el principi de participació. Veiem, doncs, com els conceptes, les categories constitucionals, publicitat i participació –també inscrits en la nostra norma fonamental–, ja no poden caracteritzar-se, dotar-se del mateix contingut que van tenir en el passat. És necessari interpretar, reinterpretar, dotar de contingut diferent els principis de publicitat i participació inscrits en la nostra Constitució. Aquesta nova significació d'aquestes normes se superposa a la tradicional. No es tracta de fer desaparèixer, de “derogar”, sinó d'afegir, de dotar de més riquesa.

Recordem que en el nostre àmbit jurídic, en la nostra tradició jurídica, és pacíficament admesa la idea que les normes s'han d'interpretar d'acord amb l'entorn i el sentit social en què operen. No tenim en la nostra tradició una presència forta del que són les doctrines originalistes, presents en el constitucionalisme americà. Aquesta manera de concebre i interpretar és aliena a la nostra cultura jurídica.

La publicitat ha d'afectar els treballs, els debats, les decisions; és a dir, el procés i el producte d'aquest, la manera de treballar i el resultat del treball. Les noves tecnologies possibiliten una amplitud més gran d'aquesta publicitat; per tant, el concepte de públic no pot ser igual al segle XIX que al XXI.

Al segle XIX els debats eren públics. Per què? Perquè hi accedien els periodistes, després ho transmetien en els diaris i es discutia en els cafès, i si s'adoptava una decisió que requeria formes especials, el producte es veia reflectit en els diaris oficials. Recordem que llavors hi havia una restricció espacial, que suposava unes tribunes atapeïdes de periodistes i de ciutadans que també hi accedien, però potser només quan hi eren convidats. He de remarcar que actualment sorprèn no trobar ni als webs ni als reglaments parlamentaris els canals normals d'accés dels ciutadans als hemicicles, a l'espai de debat i discussió que formalment es presenta com la seu principal de configuració de l'opinió pública, cosa que potser és encara expressió de la seva concepció com a espai limitat, reservat als parlamentaris i, en menor mesura, a la premsa. Sempre està establerta la manera de convidar la premsa, qui hi pot accedir, qui atorga les credencials. Per contra, els webs fan referència als visitants, aquells ciutadans desproveïts de la seva condi-



Dues iniciatives pioneres: CAT365 i Zabalik

ció a qui es mostren els locals; aquells que hi van no per assistir als debats, no per formar-se una opinió, sinó només per "veure", com si no fossin actors necessaris del debat polític, sinó simples assistents o observadors d'una obra d'art.

Cal que ens plantejem precisament com s'ha d'interpretar la noció de publicitat. Què és allò públic? Quin és l'àmbit d'allò que és públic? Quins són els destinataris d'allò que és públic?

En un moment en què els ciutadans no requereixen la intermediació dels espais institucionalitzats per obtenir informació, per fer-se'n una opinió, sembla que el concepte de públic i de publicitat ha de canviar. La publicitat no pot ser restringida, la publicitat no pot ser limitada. Crec que és difícil concebre que podem continuar operant amb la concepció limitada que la in-

terpretació literal de la Constitució pot suposar. En efecte, la Constitució estableix que "les sessions plenàries seran públiques". Només les plenàries? Sembla que avui dia la regla general ha de ser que totes les sessions del Ple i en comissió han de ser públiques. Si la regla és la publicitat, però la publicitat efectiva, no potencial, l'excepció haurà de tenir un fonament. Potser només el treball en el si de les ponències, per les característiques del treball, pot ser exclòs de la publicitat. Pensem que a escala europea el que hi ha damunt la taula en els documents comunitaris és la publicitat dels consells, tant l'europeu com sobretot el Consell –de representants estatals amb rang ministerial–; per tant, accés mitjançant les televisions parlamentàries, que s'estan obrint camí a tot arreu, o a través de la visualització per Internet.

De la mateixa manera, quan l'article 9.3 de la Constitució exigeix la publicitat de les normes, crec que també ens hem de plantejar quan aquesta publicitat ha de continuar equiparant-se amb publicació; aquell era el sentit tradicional de publicitat de les normes. Jo crec que avui dia, en què el suport paper no és l'únic imaginable, s'ha d'anar una mica més enllà. És veritat que en general les assemblees parlamentàries han facilitat l'accés

a lleis i les noves tecnologies han desplegat aquí tota la seva operativitat, però fa falta anar més enllà, perquè l'àmbit dels parlamentaris no es redueix només a la simple emanació o creació de disposicions legislatives. Quan la Constitució exigeix la publicitat, ha d'entendre's que se n'ha de garantir la publicació amb tots els suports que la tecnologia permeti i a través dels mitjans més fàcils i accessibles per als ciutadans i les empreses. Em refereixo a la publicitat de tot el treball parlamentari, dels debats i dels informes, de les preguntes i les respostes.

La forma o el suport mitjançant el qual es transmet canvia l'àmbit en el qual es projecta la publicitat i canvien, sobretot –i això és important re-

tenir-ho perquè és l'inici de la cadena que ens transforma la resta–, els destinataris. Aquests ja no estan necessàriament mediatitzats pels periodistes o per altres agents especialitzats. Qualsevol ciutadà, qualsevol associació, qualsevol empresa ha de poder, des de qualsevol lloc, accedir a tots els documents, a totes les sessions. Assenyalo això perquè precisament en els reglaments parlamentaris ens continuen dient de manera molt restrictiva què és el que s'ha de publicar i què no. Per exemple, els reglaments parlamentaris acostumen a dir que només es publica allò que després és objecte de debat en sessió plenària. En canvi, continuen sense ser objecte de publicitat a través dels mitjans electrònics els documents de treball de les comissions. I no es tracta només de les d'investigació, perquè aquest és un àmbit aliè a la nostra tradició a causa de les restriccions que encara operen en mans de les majories, sinó de les comissions d'estudi. Em sembla sorprenent que en examinar la relació de comissions d'estudi, fent un clic a sobre d'una comissió determinada, no es puguin trobar habitualment els documents de treball. La percepció que immediatament obté el ciutadà és que no treballen.

La regla general hauria de ser que totes les sessions del Ple i en comissió fossin públiques

Nous mecanismes de participació

Abans he dit que l'altre principi clau que cal interpretar, dotar de nova vitalitat i de nous continguts per mitjà de les eines que suposen les noves tecnologies, és el de participació. Per què? Perquè les noves tecnologies ens ofereixen nous canals, noves formes, nous suports; per exemple, el correu electrònic destinat als diputats, que permet la comunicació entre aquests i els ciutadans, empreses, ONG. El que passa és que llavors s'haurà de pensar a dotar els diputats de la capacitat i el suport necessari per contestar, i contestar dins un termini adequat. La cultura del silenci és aliena a Internet; una percepció de la

inactivitat formalitzada legalment en la figura del silenci, tan arrelada a les nostres latituds, de vegades ha estat presentada com a mostra de modernitat. Però l'efectivitat de la participació, l'atenció als representats, a les seves necessitats i interessos requereix mitjans i capacitats més grans per als diputats i per als grups parlamentaris.

La cultura del silenci és aliena a Internet

Sembla que el moment actual exigeix que els ciutadans i les empreses tinguin alguna cosa equivalent al que ja subministra l'Administració. És a dir, formularis electrònics, formularis per fer arribar les peticions; peticions que, evidentment, s'hauran de cursar, atendre, donar-hi resposta. Ens trobem davant la reemergència del dret de petició? Una figura que havia caigut en desús i que ha trobat una nova vitalitat s'ha renovat mitjançant les noves tecnologies. És molt més fàcil i, sobretot, els ciutadans en la societat del coneixement tenen més informació i més coneixements, estan en millors condicions per formular peticions als seus representants. Però, novament, per tal que s'exerceixi d'una manera satisfactòria i a la vegada s'incentivi l'exercici d'aquest dret haurem de tenir comissions de peticions a les assemblees parlamentàries, comissions de petició que apareguin als webs dels parlaments. A les assemblees regionals, el dret de petició és inexistent o, com a mínim, no es percep com a tal. Sempre es repeteix l'exemple de l'assemblea d'Escòcia, els primers que van començar a organitzar el dret de petició, i ràpidament va funcionar. Però el mateix succeeix en parlaments com el suec. Els casos esmentats suposen un nombre d'habitants similar al d'algunes comunitats autònomes; un volum que sempre facilita la interactivitat. En tot cas, aquesta és una qüestió que haurà de ser objecte d'atenció.

La tercera qüestió que s'ha d'esmentar quan parlem de participació i de la recreació o la formulació de nous canals i noves formes és la qüestió dels fòrums de debat. Hi ha fòrums de debat "facilitats" pels parlaments. Però es pot anar més enllà i no només limitar-se a obrir un espai, una plataforma. Hi ha possibilitats de fòrums més organitzats. Fòrums en què es formula una pregunta, es planteja un problema, s'apunten algunes solucions i s'organitza el debat, del qual s'estableix per endavant la durada i el moment o termini en el qual es produiran els documents de síntesi.

Evidentment, quan parlem de tots aquests nous mecanismes de participació s'ha de retenir, s'ha de considerar una idea bàsica i és que els ciutadans participaran només si es compleixen determinades circumstàncies, si es donen determinats requisits; si no, el fracàs està garantit i les noves

tecnologies només faran més visible la situació actual. Per tal que la participació funcioni efectivament i compleixi la seva funció institucional, els ciutadans, les ONG han d'estar convençuts que el que aporten, les dades, la informació, les opinions que subministren són tingudes en compte. I això, novament, requereix canvis en la manera de treballar i de fer. No oblidem que la Llei de règim jurídic i procediment administratiu de l'any 1992 va introduir una reforma en virtut de la qual s'establia expressament que les al·legacions dels ciutadans, els documents aportats en el procediment haurien de ser presos en consideració (art. 79.1). Deu anys després, aquest precepte sembla formar part dels "límbs dels bons propòsits" del legislador del 1992, allà on reposen les innovacions de més calat per al ciutadà en les seves tasques quotidianes, aquelles petites i subtils reformes més vinculades al Pla de modernització. "Preses en consideració" no vol dir seguides, sinó que s'han de valorar, cal explicar per què no s'ha seguit aquest criteri, per què se n'ha seguit un altre, quines opcions es van formular i quines són les raons o motivacions de l'opció requerida.

Si no s'evidencia, si no es pot fer visible que el que aporten els ciutadans és útil, que els seus arguments, raons, dades o opinions incideixen en major o menor mesura en el procés polític, difícilment els ciutadans hi participaran. El ventall de possibilitats serà més gran, però el resultat serà idèntic. Torno a fer una crida a reforçar els serveis dels parlaments i dotar-los de personal qualificat per realitzar aquestes tasques; tasques de moderadors, de formuladors de preguntes, d'estructuradors del debat, de sintetitzadors de debat, etc.

En tot cas, el que cal assenyalar és que, com ja he dit abans, en la societat del coneixement la difusió de les idees, de la informació, es produeix sense la necessària intermediació dels mitjans de comunicació o altres instàncies formalitzades pròpies de moments anteriors. Això requereix arbitrar canals que permetin donar resposta a aquesta nova realitat. És per això que hem de reinterpretar aquests conceptes que són a la nostra Constitució per tal de portar llum a les reformes que siguin pertinents.

Vegem ara, a partir d'aquesta reelaboració de conceptes, algunes qüestions en relació amb les funcions a què abans he fet referència: funcions legislativa, de control i d'impuls.

Noves tecnologies aplicades a la funció legislativa

Pel que fa a la funció legislativa, s'han de diferenciar dos aspectes estretament relacionats entre si però que s'han de considerar d'una ma-

nera separada. D'una banda, el que és estrictament el procediment legislatiu i, de l'altra, el tema específic i concret de la qualitat de la informació necessària o pertinent per efectuar correctament aquest procés legislatiu. Hauríem de fer una precisió, un recordatori necessari en tant que l'entorn institucional en què ens movem és encara molt deutor de la tradició de secret pròpia d'altres èpoques. És a dir, la qualitat, la racionalitat, l'eficiència del treball parlamentari requereix que els diputats, els parlamentaris disposin de tota la informació necessària, oportuna i adequada per a la realització de la seva tasca. El dèficit d'informació que pateixen els parlamentaris en les seves relacions amb els governs presenta evidents similituds amb les insuficiències que pateixen els ciutadans. El Govern està obligat a informar les assemblees exhaustivament i amb la deguda antelació sobre les lleis en preparació, així com sobre els principals aspectes de l'ordenació del territori i la ubicació i l'execució dels grans equipaments i infraestructures. La asimetria en la informació dificulta seriosament l'elecció dels diputats. Els grups parlamentaris s'han de col·locar en una situació de paritat informativa amb el Govern, de manera que es possibiliti una elecció racional, en una igualtat d'oportunitats que doti efectivament de força el Parlament.

Les administracions, en l'exercici ordinari de les seves comeses, recullen una gran quantitat i varietat d'informació. Informació que després processen, estructuren –o haurien de fer-ho– i que, un cop elaborada per ser difosa, ha de ser-ho efectivament. Ha de ser posada a disposició dels ciutadans, de les empreses, de les ONG, etc. Si l'Administració no subministra aquesta informació de manera generalitzada, si l'Administració no trenca amb les pràctiques habituals del secret, difícilment subministrarà als diputats més informació (en quantitat i en qualitat). Actualment, al nostre país la informació disponible en línia és molt escassa. Per tant, és fàcil imaginar que els diputats, els parlamentaris es trobaran amb les mateixes barreres d'accés a la informació amb què es troben actualment els ciutadans. Així doncs, és necessari que s'adopti ja una decisió fonamental i bàsica sobre la informació disponible al públic, una decisió que haurà d'estar necessàriament d'acord amb els requeriments constitucionals.

En aquest sentit, potser és útil recordar que la primera edició del *Dret administratiu* del professor Parada sostenia que, d'acord amb el que s'estableix a la Constitució, tota la informació era pública; el secret era l'excepció. Per tant, si en aquella edició del manual ja es formulava aquesta consideració, sembla que vint anys després ja podríem començar a fer-la



La Dra. Elisenda Malaret Garcia

efectiva. Si la informació és pública, és a dir, si està en mans de l'Administració, s'ha de fer pública. Només la que estigui coberta per les exigències pròpies del dret a la intimitat, el secret comercial o la garantia d'altres drets o valors constitucionals pot tenir el caràcter de secret. I si és pública ha de ser a tota a la xarxa, ha de ser tota accessible en línia i assequible, amb uns sistemes operatius gratuïts o lliures. El Govern, els parlaments, no poden privilegiar determinats sistemes operatius i, sobretot, no poden carregar els ciutadans amb despeses suplementàries i innecessàries.

No és possible que encara avui ens trobem amb problemes d'accés a registres que són públics, com el de contractistes. Els ciutadans, les empreses, només amb la identificació, han de poder accedir a aquesta informació, quan la norma, a més, ha establert que el registre és públic. Per què? Perquè tots sabem que la publicitat, la transparència, és la primera eina del control i no podem oblidar que, precisament, els països que tenen una qualitat de vida democràtica més gran són els països en els quals les administracions són més transparents, quan el control és difús i no solament concentrat en el Parlament i en determinats mitjans de comunicació.

Per tant, actualment, les noves tecnologies encara no han contribuït a millorar la informació que arriba als diputats. Aquests tenen les mateixes dificultats, la mateixa escassetat que els ciutadans.

Abans d'entrar en el procediment legislatiu, voldria avançar una mica i formular una consideració que afecta tant els productes del Govern com els del Parlament i que dificulta la posada a la pràctica de les seves polítiques. Entenc que novament hem de cridar l'atenció sobre les deficiències

Cal un canvi de cultura política perquè emergeixi una nova cultura ciutadana

de les exposicions de motius, que són potser resums, però mai exposicions de motius. Un cop més, l'avaluació de la seva qualitat la podem fer comparant. Tots els operadors hem pogut advertir què suposa una exposició de motius en una decisió comunitària; llegint una exposició de

motius d'una institució comunitària podem entendre fàcilment per què s'ha adoptat una determinada política legislativa. Per contra, en el nostre entorn institucional més proper continuem sense entendre moltes vegades per què les lleis opten per determinades solucions en lloc d'altres.

Hi ha mancances en la informació que es transmet en les assemblees legislatives, però que, de fet, el que reflecteixen és la manca en el subministrament d'informació per part de l'Administració. Hi ha mancances també en els antecedents que se subministren al legislador. En els antecedents que s'adjunten al projecte haurien de constar les propostes que han fet al llarg del procés, els diferents grups d'interès que han estat escoltats, quines han estat les seves posicions, si hi ha hagut al·legacions, si hi ha hagut reunions.

De nou la comparació; una informació recent que ens aporta formes d'entendre les relacions Govern-Parlament. El Congrés dels Estats Units està reclamant al president Bush i al vicepresident Cheaney part de les actes de les reunions que van tenir amb els representants d'Enron per elaborar les lleis sobre regulació elèctrica. Sempre que hi ha reunions hi ha d'haver actes que reflecteixin el contingut de la reunió, aquesta és la manera de treballar que s'ha de donar en el sector públic. No pot ser que l'Administració treballi amb hàbits més propis de la família o de la petita empresa, atès que, com és sabut, a la gran empresa també hi ha actes que permeten tenir constància.

Doncs bé, després, tots aquests materials han de formar part de la documentació que s'aporta als parlamentaris perquè aquests tinguin els elements necessaris per adoptar una decisió amb l'estàndard de qualitat més elevat i amb la claredat més gran possible.

Participació ciutadana en el procés legislatiu

Quin és l'estat de la qüestió actualment? Bé, si repassem el dret positiu, veiem que l'única petita novetat la trobem a Catalunya, on s'estableix que un cop aprovat l'avantprojecte de llei pel Consell Tècnic (cosa que suposa una fase molt avançada, amb totes les grans línies ja tancades), just abans

que l'aprovi el Govern i el remeti al Parlament, s'obre un termini d'informació pública. No es tracta d'al·legacions perquè tècnicament no ho són –no hi ha legitimació–, però durant aquest temps es poden formular suggeriments. Bé, això és el que hi ha, no tenim encara dades per saber la utilitat d'aquesta petita i limitada obertura als ciutadans. No en sabem la tipologia dels participants, el curs dels suggeriments, les lleis sobre les quals hi ha hagut més incidència, de quines organitzacions provenen ni quins han estat els seus plantejaments. Això no està processat.

Avançant, i seguint la recomanació dels ministres de funció pública europeus, que es reuneixen i comparteixen experiències, examinen què fan els uns i els altres, avaluen quina és la millor pràctica, vegem ara algunes qüestions més entorn del procediment legislatiu.

Si ampliem l'angle de visió i tenim en compte experiències d'altres països europeus, d'altres governs, d'altres parlaments, d'Anglaterra, Escòcia, Holanda, França, Suècia i algunes assemblees de *länder* alemanys, veiem com, de nou, la fase prèvia és significativa; se'n té cura especialment, ja que és *de facto* quan s'adopten les línies mestres de la política. Així, prenent l'exemple de les lleis que s'han denominat "de la societat de la informació" o altres disposicions en matèria de regulació de telecomunicacions, veiem com abans de la formulació del projecte, és a dir, abans que existeixi un text articulat, es produeix un document en el qual es detallen un ventall de problemes i de possibles solucions. Aquests problemes, aquestes qüestions són les que permeten obrir un debat ciutadà, un debat que ha de tenir un termini, evidentment. Un debat per tal que els ciutadans, les empreses identifiquin els problemes que la regulació ha de resoldre o, segons com, pugui crear i formulin les seves propostes, les seves opinions; finalment, s'elabora un document de síntesi a partir del qual ja es pot, sobre bases més sòlides, redactar el projecte de llei.

Si es treballa d'aquesta manera, el Govern té una percepció més pertinent i encertada de la diversitat de supòsits que es poden plantejar i els avantatges i els inconvenients que un tipus de regulació pot comportar. Paral·lelament, els diputats també tindran més elements, perquè tindran més informació, tindran més opinions i el producte final serà clarament millor. Resoldrà millor els problemes perquè atindrà la seva realitat i, per tant, ens estalviarem problemes d'aplicació. Aquesta manera de procedir és la que podem trobar en veure com s'elaboren, com es formulen les lleis en aquest últim període en què la tecnologia ha posat a disposició nous instruments que possibiliten l'obertura de nous formats de comunicació entre represen-

tants i representats. L'intercanvi de parers, l'amplitud de subjectes participants poden conduir a variacions substancials dels criteris de regulació anteriors, especialment quan aquests també s'han plantejat de manera ràpida i sense un examen previ de les solucions adoptades en altres països. Així, es va generalitzant la pràctica de llibres blancs, verds, etc. o documents de treball sobre la base dels quals s'obre el debat i dels quals es parteix per fer propostes. Actualment, el nombre de ciutadans, ONG, empreses, amb capacitat per intervenir, ha augmentat considerablement i ha crescut el nombre de subjectes acostumats a treballar de manera interactiva.

El procediment de legislar constitueix, doncs, un camp per innovar, per introduir noves pràctiques que apropin aquestes tasques del Govern i del Parlament als ciutadans.

Funcions d'impuls i control i les TIC

Però també en l'àmbit de la funció de control s'obren noves perspectives que poden induir a canvis en les pautes de relació representants-representats. Així, ens hem de preguntar com s'ha de fer perquè les interpellacions, les preguntes orals i escrites siguin accessibles per als ciutadans.

La disminució del paper del Parlament en les tasques legislatives ha reforçat, en canvi, el paper d'aquestes assemblees en tasques d'estudi, de proposta. I en aquest camp que després es reflecteix en la funció d'impuls, les noves tecnologies permeten obrir més el Parlament als ciutadans i possibiliten una interacció més gran amb els ciutadans, les empreses i les ONG en aquest tipus de tasques. És cert que els reglaments ja preveuen que en les comissions d'estudi, a diferència de les d'investigació, hi participin experts, però jo crec que fins i tot s'ha de tornar a pensar quines característiques han de reunir actualment els denominats experts —en la societat del coneixement, que suposa precisament una ampliació i redistribució del coneixement. Potser es podria establir una diferència; potser hi ha un nucli dur d'experts que hi participen d'una manera —expressament cridats— i uns altres que hi participen només sobre la base de la seva lliure decisió quan s'estableix el fòrum i s'obre.

La tasca de control també requereix aprofitar al màxim les potencialitats que ofereixen les televisions parlamentàries, la retransmissió dels debats i l'accés a tota la documentació mitjançant sistemes electrònics. Juntament amb això, i per tal que el control es faci d'una manera més propera als ciutadans, la meua opinió és que s'ha de revitalitzar l'instrument de les peticions i les preguntes. Però potser aquí la qüestió consisteix no tant en

un ús adequat de les noves tecnologies, sinó en la correcta temporització de la seqüència pregunta-resposta. A títol d'exemple, però segur que se'n poden trobar d'altres, el Reglament de l'assemblea legislativa regional de Valònia (publicat a Internet) estableix que les preguntes orals amb resposta oral es puguin plantejar al matí per a la sessió que s'ha de fer unes hores després. El contingut d'aquesta pregunta només està limitat a un cas: que no es necessitin papers ni calgui consultar expedients per resoldre.

Aquests elements donen molta més vitalitat al debat, a la democràcia, en definitiva, i permeten, evidentment, apropar els ciutadans als parlaments. És en aquesta direcció en què s'hauran de revisar les formes per permetre l'accessibilitat i la visibilitat dels debats, dels treballs, etc.

Això requereix també una cura del llenguatge, potser fer resums dels debats; una cosa tan simple és un bon mecanisme. Aquesta pràctica la podem trobar al web d'algunes assemblees, amb la qual cosa faciliten la rapidesa en la comprensió d'allò que s'ha debatut i afavoreixen que s'identifiquin millor les posicions dels diferents grups parlamentaris. Tots sabem que el temps té un valor.

Canvis en la societat del coneixement

En conclusió, és urgent, inajornable, la tasca de reformar els reglaments parlamentaris, reforma que és necessària, ja que aporta més seguretat als actors, a tots els actors: grups, diputats, ciutadans, associacions. Aquesta reforma haurà de precisar què és el que s'ha de publicar, què és allò que és públic, establir obligacions de publicar.

El dret acompanya sempre els canvis polítics i els aporta certesa, els incentiva. La seguretat és, alhora, un incentiu per al canvi i per a la participació.

Per tant, i per finalitzar, la introducció i la difusió de les noves tecnologies no és un problema tècnic, és un problema polític, i ha de ser abordat com a tal. Amb aquesta nova perspectiva, podem associar els ciutadans amb l'activitat política que es desenvolupa als parlaments i reconstruir la confiança amb un sistema en què les maneres de fer tradicionals han anat allunyant els ciutadans i els han anat privant de mecanismes d'influència real. Els han privat de veu, podem tornar-los a donar la veu, però per a això és necessari un canvi en el dret positiu. Però si bé és necessari reformar el dret positiu, no podem ni hem d'oblidar que és especialment necessari un canvi en la cultura política: un canvi de cultura política perquè emergeixi una nova cultura ciutadana. ■