

**Consideraciones sociojurídicas sobre participación ciudadana y “democracia abierta”: especial referencia a las nuevas perspectivas de profundización democrática en Canarias (Socio-Legal Considerations On Citizen Participation And "Open Democracy": Special Reference To Opportunities For Strengthening Democracy In The Canary Islands)**

JUAN RODRÍGUEZ-DRINCOURT<sup>o</sup>

Rodríguez-Drincourt, J., 2017. Consideraciones sociojurídicas sobre participación ciudadana y “democracia abierta”: especial referencia a las nuevas perspectivas de profundización democrática en Canarias. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 979-992. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3068743>



**Resumen**

En los últimos años se ha intensificado en España el desarrollo legislativo y las experiencias reales que pretenden promover la participación de los ciudadanos en la cosa pública. Se trata de propuestas que parten, según los casos, de teóricos, de organizaciones no gubernamentales, foros ciudadanos, asociaciones y evidentemente de los gobiernos, parlamentos y administraciones públicas. Muchas de estas propuestas impulsan una “democracia abierta” como concepto amplio que liga la profundización democrática a nuevas vías de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información. Se hace una especial referencia a la Comunidad Autónoma de Canarias que constituye, en lo que toca a su calidad democrática, un caso singular en el universo autonómico. No hay otro caso comparable de déficit democrático. En Canarias el Estatuto de autonomía articuló un sistema electoral injusto y supuestamente transitorio que aún hoy pervive. El artículo refiere los cambios socio-jurídicos que se aprecian en la última década.

**Palabras clave**

Democracia; participación política; transparencia; ciudadanía; educación; desarrollo moral

**Abstract**

In recent years the legislation on political participation and transparency was developed and the real experiences that aim to promote the participation of citizens in public affairs. It is proposed to start, as appropriate, theoretical, non-governmental organizations, citizens' forums, associations and obviously governments, parliaments and governments. Many of these proposals drive an "open democracy" as a broad concept that link the democratic deepening to new avenues for citizen participation, transparency and access to information.

Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D del Ministerio de Economía y Competitividad DER 2014-57128-P *Transparencia institucional, participación ciudadana y lucha contra la corrupción*.

<sup>o</sup> Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Calle Juan de Quesada, 30, 35001 Las Palmas de Gran Canaria. Email: [juan.rodriguezdrincourt@ulpgc.es](mailto:juan.rodriguezdrincourt@ulpgc.es)



Additionally, Education and the educational transmission process play a decisive role in the construction of an advanced democracy. Special reference to the Canary Islands that is, in what touches to its democratic quality, a unique case in the Spanish regional universe. There is no other comparable case of democratic deficit. In the Canary Islands, the Statute of Autonomy articulated an unfair electoral system. The article refers to the socio-legal changes that have taken place in the last few years.

**Key words**

Democracy; political participation; transparency; citizenship; education; moral development

**Índice**

1. Introducción.....	982
2. Fortaleza y debilidad democrática: El valor de la educación y la etiología del desarrollo moral para una real profundización democrática .....	982
3. “Democracia abierta” y profundización democrática .....	983
4. Democracia y participación ciudadana en Canarias: ¿Hacia la profundización democrática? .....	986
5. Las vías de participación ciudadana en la redacción de la Ley canaria de Transparencia .....	989
Referencias.....	991

## 1. Introducción

*Evitar que la mayoría sea silenciosa o silenciada sigue siendo uno de los objetivos más importantes de la Historia desde una lógica democrática.*

Manuel Vázquez Montalbán, 2005. *El estrangulador*. Debolsillo

Es verdad que medir la democracia es, cuando menos, un objetivo complejo (Beetham 1994). Ciudadanos, medios de comunicación, gobernantes y estudiosos utilizan con frecuencia expresiones como “calidad de la democracia”, “más democracia” o “profundización democrática”. En la compleja y difícil tarea de medir la democracia, la participación ciudadana constituye uno de sus índices. Evidentemente, cuando hablamos de participación política estamos utilizando un concepto complejo que va mucho más allá de la participación en los procesos de sufragio. Requiere referir el nivel de actividad de múltiples dimensiones o modos de participación política. Así, por ejemplo, la relativa a los procesos de comunicación, la participación en grupos sociales organizados formalmente, grupos informales, la participación en actos de protesta, participación en campañas electorales etc. No menos compleja y relevante es la cuestión de la democratización electoral (Elklit 1994)

Además se suman otros asuntos que inciden de forma relevante en la “calidad democrática” como, por ejemplo, los procesos educativos y el desarrollo moral que juegan un papel decisivo en la construcción de una democracia abierta y consecuentemente avanzada.

## 2. Fortaleza y debilidad democrática: el valor de la educación y la etiología del desarrollo moral para una real profundización democrática

Sin ciudadanos activos y comprometidos la democracia es una quimera. En este sentido la educación es un instrumento decisivo y muchas veces la asignatura pendiente para una auténtica profundización democrática y de relevante valor preventivo en la lucha contra la corrupción.

Es apreciable que a pesar de que supuestamente se educa en “valores éticos” en realidad sus contenidos, los textos de referencia en la educación secundaria, son cuando menos deficientes.

El desarrollo moral no debe llevar a error. La formación moral, como bien afirma Dewey (2004), no se debe tomar bajo un concepto estrecho ligado a la tradición y a la convención. El desarrollo moral y la formación ética tienen una dimensión externa muy relevante como capacidad efectiva para hacer lo que se necesita socialmente. Las cualidades morales, sociales y políticas de la conducta deben ser idénticas. La medida del valor de los programas, los métodos y la organización de la educación escolar se debe referir, en buena medida, a que se hallen animados por un espíritu social y democrático.

El peligro actual del trabajo escolar está en la ausencia de las condiciones que hagan posible, utilizando la terminología de Dewey (2004), un “espíritu democrático penetrante”. Los programas escolares deben formar para una ciudadanía activa y de valores democráticos y la escuela tiene que ser una comunidad de vida en la que realmente haya un alegato constante de actividades constructivas en principios y valores constitucionales.

La división real de poderes, la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana son garantías básicas de una democracia avanzada y por el contrario constituyen siempre las debilidades de las democracias no consolidadas. Al mismo tiempo es indudable que la democracia requiere de formación cívica y moral. Hace tiempo que quedó demostrado que el nivel educativo incide incluso en la probabilidad de una más intensa participación ciudadana lo que a su vez determina incluso la probabilidad del ejercicio básico del derecho de sufragio. Desde luego se

trata de un asunto complejo y multifactorial pues, la "formación de ciudadanos" para una democracia avanzada y participativa, pasa por una compleja interacción de variables de entorno familiar, posición económica, dinámica del grupo de amigos, formación escolar e incluso una variable como la "opción personal" que es producto de un perfil psicológico.

No es fácil de determinar los rasgos que debe tener el desarrollo moral de un ciudadano formado en los valores de una democracia: probablemente generosidad, confianza social, sentido del deber y de la moralidad, comunicación, respeto, leal desacuerdo y convicción de revertir lo negativo en positivo. En este sentido, probablemente en la educación para una "sociedad democrática" se vislumbran algunos contornos como transparente, dinámica, participativa y que debe educar para desterrar el conformismo y la intolerancia y, por el contrario, promover la creatividad y la solidaridad.

Es también interesante diferenciar estadios evolutivos de desarrollo colectivo, por ejemplo, entre "sociedad decente" y "sociedad civilizada" que en el fondo son fases de desarrollo democrático.

La formación de un "ciudadano" se debe entender como "militante" y asociada a la comprensión cabal de que la democracia es un proceso siempre abierto de lucha histórica frágil y de extraordinario valor que depende de todos y cada uno de los ciudadanos. Necesariamente debe identificarse a la Constitución como eje de una sociedad democrática. No pasa solamente por explicar vagamente la dignidad y la idea de derecho en un plano conceptual con saltos históricos en el vacío.

La democracia requiere la maximización cívica y moral de cada ciudadano. Al mismo tiempo es verdad que es una utopía pensar en una ciudadanía plenamente activa de forma general y constante. Ahora bien, la realidad muestra ejemplos realmente sobresalientes de lo mucho que pueden unos pocos. Es decir que probablemente bastaría con la participación realmente activa de un bajo porcentaje de la sociedad civil, para producir efectos relevantes en la calidad democrática. Este objetivo es a todas luces realizable pero requiere revertir el distanciamiento actual de lo público en la percepción de las nuevas generaciones y profundizar en el "desarrollo moral" de los jóvenes. El objetivo de una ciudadanía activamente participativa no requiere de la utopía de la participación de todos generando una expectativa de máximos.

El caso de Canarias, en los últimos años, muestra cómo la activa participación organizada de muy pocos puede coadyuvar, mucho más de lo que hubiese sido posible imaginar, a abrir vías de profundización democrática.

### **3. "Democracia abierta" y profundización democrática**

Es verdad que, como bien afirma Luigi Bobbio (2014), en los últimos años, se han venido presentando una panoplia de trabajos y experiencias reales que pretenden promover la participación de los ciudadanos en el ámbito público. Se trata de propuestas multidireccionales que parten, según los casos, de teóricos, de organizaciones no gubernamentales, foros ciudadanos, asociaciones y evidentemente de las administraciones públicas. Además se intensifica la aprobación de leyes de transparencia y de participación ciudadana que están incardinadas en la profundización democrática.

Muchas de estas propuestas son de "democracia abierta" como concepto amplio que liga la democracia de nuestro tiempo a vías de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información. El ideal de transparencia y de acceso a la información no nace con el Open Government británico de los 70 del pasado siglo ni con el famoso Memorándum de Obama. En realidad es un asunto tan viejo como el de participación política bajo modelos propiamente constitucionales. De hecho, ya en el siglo XVIII, algún Estado europeo, como es el caso de Suecia, aprobó incluso leyes de acceso a la información.

De forma esquemáticas podemos decir que hace dos siglos el liberalismo programático abrió paso a la "idea madre" de descargar en algunos lo que casi todos no quieren ni pueden hacer. Nació con fuerza la idea de democracia representativa frente a la democracia directa que hoy presenta, en el caso de España, escasa vitalidad práctica aunque paradójicamente sea tan demandada por la ciudadanía. De hecho, por ejemplo en el caso de Canarias, la demanda de un impulso a las consultas de democracia directa constituyó una de las "tendencias" más relevantes de los trabajos de "foro abierto" para la redacción del anteproyecto de la vigente Ley canaria de transparencia.

La participación es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la democracia y las instituciones. En buena medida, la actual crisis de legitimación de las mismas, trae causa, al menos en parte no desdeñable, en un déficit de participación real. No compartimos los argumentos de la tradición liberal conservadora que pretenden desligar calidad democrática y participación (Crozier 1975) aunque es evidente que es también simplista pensar que linealmente a más participación política popular más democrático es un sistema de gobierno. Las cosas, como bien afirman Perry y Moyser (1994), no son tan sencillas.

Ahora bien, es cierto que la ideología "actualmente triunfante" no confía en la participación (Losurdo 2007) y consecuentemente en la voluntad mayoritaria de los ciudadanos (Femia 2001). Además ha coadyuvado en buena medida, junto al mal diseño participativo de las instituciones democrático representativas, a "estrangular" las vías democracia directa.

No es desde luego sencillo revertir algunos mecanismos seculares de acción política pública. Al mismo tiempo surgen dudas de legitimidad en el modelo de "democracia abierta" por cuanto se entiende, por algunos, que genera riesgos al presuponer que solamente una parte de la ciudadanía, probablemente la más culta o la que responde a determinados intereses, estaría dispuesta a participar. Bajo el anterior supuesto, potencialmente, haría prosperar un modelo de élites y lobbys. Además, hay quienes consideran que los mecanismos de participación ciudadana deben ser analizados con mucha atención porque tras supuestos esfuerzos de "democracia abierta" se puede esconder la promoción de determinados intereses, iniciativas falsamente participativas o incluso demagógicas y neo-populistas (Castells 2003). Los caminos de la democracia son plurales y es verdad que las técnicas de participación ciudadana, por ejemplo en el experimentado ámbito municipal, raramente han conseguido la transformación de las sociedades y administraciones donde se han planteado (Villasante 1995). Pero también, a decir verdad, ese parece un objetivo que en democracia es casi "pretencioso" y por el contrario hay numerosas experiencias de, cuando menos, revitalización democrática apreciable. De hecho, uno de los ejemplos más interesantes se halla en Canarias donde se ha desarrollado en los últimos 30 años un ejemplo singular de participación política asamblearia de valor extraordinario. Es el caso del municipio de Santa Lucía en Gran Canaria en el que se crearon, desde entonces, consejos populares que incluso emitían decisiones de carácter vinculante para el pleno. Una estructura asamblearia compleja promovida por la antigua ACN-ICAN con 16 AAVV, más cien grupos asociativos organizados en un municipio que presentaba, cuando se inició esta experiencia, una problemática de insuficiencia radical de infraestructuras y servicios mientras la población se triplicaba en dos décadas por el desarrollo turístico y que muestra hoy un extraordinario desarrollo. La convicción de un programa asambleario y participativo bajo los presupuestos de formación, información y participación se ha desarrollado en una dilatada gestión que les ha mantenido, durante tres décadas, en el poder municipal con repetitivas mayorías absolutas.

Los tres ejes de una democracia abierta (transparencia, participación y colaboración) llaman, en realidad, a la participación. Especialmente resultan costosos los impulsos propiamente ciudadanos. Las asociaciones conforman

compromisos variables y complejos de implicación no remunerados pero que, por el contrario, requieren un extraordinario trabajo de planificación e implementación que en sociedades poco maduras democráticamente los hacen inviables. Además la superación o inadecuación de los modelos de participación ha sido también argumentada desde una supuesta complejidad insuperable de los asuntos políticos. En este sentido, algunos impulsos ciudadanos surgidos en Canarias constituyen excelentes ejemplos de, cuando menos, una revitalización democrática basada en vías participativas que incluso apuntan a ser propiamente transformadoras. La profundización democrática, por participativa, no supone que "todos" tengan que participar en todo sino que haya "ventanas reales" para un acceso pleno a la parte del todo que interesen y, finalmente, vías consolidadas para poder hacer llegar a la ciudadanía y a las instituciones sus propuestas o alternativas.

Vivimos un momento significativo en lo que respecta al modelo de democracia. Una "fase superior" de la democracia representativa que, al menos desde hace unas décadas, muestra síntomas cada vez más agudos y alarmantes de agotamiento sistémico. Un momento que es de crisis y al mismo tiempo de expectativa de un potencial nuevo estadio democrático. Efectivamente hay indicios para pensar que estamos ante algo más que un desarrollo legislativo. En todo caso, nos toca ser precavidos pues a lo largo de la historia contemporánea se han sucedido incluso revoluciones democráticas en las que se ha desarrollado un vivo activismo político y reformas que, con la indiferencia pasiva de la mayoría, ha fracasado la profundización real en el ideal democrático (Gueniffey 1996).

Desde luego, en lo básico, el paradigma de nuestro tiempo continúa siendo el de las libertades de "los modernos" de las primeras décadas del siglo XIX. La democracia representativa nació fundamentalmente asociada a la supuesta mayor competencia y juicio de los elegidos por su sabiduría afán de justicia y patriotismo. Convendremos que, al menos, los argumentos de Hamilton *et al.* (1788/2003, 353) o de Constant (2010/1815) en los orígenes de la democracia representativa son hoy, en buena medida, hueros ditirambos de la nada y eso ya de por sí debiera resultar preocupante.

El orden político pivota desde hace casi dos siglos sobre la idea básica de una sociedad civil que no quiere ser "distraída" por lo político o que, en todo caso, está solamente dispuesta básicamente a dedicarle unos minutos, como ejercicio casi lúdico, cada cuatro años (Kymlicka y Norman 1997). La ausencia ciudadana de la política tiene como principio general, en los regímenes democráticos, dos siglos de vida y plena vigencia. Articula una "ciudadanía pasiva" como supuesto modo de desarrollo y disfrute particular que al fin y a la postre coadyuva a erosionar, en la "fase superior" que vive en nuestro tiempo, la confianza en la democracia y laminar la propia libertad que defiende. Vivimos el tiempo del paroxismo de la democracia diluida y del desistimiento de lo público y, lo que es más grave de la ética, de los ciudadanos. Sin embargo, el presente muestra síntomas y vías de concienciación para la reversión.

En concreto en el caso de Canarias la actividad ciudadana en política vino caracterizada, tras el Estatuto y durante más de dos décadas, por la atonía y un cierto "absentismo ciudadano" de lo público. Sin embargo, en los últimos años es perceptible un cambio relevante con el desarrollo de vías de profundización democrática. Las iniciativas, en este sentido, han sido bidireccionales partiendo tanto de la sociedad (de abajo hacia arriba) como desde la acción de gobierno (de arriba hacia abajo). Indudablemente, el objetivo debiera pasar por quebrar la incomunicación característica de la relación entre el poder y ciudadanía. En principio gestando un nuevo paradigma que puede seguir siendo básicamente representativo pero que, todo parece indicar, irá perfeccionando la implementación de mecanismos de transparencia pública, rendición de cuentas, responsabilidad de gestión, colaboración y participación ciudadana.

La ciudadanía reclama participar en la elaboración de las políticas públicas, el control y rendición de los resultados de la gestión. Por eso los pilares de una democracia abierta pasan por combatir el secreto y la manipulación como forma asentada de hacer gestión pública para sustituirla por una transparencia real en la gestión pública que se concrete en vías de acceso reales a la información, a la colaboración, la participación y la rendición de cuentas de la gestión.

Los impulsos recientes a estas políticas han partido tanto de gobiernos interesados en una gestión más participativa y colaborativa de la ciudadanía que redunde en la legitimidad democrática de su acción de gobierno como de ciudadanos, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil que luchan por un nuevo paradigma democrático que abra un espacio real al componente participativo y deliberativo.

Se ha argumentado, en numerosas ocasiones, la dificultad de desarrollar un modelo realmente participativo por la pasividad, la falta de preparación y de compromiso de una ciudadanía que solamente se moviliza cuando ve afectado sus intereses patrimoniales o económicos. Desde luego el desafío participativo requiere ineludiblemente de un relevante "desarrollo moral".

#### **4. Democracia y participación ciudadana en Canarias: ¿Hacia la profundización democrática?**

Es indudable que Canarias es, en lo que toca a su calidad democrática, un caso paradigmático y sin parangón en el universo autonómico español. No hay probablemente otro caso comparable de "postración" democrática. En Canarias el Estatuto de autonomía articuló, en su versión original, un sistema electoral injusto que aun siendo, desde hace más de treinta años, "transitorio" aún hoy pervive incluso agravado en sus defectos tras la reforma del Estatuto de autonomía (López Aguilar 1997). La reforma del subsistema electoral de Canarias es ya una vieja asignatura pendiente por la intensa distorsión que se produce en la representación en Canarias por el modelo de traducción de votos en escaños. Se ha venido demandando la reforma de las barreras electorales (insular y regional) y la actual tipología de circunscripción exclusivamente insular con una sobre representación de las circunscripciones menos pobladas. Un modelo de distorsión que fue implantado por una disposición adicional del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982). La potestad estatutaria de regular el sistema electoral requiere en Canarias de una ley aprobada por una mayoría, excesivamente agravada, de dos tercios, que no ha podido ser ejercida hasta el momento. La regulación del sistema de elección de diputados al Parlamento de Canarias es, por tanto, la que resulta del propio Estatuto. Se concreta, por ejemplo, en una barrera electoral del treinta por ciento de los votos válidos en circunscripción insular o el seis por ciento de los votos válidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma. En la última década, una Proposición de ley para la democratización del sistema electoral al Parlamento de Canarias vio truncado, por caducidad, un procedimiento parlamentario con el objetivo de modificar las barreras electorales en las elecciones al Parlamento de Canarias. En concreto, tenía como objetivo que sólo fueran tenidas en cuenta, para la distribución de escaños en el Parlamento de Canarias, aquellas listas de partido o coalición que hubiesen obtenido al menos el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción insular. Indudablemente las dos barreras del sistema electoral canario dañan el derecho fundamental a la igualdad en el régimen de acceso a cargo público y a la efectividad misma de los principios en que descansa el Estado constitucional. Esta Proposición de ley, desgraciadamente frustrada, no entraba en la modificación de otro injusto "equilibrio electoral" territorial plasmado en la llamada "triple paridad". Esta paridad sobre la que descansa el subsistema electoral, por el que hay un número igual de diputados a elegir, en las elecciones al Parlamento de Canarias, en las dos islas capitalinas, en la suma de escaños que corresponde elegir en cada una de las dos provincias y entre la suma de escaños que corresponden a las dos islas capitalinas respecto al

resto de islas, es un anacronismo en los equilibrios políticos de la transición que, sin embargo, sigue teniendo una fuerte defensa política en algunas islas y ha estado siempre en el origen de las resistencias a la reforma del sistema electoral canario. No se puede olvidar que la evolución de la población en cada una de las islas ha agravado y visualizado intensamente la injusticia del modelo. Así, por ejemplo, Fuerteventura y Lanzarote, que han incrementado de forma notable su población en las últimas décadas, se han encontrado con un sistema que no permite la revisión de escaños en razón de la población (Rodríguez-Drincourt 2006). Es verdad que en los sistemas electorales contemporáneos la igualdad en el voto viene condicionada y modulada pero en Canarias se ha mantenido una grave anomalía como muestra también, por ejemplo, que Gran Canaria y Tenerife que suman más del 80% de la población solamente contabilicen el 50% de los escaños.

Se truncó también, hace ya casi dos lustros, un procedimiento legislativo en materia de fomento a la participación que pretendía coadyuvar al desarrollo y ejercicio del derecho a participar y a asegurar, por vía de comprobación, la aplicación de las políticas en esta materia. Se trataba de una iniciativa interesante que hubiese coadyuvado a desarrollar los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos. Impulsaba medidas de fomento de la participación y del asociacionismo. Incluso tenía previsto articular programas de formación para la participación ciudadana incardinadas a la formación del personal de la administración canaria.

Así, desde hace más de una década, se ha desarrollado la conciencia de la necesidad de una revitalización democrática que desgraciadamente sigue requiriendo aún, primero y antes que cualquier otro objetivo, la reforma del sistema electoral. La igualdad del voto es un principio democrático y la base de cualquier profundización democrática. Paradójicamente este asunto es todavía una asignatura pendiente después de más de tres décadas de democracia y autonomía. De alguna forma la imposibilidad de darnos una ley electoral muestra las insuficiencias graves de la democracia en Canarias. Se ha constatado durante décadas una voluntad de bloqueo del "status quo" por los grandes partidos políticos.

Ha sido imposible superar la disposición transitoria del Estatuto de Canarias que puso las bases provisionales del sistema electoral que debía dar paso a una ley electoral. Entre 1982 y 2007 no hubo consenso entre los partidos con representación en el Parlamento de Canarias de afrontar las deficiencias del sistema electoral. La democracia y la voluntad de los canarios continúan hoy subvertidas como muestran las elecciones de mayo de 2015 donde con 5000 votos la Agrupación Socialista Gomera obtuvo 3 escaños y sin embargo Ciudadanos con casi 55.000 votos no accedió al Parlamento. El presupuesto de cualquier profundización democrática en Canarias pasa por una Ley que supere el actual sistema electoral.

Es relevante referir ahora algunos cambios que se aprecian en los últimos años en la vida pública de Canarias. Desde luego sobresale la incansable actividad desarrollada por un movimiento de concienciación y de "lucha" social sobre la democracia canaria que ha liderado un grupo, formalmente constituido en asociación, bajo la denominación de Demócratas para el Cambio. Además, no se debe olvidar la aprobación de la Ley canaria 5/2010 de fomento de la participación, la Ley canaria 12/2014 de transparencia, los pactos, la movilización de recursos europeos para promover valores democráticos y la Apertura de una Comisión de estudio sobre la reforma electoral que muestran podríamos hallarnos en el umbral de una nueva etapa.

Efectivamente se han producido cambios a los que viene coadyuvando un impulso popular de demanda de profundización democrática. Ha sido digno de estudio y muy relevante el caso de la ya citada asociación promovida por profesionales con alto nivel de formación (médicos, ingenieros, profesores universitarios) pero sin filiación política. Bajo la denominación de Demócratas para el Cambio, han

mantenido durante la última década una decidida e intensa "multiactividad" por la mejora de la calidad democrática de Canarias. Este foro ciudadano no responde propiamente a ningún mandato imperativo de fuerza política ni pensamiento ideológico de base. Una singularidad en el ámbito de la corta historia democrática canaria que, en sus orígenes, causó cierta perplejidad entre los partidos políticos. Se trata de un impulso participativo que surgió de forma espontánea pero en la percepción, muchas veces manifestada, de que la sociedad de nuestro tiempo demanda una democracia que ya no puede estar basada exclusivamente en la voz de las urnas. Se requieren vías permanentes de comunicación entre el poder y la sociedad civil. Así, un flujo muy potente de acción política ciudadana, sin filiación partidaria, "de abajo hacia arriba" se ha ido abriendo paso esta última década y ha ido encontrando su lugar en la vida política regional al propio tiempo que recibía un apoyo social extraordinario.

Ahora bien, siendo importante la labor de concienciación realizada por este foro, si hubiese quedado en lo meramente divulgativo, no tendría la trascendencia que se le debe atribuir. Su singular importancia estriba en que ha logrado conectar, al menos en Canarias por primera vez, los esfuerzos ciudadanos de participación seria y rigurosa de impulso "de abajo hacia arriba" con una incipiente visión de "democracia abierta" por parte de los partidos políticos con representación parlamentaria. De hecho, hace una década, su impulso del Pacto por la democracia canaria, su impulso al acuerdo para una iniciativa de Comisión de estudio parlamentaria o las nuevas vías innovadoras como el carácter público y retransmitido de los trabajos de esta Comisión de estudio del Parlamento de Canarias no hubiese sido posible que fuesen recogidas y tenidas en cuenta.

Es muy relevante que haya sido un foro cívico y asociación como Demócratas para el Cambio el que gestara en 2014 un acuerdo de la trascendencia del Pacto por la Democracia en Canarias. Una iniciativa que, tantas veces demandada, había sido imposible articular en sede parlamentaria durante innumerables legislaturas. Un pacto por una calidad democrática de mínimos centrado en promover, por fin, una Ley electoral que incremente la proporcionalidad y reduzca las barreras electorales. Una iniciativa de participación ciudadana desde abajo que lograba el hito histórico de ser respaldado y firmado por 12 partidos pero que no contó con el apoyo de los dos partidos que formaban coalición de gobierno en la octava legislatura canaria.

Es una verdadera singularidad que el Pacto por la Democracia de Canarias fuera promovido por un foro cívico y, aún más, que fueran moderadores de los trabajos aunque se mantuviera ajeno a las votaciones y toma de decisiones. Coadyuvó a alcanzar lo que no había sido posible durante varias legislaturas de actividad parlamentaria y demostró el valor de las iniciativas rigurosas que puedan surgir desde la sociedad. Impulsó un acuerdo de mínimos para un nuevo sistema electoral que fue presentado en la sala de prensa del Parlamento de Canarias con la legitimidad simbólica que conllevaba. Ha mostrado que hay síntomas de madurez democrática en el tejido social de Canarias.

También en el ámbito de profundización democrática destaca que haya sido este mismo foro cívico/ asociación el que haya logrado ser el aglutinante para alcanzar un acuerdo de unidad de iniciativa parlamentaria por la que grupos dispares como el Popular, Podemos y Nueva Canarias (históricamente especialmente perjudicado electoralmente por el vigente sistema) presentaron en julio de 2015 la primera iniciativa parlamentaria de la novena legislatura canaria solicitando una comisión de estudio en el Parlamento de Canarias para dotarnos de una Ley electoral proporcional y menos restrictiva.

La Comisión parlamentaria de estudio de la reforma del sistema electoral tuvo en cuenta propuestas que no surgieron propia y directamente del arco parlamentario. De nuevo hay que referirse al foro cívico Demócratas para el Cambio que había demandado la participación en los trabajos de grupos políticos que con un gran número de votos no habían obtenido representación parlamentaria, el acceso de los

medios de comunicación a las sesiones de la Comisión y su transmisión íntegra en streaming. Nuevamente argumentos centrados en articular una democracia más abierta por vía de ampliar y profundizar en la participación y la transparencia que fueron hechos propios por algunos grupos parlamentarios y recogidos parcialmente por un acuerdo de la Mesa.

### **5. Las vías de participación ciudadana en la redacción de la Ley canaria de Transparencia**

Hoy se siguen multiplicando exponencialmente las iniciativas de “democracia abierta” por vía de leyes de transparencia, participación y acceso a la información en el mundo que nos es homologable. Como bien se ha dicho, no sabemos todavía si asistimos a los orígenes de una revolución democrática, una mera expansión normativa, un cambio cultural o todo lo anterior de forma conjunta (Birchall 2014).

Estamos inmersos en un apreciable proceso de reformas democráticas al que han coadyuvado, no hay mal que bien no venga, la devastadora crisis económica y la multiplicación de la trascendencia pública de los casos de corrupción. Ha despertado la “conciencia social” sobre la corrupción y una creciente desafección ciudadana hacia las instituciones. En este contexto se ha puesto especialmente en valor que un buen gobierno debe promover de forma central la participación, la transparencia y buen gobierno, la rendición de cuentas y la imparcialidad. Las prácticas públicas de las últimas décadas muestran que en demasiadas ocasiones no se han asegurado suficientemente la integridad y el servicio del interés general de muchos servidores públicos.

El sistema de controles y la lucha contra la arbitrariedad en la esfera pública constituye un asunto central y muy antiguo en el constitucionalismo y propiamente ligado a sus orígenes históricos. En este sentido, la transparencia es un instrumento para el viejo principio del control ciudadano del poder político que sirve a la mejora del funcionamiento de lo público. Indudablemente, además, la transparencia coadyuva de forma preventiva a la lucha contra la corrupción. Es indudable que implementar vías que intensifiquen la “publicidad activa” y “el derecho de acceso” generan cotas más altas de transparencia que coadyuvan a aumentar la eficiencia y la calidad democrática, así como la legitimidad de las instituciones, al tiempo que constituyen un instrumento de lucha contra la corrupción. Indudablemente, los nuevos umbrales de transparencia han venido, en buena medida, reforzados por la extraordinaria revolución de las tecnologías de la información y de la comunicación que permiten, en tiempo real, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, y consecuentemente una democracia más abierta. Se abre a la ciudadanía potencialmente vías de auténtica información, control, opinión, juicio e incluso decisión.

Otro impulso reseñable, en este caso de dirección inversa, aprobó en Canarias una ley de Transparencia y de acceso a la información pública de contornos singulares en su redacción por el carácter participativo de su anteproyecto. El valor de la participación ciudadana está presente en la Ley 12/2014 canaria de transparencia y acceso a la información pública desde su frontispicio al invocar expresamente la necesidad de trabajar por “la reconciliación” entre las instituciones y el conjunto de la sociedad (Guichot 2014). En este objetivo se ha entendido la implementación de mecanismos de transparencia que se revelan como instrumentos para que las instituciones y administraciones canarias sean percibidas como “propias y cercanas”, para protegerlas de la “mala administración” y lograr una mayor “eficacia y eficiencia”. Además, se considera a la Ley de transparencia canaria un instrumento de participación democrática que la conecta con la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. Evidentemente el acceso a una información cierta, clara y lo más completa posible es un presupuesto indispensable en el ámbito de cualquier vía de participación democrática.

La Ley canaria de Transparencia coadyuva a la profundización democrática no solamente por su contenido sino por ser en este caso un buen ejemplo de nuevas actitudes y propuestas de democracia abierta impulsadas en este caso de "arriba hacia abajo" por el Gobierno de Canarias. La ley canaria de transparencia tiene el valor singular de haber sido gestada con una extensa participación ciudadana e incluso aportar caracteres muy positivos, por ejemplo en la naturaleza del Comisionado o en el ámbito de las sanciones, que son resultado directo de la vía participativa que se desarrolló en su anteproyecto.

El Gobierno de Canarias encauzó los trabajos del proyecto de Ley de Transparencia por una vía realmente participativa constituyendo 13 foros activos de trabajo. Asunto distinto sería deslindar si técnicamente su carácter abierto era la mejor solución posible (Bobbio 2014). Estos foros fueron a la postre decisivos para articular una Ley que se desmarca de los recurrentes calcos de otras legislaciones autonómicas que por lo general son tan habituales en la técnica legislativa en el ámbito autonómico. Es indudable que esas más de dos mil propuestas que luego se concretaron en 71 tendencias muestran un trabajo muy interesante que marcará realmente a la propia ley.

Estos interesantes trabajos de los foros del anteproyecto de la Ley de transparencia canaria muestran algunas "tendencias fuertes" que coinciden con las propias de una democracia más abierta. Desde luego destaca, como "tendencia fuerte" el valor que le dan los ciudadanos a las vías de democracia directa o consulta popular de los temas que lo requieran por su repercusión e importancia. De igual forma resaltan la importancia de vías de participación de "carácter bidireccional" más allá de las elecciones.

En cuanto a los altos cargos públicos es tendencia consolidada limitar el tiempo máximo de ejercicio como alto cargo a la vez que también constituye tendencia la demanda de un ejercicio político desde "la humildad, claridad y educación".

Con respecto a la actividad legislativa y parlamentaria destaca la "tendencia" a considerar que debieran ser siempre tomadas en consideración y debatidas todas las iniciativas legislativas populares.

Algunas de las tendencias más fuertes en materia estrictamente atinente a la Ley de transparencia, como ya hemos apuntado, han sido recogidas en la versión finalmente aprobada de la Ley de transparencia y forman parte de sus valores. Así por ejemplo la posibilidad de cese por reiterado incumplimiento de deberes de información recogidos en la Ley y el carácter independiente del gobierno del Comisionado de transparencia.

Ahora bien, dicho lo anterior, se constata también que, por ejemplo, el modelo articulado de Transparencia y Buen Gobierno es cuando menos de dudosa efectividad práctica. La Ley canaria presenta un grado notable de indeterminación con muchos preceptos genéricos e indeterminados. Así no hay una indicación de los plazos de publicación, salvo algunas excepciones, ni tampoco se refieren los plazos durante los que será obligado mostrar la información.

Las incertidumbres que genera la vigente Ley canaria 12/2014 de transparencia afectan a los funcionarios a la hora de delimitar las obligaciones de los técnicos responsables de transparencia y la del órgano de decisión de publicación. Igualmente la posición del Comisionado en los procedimientos por incumplimiento de publicidad activa y las consecuentes responsabilidades disciplinarias requieren de desarrollo por vía reglamentaria. Tiene notables limitaciones. De hecho, algunos de sus singulares valores, como es el caso del régimen sancionador, se ha evidenciado difícilmente eficaz pues las sanciones por una acción de no publicación o de acceso tasada en la Ley es muy leve.

Probablemente los más reacios a estas vías participativas aprovechen para afirmar que este modelo abierto, en su redacción, "distrae" y gesta leyes técnicamente más

imperfectas. No creo en absoluto que sea necesariamente así o se pueda establecer una relación directa. Desde luego no condiciona técnicamente el texto final del proyecto y mucho menos la calidad técnica de una Ley aprobada tras posteriores trabajos parlamentarios.

Los ciudadanos no pueden limitarse a votar en una democracia avanzada. Deben ser conscientes del conjunto de derechos que podríamos denominar como "poder reaccional". Como protagonistas del Estado de Derecho y del sistema democrático es necesario que los ciudadanos ejerzan su "poder reaccional" frente al ejercicio del poder.

Se observa pues en la actualidad un mayor activismo de la sociedad civil canaria, pero es todavía insuficiente. Además es perceptible un fenómeno que se va desarrollando poco a poco en muchos países: un nuevo y más activo papel de los ciudadanos en la vida pública que excede a la actividad meramente partidaria y se centra en temas como la transparencia de la actividad de administración y gobierno, el control del funcionamiento de la justicia, de la educación, de la seguridad y de los servicios públicos.

Los gobiernos con verdadera vocación de transparencia deben facilitar el activismo de los ciudadanos: la "nueva lucha cívica".

## Referencias

- Beetham, D., 1994. *Defining and measuring Democracy*. Londres: Sage.
- Birchall, C., 2014. Radical Transparency? *Cultural Studies - Critical Methodologies*, 14 (1), 77-88.
- Bobbio, L., 2014. Democracia y nuevas formas de participación. En: M. Bovero y V. Pazé, eds. *La democracia en nueve lecciones*. Madrid: Trotta.
- Castells, M., 2003. *La era de la información (vol. 2): Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Alianza, pp. 401-456.
- Constant, B., 2010/1815. Principios de política aplicables a todos los gobiernos. Edición y notas de Étienne Hofmann. Traducción de Víctor Goldstein. Madrid: Katz.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J., 1975. *Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- Dewey, J., 2004. *Democracia y educación*. Madrid: Morata.
- Elklit, J., 1994. Is the Degree Of Electoral Democracy Measurable? Experiences from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal. En: D. Beetham, ed. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage, 89-111.
- Femia, J.V., 2001. *Against the Masses. Varieties of Anti-Democratic Thought Since the French Revolution*. Oxford University Press.
- Gueniffey, P., 1996. *La revolution Francaise et les élections*. Paris: EHSS, 27.
- Guichot, E., coord., 2014. *Transparencia, Acceso a la Información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- López Aguilar, J.F., 1997. Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 51.
- Losurdo, D., 2007. *Démocratie ou bonapartisme*. Paris: Le temps de cerises.
- Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., 1788/2003. *The Federalist: With Letters of "Brutus"*. Edited by Terence Ball. Edición nº 49421. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Cambridge University Press, 353.

- Kymlicka, W., y Norman, W. 1997. El retorno del ciudadano, una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, 3, 5-40.
- Perry, G., y Moyser, G., 1994. More Participation, More Democracy? *En*: D. Beetham, ed. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.
- Rodríguez-Drincourt, J. 2006. La organización territorial del Estado, Estado autonómico y Estatuto de autonomía. *En*: J.F. López Aguilar y J. Rodríguez-Drincourt, eds. *Derecho Público de Canarias*. Aranzadi, 55-88.
- Villasante, T.R., 1995. *Las democracias participativas*. Madrid: Hoac.

*Referencias normativas*

- Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. Comunidad Autónoma de Canarias. *Boletín Oficial del Estado* 32, de 6 de febrero, 9911-9952.
- Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana. *Boletín Oficial del Estado* 168, de 12 de julio, 61008-61020.
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. *Boletín Oficial del Estado* 195, de 16 de agosto, 22047-22053.