Universidad de La Laguna
Facultad de Derecho

Grado en: Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso / 2017-2018
Convocatoria: Marzo

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PARLAMENTO DE CANARIAS: INICIATIVAS LEGISLATIVAS ABIERTAS A LA PARTICIPACIÓN

[CITIZEN PARTICIPATION IN THE PARLIAMENT OF THE CANARY ISLANDS: LEGISLATIVE INITIATIVES OPEN TO PARTICIPATION]

Realizado por el alumno/a Dª Ana Vanesa Figueroa Pérez.

Tutorizado por el Profesor/a Don Vicente Jesús Navarro Marchante.

Departamento:Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho.

Área de conocimiento:Derecho Constitucional.

ABSTRACT

The current study has the object of research in the citizen participation within the Canarian parliament, specifically of the autonomous region of the Canary Islands. Throughout this work, I will discuss the citizen participation in parliament (regulated and non regulated) and specifically in the cases of legislative incentives open for participation. We will analyze the online platform that the parliament of the Canary Islands has open to their citizens. Specifically, we will discuss the functionality of this portal, the possible improvements and the demand made by citizens of this platform. To conclude, I will access where the citizen participation is going to evolve and the reception it is having within society, such as the publicity given to these mechanisms and if they are known by citizens.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de la participación ciudadana dentro del Parlamento, concretamente de la comunidad autónoma de Canarias. A lo largo del trabajo se expone la participación ciudadana, su marco normativo, así como los mecanismos parlamentarios de participación (reglados y no reglados) y concretamente en las iniciativas legislativas abiertas a participación. Se examinará la plataforma online que tiene abierta el Parlamento canario al ciudadano, específicamente entraremos en la funcionalidad de este portal, las posibles mejoras y la demanda que hacen los ciudadanos de esta plataforma. Para finalizar, se analiza hacia dónde pretende evolucionar la participación ciudadana y la acogida que está teniendo dentro de la sociedad, así como la publicidad que se le dan a estos mecanismos y si son estos conocidos por los ciudadanos.

Índice

I. Evolución histórica……....Pág.1 a 3.
II. Concepto de participación ciudadana……Pág.3 a 5.
III. Relación de la participación ciudadana con la información y la transparencia …….....Pág.5 a 9.
IV. Marco normativo……..Pág.9 a 15.
V. Mecanismos parlamentarios de participación……..Pág.15 a 24.
VI. Portal de participación ciudadana ……....Pág.24 a 26.
VII. Fomento y control de la participación……..Pág.26 a 28.
VIII. Conclusiones……Pág.28 a 31.
IX. Bibliografía……..Pág.32 a 34.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Ya desde las polis de Grecia, se entendía por democracia el gobierno ejercido de forma directa por los ciudadanos, en condición de igualdad, no sólo ante la ley (isonomía), sino igualdad a la hora de ejercer la gestión directa de los asuntos públicos (isegoría). Nadie tiene más participación que otro, no se distingue entre gobernados y gobernantes democracia directa. Las decisiones de gobierno se adoptan por todos en las ágoras y son ejecutadas por cargos elegidos por sorteo y rotativos. Hay que tener en cuenta que este modelo era viable porque la ciudadanía se restringía a unos pocos ciudadanos.

Frente a esta fórmula de democracia directa, los regímenes constitucionales liberales optaron por sistemas de democracia representativa. El primer caso es un régimen de participación de los ciudadanos en el gobierno de su ciudad (la democracia de las polis) y en cambio, un régimen democrático indirecto, está confiado a los mecanismos representativos de transmisión del poder.

M.I. Finley sostiene: "la ecuación democracia-régimen electoral está tan fuertemente atrincherada en nuestra cultura que se exige un esfuerzo consciente para dejarla de lado en el estudio de la política antigua (…) tuvieron elecciones (…) pero hubo también asambleas con poder de decisión final sobre los resultados. Hubo, en suma, una parte de genuina participación popular"[1] .

Rousseau, el teórico de la participación por excelencia y la comprensión de la naturaleza del sistema político, reflejado en su obra el Contrato Social, es vital para una teoría de la democracia participativa. Su sistema participativo, deja ver dos puntos: el primero, es que la participación es tomar parte en las decisiones y el segundo, es que la participación es una manera de proteger los intereses privados, de asegurar un buen gobierno y de garantizar los dos valores básicos de un sistema democrático: la igualdad y la libertad. A través del efecto participativo, Rousseau cree que esto lleva a desarrollar individuos responsables, acciones sociales y políticas. El individuo está educado para distinguir sus propios impulsos y deseos, por ello aprende a ser un ciudadano tanto privado como público. Otro aspecto de la participación en la teoría de Rousseau es la cercanía entre participación y control, todo ello ligado a la noción de libertad, que se ubica

[1] FINLEY, M. I. El nacimiento de la política, Madrid, (Editorial Crítica, 1986, p.96).

dentro del contexto de la participación, ya que, la manera como un individuo puede ser forzado a ser libre, es parte del mismo proceso por el cual él es educado forzosamente a participar en la toma de decisiones. La participación asegura que, aunque ningún hombre o grupo, sea dueño de otro, todos dependen igualmente de los otros y están igualmente sujetos a la ley, piensa que cada individuo aceptará conscientemente una ley que se dicte después de un proceso participativo de toma de decisión. Este pensador cree que la participación aumenta el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a su comunidad[2].

Los regímenes constitucionales liberales optaron por sistemas de democracia representativa, en ellos se eligen representantes que tengan la capacidad necesaria para discutir los asuntos, el pueblo no es en absoluto, apropiado para ello (Montesquieau). El sufragio censitario, presente en los sistemas constitucionales durante el siglo XIX, acabará evolucionando hacia el sufragio universal masculino y femenino y, al mismo tiempo se irá desarrollando un sistema de partidos. Este sistema de democracia empieza a dar ciertas señales de debilidad (Kelsen), va creando cierto distanciamiento entre gobernantes y gobernados, limitando la participación del ciudadano a ser elector cada cierto tiempo. Es por lo que, para fortalecer la democracia, se permite que haya mayor participación ciudadana en las actividades políticas, empezando por la necesidad de vigorizar la propia democracia interna de los partidos políticos. Son de sobra conocidas las fórmulas clásicas de participación directa dentro de la democracia representativa, el referéndum (de ratificación/abrogación de textos normativos, revocatorio de cargos representativos, consultivos, etc.) y la iniciativa legislativa popular[3].

La evolución de la participación ciudadana en España viene unida a la modernización del régimen jurídico y de las Administraciones públicas. En los 80, se aprueban Reglamentos de participación ciudadana y los Consejos Consultivos de base asociativa. En los 90, empezaron a surgir la gestión asociativa de servicios y centros cívicos. A principios del siglo XXI, los procesos participativos avanzan mediante asociaciones y ciudadanos no organizados, además de mecanismos deliberativos (los

[2] MUJICA, PEDRO "La igualdad política El significado actual de la participación ciudadana" (Santiago de Chile, RIL editores, 2010, p.53 a 61).
[3]NAVARRO MÉNDEZ, J.I. y NAVARRO MARCHANTE, V.J. "La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la "fatiga del Parlamento"" (Revista Asamblea nº35, de 2016, P. 151).

jurados ciudadanos). En las primeras décadas del año 2000, se ha llevado desde el ámbito local una participación más cualificada y vinculada a la toma de decisiones públicas: jurado ciudadano (País Vasco y Cataluña), presupuestos participativos (Madrid) y encuesta deliberativa (Andalucía)[4].

Todo lo anterior nos lleva a que en la actualidad ya se hayan creado varios mecanismos de participación ciudadana tanto en el ámbito autonómico (que analizaremos más adelante) como en el local, que por ahora no han tenido una respuesta muy participativa por parte de los ciudadanos que siguen sin implicarse personalmente, prefieren legitimar con su voto a los representantes políticos.

II. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La palabra participar viene del latín pars-partis, que significa dar parte, comunicar, hacer parte de un todo. La participación ciudadana, está relacionada con la democracia participativa, y recoge el derecho de la ciudadanía de "participar" activamente en la elaboración de las políticas públicas, como complemento de la participación política. El objeto es la integración de todos los sectores de la sociedad (ciudadanos, expertos, organizaciones y entidades territoriales) en los procesos de toma de decisión, contribuyendo al buen gobierno[5].

Se entiende la participación ciudadana como el "derecho y la oportunidad, individual o colectiva, que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes legales a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles: nacional, regional o local; contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos[6]". La participación ciudadana no siempre estará normada, pero siempre que no sea ilegal, es un mecanismo que da vida a la democracia, pues supone ciudadanos alertas, informados, conscientes de derechos y obligaciones. Aunque como hemos dicho que la participación

[4] PÉREZ GONZÁLEZ, CLARA "Análisis de la Participación Ciudadana en España" (Revista Digital CEMCI nº 21, Granada, octubre-diciembre 2013, P. 7).
[5] PÉREZ GONZÁLEZ, CLARA, "Análisis de la Participación Ciudadana en España" (Revista Digital CEMCI nº 21, Granada, octubre-diciembre 2013, P.2).
[6] ELICE NAVARRO, J. "Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de "auditoría social"" Panel: El Mito de la Democracia Participativa. Coordinador Guillermo García. (IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, nov. 2004, P.2)

no siempre está regulada, no se improvisa, requiere una planificación y una mínima disposición de herramientas, instrumentos y canales para su realización[7].

"La participación de la ciudadanía es ejercida en un acto libre que no viene determinado por terceros ni porque sea un mandato legal. Es la manifestación de un deseo de los sujetos de querer formar parte de las decisiones que les afectan[8]".

Se ofrece al ciudadano intervenir con mayor asiduidad e intensidad en los procesos de adopción de decisiones colectivas, de presentarse como una alternativa al modelo de democracia representativa y con ella, el papel de intermediación de los partidos políticos que los constituyentes y el legislador tuvieron especial interés en consolidar[9].

En la actualidad hay necesidad de canalizar la participación ciudadana como remedio para acercar a los ciudadanos y sus representantes, en los últimos años ha tomado un renovado impulso a raíz de la crisis económica y los movimientos de respuesta ciudadana que, ayudados por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), llaman a las puertas del Parlamento para pedir más explicaciones y más posibilidades de participar[10].

Los teóricos de la democracia contemporánea, como Schumpeter, Dahl, Sartori o Eckstein, han subrayado que la participación de unos pocos y la apatía de los muchos es fundamental para garantizar la estabilidad democrática. Della Porta entiende que la participación en diferentes formas y en diferentes momentos del proceso democrático, se considerada positiva tanto por los individuos, que están comprometidos en la mejora del bien común, como para las instituciones públicas que pueden incrementar su confianza y su apoyo. El empoderamiento, en el sentido de devolver el poder a su origen, incrementa la libertad de los individuos al hacerlos más responsables, a través de la deliberación, de las decisiones que, en última instancia, les afectan. La deliberación es el complemento perfecto del disfrute pasivo de seguridad, derechos y libertades.

---

[7] PINDADO, FERNANDO "La participación ciudadana, la vida en las ciudades" (Barcelona, Ediciones Serbal, 2008, P.121).
[8] MUJICA, P. "La igualdad política. El significado actual de la participación ciudadana" (Santiago de Chile: RIL editores, 2010)
[9] EXPÓSITO, ENRIQUETA "Participación Ciudadana en el gobierno Local. Un Análisis desde la perspectiva normativa" (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública Zaragoza, 2013, p.370)
[10] GONZALO ROZAS, Miguel Ángel y CAVERO CANO, Gonzalo: "Iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas Prácticas" (revista de Las Cortes Generales, nº 88,2013, p.2).

La participación ciudadana en el Parlamento supone el acercamiento a un entorno habitualmente desconocido por el ciudadano. El funcionamiento del Parlamento, sus distintas comisiones, así como el proceso legislativo, constituyen un contexto extraño para el ciudadano, no obstante, no resulta preciso conocer los procedimientos para emitir opiniones de fondo sobre el contenido de las leyes. De lo que se trata es de facilitar el contexto y la información necesaria para que los ciudadanos sean capaces de procesar cuál es la cuestión debatida, qué argumentos existen (a favor y en contra) y a partir de ahí, desarrollar un juicio propio sobre la cuestión[11].

III. RELACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA.

Existe una evidente relación entre democracia, opinión pública libre y transparencia informativa. Las sociedades modernas han tomado conciencia de que las libertades informativas, son algo más que un derecho individual a transmitir ideas, opiniones o información sin ser sancionado por ello. Konrad Hesse decía: "Sólo donde reina la transparencia puede haber responsabilidad de los gobernantes y conciencia de esa responsabilidad (…) La democracia es cuestión de ciudadanos informados, mayores de edad y no de masas ignorantes y apáticas, conducidas sólo por afectos e impulsos irracionales, tenidas en la oscuridad sobre su propio destino por sus bien o malintencionados gobernantes[12]".

Hasta hace unos años, España era uno de los pocos Estados occidentales que carecía de una Ley de Transparencia. La Ley 19/2013, de Transparencia, de acceso a la información pública y buen gobierno recoge en su capítulo II, la publicidad activa que consiste en la obligación de publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actividad pública, entendiéndose las obligaciones impuestas en el capítulo de publicidad activa sin perjuicio de la aplicación de otras

[11] GONZALO ROZAS, Miguel Ángel y CAVERO CANO, Gonzalo: "Iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas Prácticas" (revista de Las Cortes Generales, nº 88,2013, p.6)
[12] SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, "Aspectos Constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información", (REDC núm. 23, 1988, p. 141).

disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad. Además, en su Capítulo III, describe el derecho de acceso a la información pública, refiriéndose a los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos su ámbito de aplicación y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. La Ley regula los límites y el ejercicio del derecho de acceso, así como el régimen de impugnaciones.

En los últimos años tanto a nivel estatal como de la las CC.AA., se han aprobado numerosas normas que buscan garantizar el acceso a la información en manos de los poderes públicos, a los ciudadanos. Se parte de que la democracia sólo es posible en un régimen de opinión pública libre, sólo dentro de una sociedad informada La participación ciudadana tiene como requisito previo el acceso a la información[13]. De esta manera, las administraciones públicas españolas se han ido sumando a lo que se conoce como gobierno abierto y han ido desarrollando portales de transparencia.

Como introducción a la normativa autonómicas en materia de transparencia, es de interés la Declaración institucional adoptada por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos (COPREPA), reunida en Madrid el 31 de enero de 2015. De esta declaración destacan dos apartados: «Tercero: Que precisamente por su mayor proximidad, los Parlamentos Autonómicos deben ser modelo de transparencia y de buenas prácticas en la gestión, así como situarse en la vanguardia en la apertura de nuevos cauces de participación como la e-Democracia. Cuarto: Que los Presidentes de Parlamentos Autonómicos nos comprometemos a continuar con ese proceso de apertura a la ciudadanía, para que pueda conocer mejor el funcionamiento interno de las Cámaras, cuyo último ejemplo ha sido la apertura a la ciudadanía de la «Red Parlamenta», el sistema de intercambio de información parlamentaria de todas las Cámaras Autonómicas, al que también se puede acceder desde la página web de COPREPA. Asimismo, continuaremos con el fortalecimiento del uso de otras redes, como la red «REGPEX», que permite la defensa de nuestros intereses a nivel europeo».

[13] ROLLNERT LIERN, "El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia", en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 34, 2014, pp. 349-368.

Por tanto la transparencia como acceso de información es determinante en la participación, esto se resume en la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria[14] (2012), en la que se establece que se debe habilitar una monitorización efectiva del trabajo parlamentario, compartir buenas prácticas, garantizar recursos legales para el control parlamentario, proporcionar información en tiempo real (en formatos no propietarios y abiertos, y que permita ser reutilizada),información abierta sobre los parlamentarios (incluyendo su régimen económico) y emisiones en directo (streaming y a través de varios canales).

Aunque los medios de comunicación son de gran importancia para la democracia, llegando a ser conocido como el "cuarto poder"[15], son cuestionados por su déficit democrático en la elaboración de la agenda setting, que determina qué asuntos poseen interés informativo y cuánto espacio e importancia se les da (capacidad para graduar la importancia de la información que se va a difundir), y la crisis de representación (partidos y sindicatos), hace que el espacio digital pueda abrir una nueva vía de participación que, en paralelo y en contacto con las antiguas, supondría una oportunidad para la ciudadanía en términos de activismo y deliberación sobre los asuntos públicos.

El exceso de publicidad puede ser contraproducente, en tanto que puede ser usado por los partidos políticos para quedar mejor frente a los medios que el partido adversario, quedando fuera la voluntad de negociación y de acuerdo que es el fin de la participación[16].

Se ha optado en España por parlamentos abiertos[17], que busca una relación bidireccional con el pueblo, aprovechando las nuevas tecnologías de la información permitiendo una interacción que fomente la transparencia y la rendición de cuentas, con el fin de combatir la desafección ciudadana y la desconfianza hacia los políticos. El Gobierno abierto surge como tendencia vinculada a la modernización de lo público. Tiene

[14] https://www.openingparliament.org/declaration/. Se puso en marcha oficialmente en la Conferencia Mundial sobre el parlamento electrónico 2012 en Roma, Italia. Aprobado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) 's Asamblea Parlamentaria , la Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA) , y la Primera Cumbre de Presidentes Legislativos de las Américas organizado por la Organización de Estados americanos (OEA).

[15] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Los medios de comunicación y los sistemas democráticos, atribuye la expresión "Cuarto Estado" a BURKE. (Marcial Pons, 1996, p. 97).

[16] ARANDA ÁLVAREZ, E. ""Parlamento Abierto": Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias".(Revista Española de Derecho Constitucional nº111,Pág 29, 2017).

[17]RUBIO NÚÑEZ "Parlamentos y redes para la democracia", Congreso de los Diputados, Madrid, 2014, p. 363 y ss.

su origen en Gran Bretaña, a finales de 1970 surge como concepto. El inicio del estudio del Gobierno abierto comienza tras el memorando del presidente Obama sobre Transparencia y Gobierno Abierto del 21 de enero de 2009, en él se establecen tres pilares básicos: Transparencia, Participación y Colaboración, esto se toma como base para las políticas de Gobierno abierto, que se resumen en apertura de datos y apertura de procesos[18]. Las claves del Gobierno Abierto pueden resumirse en: el uso de la Tecnología de la información y comunicación, la apertura y reutilización de la información de la información pública, la participación ciudadana y la creación de mecanismos que garantizan una democracia más participativa[19].

Constituye para nuestros Parlamentos una gran preocupación progresiva (y de las instituciones públicas en general) el acercarse a los ciudadanos y conseguir establecer una relación bidireccional con ellos[20]. "A ellos tienden los contenidos de las páginas web (apartados de relaciones con los ciudadanos o participación), además de los canales parlamentarios de difusión de la actividad, la multiplicación de las jornadas de puertas abiertas o las visitas a las Cámaras, así como la más reciente utilización de las redes sociales[21]".

Para convertir un proyecto de participación ciudadana en exitoso, es necesario que se cuente, además del mero texto del proyecto, con unos análisis y una documentación complementaria que hagan comprensible por la ciudadanía el objeto de debate político. Es vital para que los ciudadanos realicen un buen ejercicio participativo, el suministro de la información política necesaria, de forma que sería positiva la generalización en el acceso de éstos a la información pública en manos del Gobierno y de las Administraciones Públicas, de forma que el debate posterior pueda ser informado y de calidad. También resulta fundamental, que la información aportada en los foros de debate sea de la mayor calidad posible. "Una de las dificultades a la hora de aportar información de contextos,

[18] RAMIREZ-ALUJAS, Á. "Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) camino que Viene". Reflexiones Seminales. (Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 2011).
[19]CARIDAD, M., & MARTÍNEZ, S. "Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública". (Revista Interamericana de Bibliotecología, 39(1),2016).
[20] TUDELA ARANDA, J. («Participación en el procedimiento de elaboración de la ley», cit., p. 95).
[21] PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ "Regeneración del Parlamento, Transparencia y Participación ciudadana. (UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 36, 2015, p,206).

distinta a los informes o estadísticas oficiales, es definir qué órgano dentro de la Cámara pudiera asumir la responsabilidad de "elaborar" información novedosa o que sirva para la formación de los ciudadanos participantes en el debate. Los servicios de las cámaras mantienen, por su estatuto, un compromiso de imparcialidad política que hace difícil la elaboración de este tipo de información más allá del análisis jurídico[22]".

El acercamiento de los ciudadanos a un proceso que los textos legales y técnicos convierten en farragoso y, en ocasiones, ininteligible. La documentación que se remite suele ser la que elaboran los servicios jurídicos de la cámara para los diputados, de modo que su contenido se expresa en la jerga jurídica. Un informe jurídico de carácter técnico elaborado por los servicios de la cámara tiene que tener, como es natural, el máximo rigor y precisión, pero también es cierto, que, además de ponerlo a disposición del público, puede ser complementaria la elaboración de una versión que pueda ser más asequible por un público más amplio.

En definitiva, participar significa ejercitar el derecho a ser miembro de la comunidad política. "Más y mejor democracia quiere decir, mejor debate político, mejores canales para promover iniciativas, mejores argumentos para realizar políticas públicas y por ello mejores medios de seguimiento y control de la acción política[23]".

IV. MARCO NORMATIVO.

En materia de participación ciudadana, nos encontramos con una regulación a nivel estatal, luego a nivel autonómico y por último local.

A) **<u>Marco Nacional:</u>** En primer lugar, nos encontramos con dos artículos de nuestra **Constitución española**:

***El artículo 9.2**:* "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su

[22] GONZALO, M.Á. y CAVERO, G: "Iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas Prácticas" (revista de Las Cortes Generales, num 88,2013, p.8).

[23]PINDADO, FERNANDO "La participación ciudadana, la vida en las ciudades" (Barcelona, Ediciones Serbal, 2008, p.121).

plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Se trata de un mandato a los poderes públicos para promover y facilitar la participación ciudadana.

El artículo 129.1: "La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar genera".

Es de interés hacer referencia también a la **ley estatal 19/ 2013 de 9 diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno**, que está ligada con la participación como hemos estudiado anteriormente. Que tiene por objeto incrementar y reforzar la transparencia en la actividad (obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas), reconocer y garantizar el acceso a la información (regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo) y, por último, establece las obligaciones de buen gobierno que deben acatar los responsables públicos y las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento (exigencia de responsabilidad).

B) <u>Marco Europeo:</u> A nivel europeo también nos encontramos con dos textos:

1) **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea 7 de diciembre de 2000**, que recoge en el ***artículo 42*** el "derecho de acceso a los documentos a los ciudadanos de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte", y luego dos artículos el ***artículo 43*** sobre el defensor del pueblo europeo "Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales" y el ***artículo 44*** que contempla el derecho de

petición "Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo".

2) El **Libro Blanco de Gobernanza Europea de 25 Julio 2001**, que pretende reformar la gobernanza europea para acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas. Reconoce la buena gobernanza considerada entre otras cosas que las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones y que conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas. Las propuestas de este Libro Blanco no implican necesariamente la aprobación de nuevos tratados, es sobre todo una cuestión de voluntad política que exige el compromiso del conjunto de las instituciones y de los Estados miembros. Considera que las políticas ya no deben decidirse desde arriba. Que actualmente, la legitimidad de la UE es una cuestión de participación de los ciudadanos.

C) <u>Marco Autonómico de Canarias:</u> A nivel Autonómico se regula la participación ciudadana a través de sus **textos autonómicos y Estatutos de Autonomía**. Un denominador común de todos los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reformas es la incorporación de Cartas de derechos, a las que se dedican una especial atención a la participación ya sea en forma de principios rectores, objetivos y mandatos de actuación de los poderes públicos o de derechos[24]. Se ha interiorizado[25] el fenómeno participativo. Interés que se ha materializado en leyes específicamente destinadas a ordenar el marco normativo de la participación en el ámbito de la Comunidad Autónoma y, en algunos casos, leyes de buen gobierno en las que la participación constituye uno de sus pilares básicos. Podemos tomar como ejemplos las leyes de participación de Valencia (ley 11/2008, de 3 de julio), de Canarias (ley 5/2010, de 21 de junio) ,el País Vasco, la del territorio histórico

[24] EXPÓSITO, E. "Participación Ciudadana en el gobierno Local. Un Análisis desde la perspectiva normativa" Monografías de la (Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, pp. 376-377).

[25] CASTEL GAYÁN, S. (2009): "La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico", (revista, núm. 34, pp. 395-442).

de Guipúzcoa (norma foral 1/2010, de 8 de julio), la ley de transparencia y buenas prácticas de Galicia (ley 4/2006, de 30 de junio), la ley de buena administración y gobierno de Baleares (ley 4/2011, de 31 de marzo), la ley de transparencia y Buen Gobierno de Navarra (ley foral 11/2012, de 21 de junio), la ley de Castilla y León reguladora de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración y gestión pública (ley 2/2010, de 11 de mayo).

En la Comunidad Autónoma de **Canarias,** que es sobre la que versa este trabajo, hay bastante regulación respecto a la participación ciudadana:

1) **Estatuto de Autonomía de Canarias**: establece las competencias legislativas atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias por los artículos 30.1, 32.5, 32.6 y disposiciones concordantes del Estatuto de Autonomía de Canarias, pretende situar a Canarias a la vanguardia de las políticas de fomento de la participación ciudadana.
    - **Artículo 32**: Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: Artículo 32.5: Sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria.
    - **Artículo 32.6:** Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios.
2) **Ley 5/2010 de 21 junio Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana**: En su preámbulo recoge que "con esta ley se pretende fomentar una ciudadanía activa, participativa, y responsable, que como sociedad civil organizada y estructurada, pueda formular propuestas y colaborar en su aplicación, con todas las instituciones públicas y privadas de la Comunidad Autónoma de Canarias". "Esta ley reafirma el compromiso de la Comunidad Autónoma de Canarias de facilitar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho a participar, comprobar el grado de aceptación y aplicación de sus políticas, y

propiciar la relación de la ciudadanía entre sí (…) estableciendo medidas que incidan en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, y fomenten una mayor cultura participativa en el futuro". "La consolidación de la participación ciudadana permitirá que la ciudadanía pueda colaborar en la acción de los gobernantes, produciéndose, de este modo, una complementación entre la participación en los asuntos públicos y la democracia representativa, lo que posibilitará el perfeccionamiento de los valores democráticos, de la cultura democrática, de la racionalización y modernización de las administraciones públicas, de la innovación de la gobernabilidad, y del afianzamiento de una democracia más deliberativa y más próxima a la ciudadanía". "Pese a todo ello, ni en el ordenamiento jurídico estatal ni en los diferentes ordenamientos autonómicos se ha regulado, a excepción de la Comunidad Autónoma de Valencia, con carácter general y unitario, el derecho a la participación ciudadana y el fomento de la misma".

- **Artículo 3**: La presente ley persigue las siguientes finalidades:
  - Fomentar medidas que impulsen la participación ciudadana en una sociedad plural para la defensa de los valores democráticos y solidarios, así como desarrollar los correspondientes instrumentos de intervención de la ciudadanía en las actuaciones de las administraciones públicas.
  - Profundizar el acercamiento de las instituciones públicas canarias a la ciudadanía, tratando de involucrarla en la gestión pública que realizan.
  - Garantizar a la ciudadanía la información en los procedimientos que promuevan, desarrollen o tramiten las administraciones públicas para conseguir la mayor transparencia en la gestión pública, sin perjuicio de los procedimientos en los que previamente se establezca un período de información pública.
  - Establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública por parte de la ciudadanía.

- Fomentar la vida asociativa en Canarias, garantizando la convivencia solidaria y equilibrada en la libre concurrencia de iniciativas ciudadanas sobre los asuntos públicos.
- Desarrollar los correspondientes instrumentos de participación ciudadana, entendiendo que son los mecanismos establecidos para la intervención de la ciudadanía en las políticas públicas de las administraciones.

▪ El **título IV** recoge los instrumentos de participación ciudadana (artículos 17 al 24) y el **título V** contempla las medidas de fomento de la participación ciudadana (artículo 25 al 28).

3) **Decreto 94/2014 de 25 septiembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del registro de Participación Ciudadana.** En su preámbulo se establece que se publica este decreto en base al artículo 15 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, crea el Registro de Participación Ciudadana, en el que podrán inscribirse tanto las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en la ley para ser reconocidas como entidades ciudadanas, como la ciudadanía. la Ley contiene determinadas previsiones que es preciso observar en el desarrollo reglamentario, ya que establece que la inscripción y el acceso al Registro se realizará a través de las nuevas tecnologías de comunicación y se estructurará por áreas temáticas en función de las materias de previsible consulta, debiendo garantizar el acceso de las personas con algún grado de discapacidad.

4) **Reglamento del Parlamento de Canarias** aprobado el17 de abril de 1991. En él se contempla regulación en materia de transparencia (artículo 13.4, 16.3, 18.3, y el título XXII).

5) **Ley 12/ 2014 de 26 diciembre de Transparencia y de Acceso a la Información pública.** La presente ley tiene por objeto la regulación de la transparencia de la actividad pública y del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículo 1).

D) <u>Marco Local:</u> También existe regulación local sobre participación ciudadana, aunque no nos ocupa en este trabajo son:

- La **Ley 7/1985 2 de abril Regulación de Bases de Régimen Local (LRBRL):** Art 19.1, art 18.1 b y 69.
- El **Reglamento Municipal Participación Ciudadana RD 2568/1986 28 noviembre.**

V. MECANISMOS PARLAMENTARIOS DE PARTICIPACIÓN.

Los instrumentos de participación ciudadana son cauces para la participación de la ciudadanía en las políticas públicas y para la coordinación de las entidades entre sí (artículo 17.1 Ley 5/2010 de 21 junio Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana). "Las administraciones públicas, con la finalidad de promover la proximidad con la ciudadanía, la transparencia administrativa, así como la defensa del interés general, fomentarán el acceso de la ciudadanía a la información y procesos participativos por medios electrónicos, eliminando las barreras que limiten dicho acceso[26]".

Los mecanismos previstos normativamente para permitir a los ciudadanos participar activamente en la vida parlamentaria son aún escasos, poco conocidos y cuantitativa y cualitativamente poco relevantes.

Las ventajas de estos instrumentos de participación ciudadana son[27]: primera, la intervención de los ciudadanos y de los colectivos sociales más directamente afectados por el contenido de la norma en las fases de elaboración de los textos jurídicos (desde foros de discusión a audiencias públicas). Segunda, la participación social refuerza la legitimidad de la norma aprobada, da percepción social de que la norma responde a lo demandado por la sociedad9. Tercera, aumenta la transparencia del procedimiento. Todo esto permite que mejore la información de los representantes sobre la materia, lo que debe favorecer la calidad de la norma y su ajuste a la realidad[28].

[26]Artículo 17.5 Ley 5/2010 de 21 junio Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana.
[27] CARRASCO DURÁN, "La participación social en el procedimiento legislativo", en Revista de Derecho Político, núm. 89, 2014, p. 182 y ss.
[28] J. I. Navarro Méndez y V. J. Navarro Marchante "La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la "fatiga del Parlamento"" revista Asamblea nº35 de 2016. P. 150.- 152).

Estos mecanismos permiten la participación de personas (y colectivos), como los inmigrantes, que no forman parte del censo electoral (excluidos también de los referéndums y de las iniciativas legislativas populares) pero que forman parte de la población, en cuanto viven en un estado aunque no sean nacionales.

Podemos clasificar los instrumentos de participación entre los que están recogidos en las normas (reglamentos parlamentarios y sus normas de desarrollo) y los otros que, aunque no están expresamente regulados están en funcionamiento, se fundamentan en el uso de internet (las plataformas online de participación ciudadana integradas en las webs institucionales de los respectivos Parlamentos).

- **<u>Instrumentos participativos reglados:</u>**

1) **La participación ciudadana en el procedimiento legislativo.** Tiene por objeto el aumento de la transparencia parlamentaria, la mejora en la legitimidad de las leyes y su eficacia potencial.
   a. **comparecencias o audiencias de colectivos ciudadanos[29]:** Consiste en la participación directa de los representantes de colectivos ciudadanos que puedan verse especialmente afectados por la regulación legislativa que esté siendo objeto de tramitación en sede parlamentaria. Son pocos los Parlamentos autonómicos españoles que cuentan con estas modalidades participativas, lo contemplan el Reglamento del Parlamento de Andalucía (artículo 112) y el Reglamento de las Cortes Valencianas (artículo 182 bis). En Canarias no se contempla este mecanismo. Son muy positivas ya que favorecen al engrandecimiento del debate con sus aportaciones de colectivos que conocen en profundidad la materia objeto de regulación y que pueden incorporarse vía enmiendas al texto de la futura ley. La participación ciudadana prevista en los Reglamentos parlamentarios citados no puede interpretarse como una participación alternativa, sino

[29] J. I. Navarro Méndez y V. J. Navarro Marchante "La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la "fatiga del Parlamento"" revista Asamblea nº35 de 2016. P. 160-163).

acumulativa, debería de producirse con independencia de que se abra o no un proceso participativo.

b. **La presentación ciudadana de propuestas de enmiendas[30].** Se concede a los ciudadanos la posibilidad de remitir a las Cámaras legislativas autonómicas textos que incorporan propuestas de alteración (adición, supresión o modificación) a una iniciativa legislativa que está siendo objeto de debate parlamentario. Debe señalarse que en todos los casos en que esta posibilidad está prevista, la tramitación de estas enmiendas se condiciona al hecho de que una vez presentadas hayan sido asumidas por algún grupo parlamentario, de forma que, en caso contrario, decaen. Se contempla en comunidades como Andalucía, Valencia y Galicia, Canarias no la contempla.

c. **La iniciativa legislativa popular.** Mecanismo que está en entredicho debido, a la exigencia de un número muy importante de firmas ciudadanas para acompañar el texto de la iniciativa, así como la exclusión de un grupo extenso de materias sobre las que pueda versar la regulación propuesta en el plano parlamentario autonómico. Se concede a los miembros de la comisión promotora de la iniciativa legislativa del derecho a intervenir en el debate plenario, antes de su toma en consideración (artículo 137 del Reglamento del Parlamento de Canarias).En otros casos, está prevista la participación de la comisión promotora en el debate en Comisión (art. 125.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía). Las proposiciones de ley de iniciativa popular deben ser examinadas por la Mesa del Parlamento con la finalidad de que ésta determine el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

Su procedimiento se ajustará a lo siguiente: Reunir los requisitos de admisibilidad, la proposición seguirá la tramitación

[30]J. I. NAVARRO MENDEZ y V. J. NAVARRO MARCHANTE "La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la "fatiga del Parlamento"" revista Asamblea nº35 de 2016. P. 163-164).

prevista en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 134 del Reglamento del Parlamento de Canarias; La presentación de la proposición ante el Pleno la realizarán los consejeros insulares que sean designados (máximo dos). A continuación, intervendrán los grupos parlamentarios fijando posiciones, y, seguidamente, el Presidente preguntará si la Cámara toma en consideración la proposición; La presentación en el debate de la toma en consideración, corresponderá a un miembro de la comisión promotora. Las últimas proposiciones de ley de iniciativa popular presentadas en Canarias son la de proposición de ley canaria de sostenibilidad ambiental (creada el 22/7/2015) y la de fomento de las energías renovables en Canarias (creada el 9/4/2015[31]) ambas decaídas.

Según la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular en su artículo 2 quedan excluidas de la iniciativa popular las siguientes materias: Las que no sean de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al Estatuto de Autonomía. Las de naturaleza presupuestaria, tributaria y las que afecten a la planificación general de la actividad económica. Las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía. Las relativas a la Organización Institucional de la Comunidad Autónoma. La iniciativa legislativa popular. El régimen electoral.

Esta iniciativa debe ir acompañada de la firma de al menos 15.000 personas, o del 50 por 100 de los electores de una circunscripción insular en aquellas iniciativas cuyo contenido afecte en exclusiva a una isla (artículo 3).

2) **La participación ciudadana en procedimientos parlamentarios no legislativos.**

   a. **Las preguntas de iniciativa ciudadana.** Establece la posibilidad de que los ciudadanos puedan dirigir preguntas a los miembros de los Ejecutivos regionales, que necesitan ser asumidas por algún grupo

[31] Información sacada de http://www.parcan.es/ley_iniciativa_popular.py

parlamentario, que actuaría a modo de intermediario del ciudadano proponente y formularía en su nombre la correspondiente pregunta (artículo 174 del Reglamento del Parlamento de Canarias). Podrán sustanciarse en Pleno o Comisión en el Parlamento canario, se trata de preguntas orales. En Canarias no se permite su presentación, además de a los ciudadanos, a las personas jurídicas que representen intereses sociales. Esta posibilidad se limita a los ciudadanos tengan su residencia en la Comunidad Autónoma.

Las preguntas se presentarán por escrito en el Registro General del Parlamento de Canarias, debiendo contener los requisitos de identificación que se prevén en la Ley reguladora del régimen jurídico de las administraciones públicas. Las preguntas admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara que no hayan sido asumidas por ningún diputado en el plazo de quince días desde la fecha de su admisión se considerarán decaídas, no pudiendo ser objeto de tramitación ni en Pleno ni en Comisión. En cada sesión plenaria sólo podrán formularse dos preguntas de este tipo como máximo. Para su inclusión en el orden del día se tendrá en cuenta como criterio prioritario el orden cronológico de su presentación, sin perjuicio de que éste pueda ser alterado por razones de urgencia o de actualidad, cuando la materia sobre la que versa la pregunta así lo aconseje[32].

En análisis de la información proporcionada por la respectiva web de la Cámara legislativa permite concluir que, ciertamente, no se trata de una participación masiva, quizás el poco conocimiento de este instrumento por parte de la ciudadanía sea una posible explicación a esta situación, por lo que habría que apostar por una mayor difusión ante la ciudadanía. En Canarias en 2017 se han registrado 11 preguntas de iniciativa ciudadana, en 2016 fueron 10[33].

[32] http://www.parcan.es/iniciativa_ciudadana.py
[33] http://www.parcan.es/iniciativas/index.py

b. **La participación ciudadana en las funciones de impulso de la acción del Gobierno.** Campo de participación casi inédito en el ámbito de los Parlamentos autonómicos españoles. la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia posibilita en su artículo 16 que cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos, o cualquier ciudadano o ciudadana con su firma y la de otros nueve podrán promover la presentación de proposiciones no de ley al Parlamento de Galicia con 2.500 firmas. Una vez admitida, la proposición no de ley quedará depositada en el Registro de la Cámara y, a partir de ese momento, cualquier grupo parlamentario podrá asumirla, debiendo convertirla en proposición no de ley en pleno o en comisión. No está contemplado en Canarias.

c. **Ejercicio ante las Cámaras parlamentarias del derecho fundamental de petición.** Derecho con expreso fundamento constitucional (art. 29 CE). El artículo 47 del Reglamento del Parlamento dispone que "tanto las peticiones individuales como las colectivas que se dirijan al Parlamento de Canarias serán examinadas por la Mesa de la Cámara a los efectos de su calificación y admisión a trámite, lo cual ocurrirá siempre que consten en la solicitud los datos de identificación del peticionario y del objeto de la petición".

Admitida a trámite la solicitud, la Mesa dará traslado de la misma a la Comisión de Estatuto de los Diputados y de Peticiones, siempre y cuando, a la vista de su contenido, este se refiera a una materia competencia del Parlamento. En caso contrario, la Mesa remitirá la solicitud al Diputado del Común a los efectos que estime pertinentes. la Mesa podrá acordar el archivo, sin más trámites cuando a juicio de aquella, la petición fuera irrazonable o arbitraria, abusiva o con manifiesta carencia de sentido, o carezca de los requisitos mínimos indispensables para su tramitación. Por último, si la solicitud no resulta

encuadrable en alguno de los supuestos anteriores, la Mesa ordenará su traslado a los grupos parlamentarios para su conocimiento, sin más trámites. En cualquiera de los supuestos anteriores, la Mesa deberá notificar al peticionario cuál ha sido el destino final de su solicitud.

En lo que va del año 2018se han presentado 14[34] iniciativas.

- **Instrumentos participativos no formalizados: las plataformas online de participación ciudadana.**

Existen otras vías adicionales de participación que ya están funcionando con mayor o menor éxito. Se sustentan en la utilización de las TIC, en especial de internet. Se trata de las plataformas abiertas en las webs institucionales de ciertos Parlamentos autonómicos y que van a permitir a aquellos ciudadanos que lo deseen hacer sus aportaciones o manifestar su opinión con ocasión de la tramitación de una iniciativa legislativa o, en su caso, respecto de un tema abierto al diálogo con la ciudadanía por decisión de la propia Cámara.

Las Tics pueden incrementar la participación y el mayor flujo de información política en Internet favoreciendo la participación social. "Debemos tener presente que la "brecha digital" y el analfabetismo general en el uso inteligente de las herramientas de comunicación bidireccional de la Web 2.0 encarece la obtención de la información para las personas fuera de la línea (off-line). En el nuevo contexto informacional de la Internet las personas tienen más complicado el proceso de selección, procesamiento y asimilación de la información. Se les requiere tener un carácter proactivo del nuevo medio frente al pasivo de la televisión y la radio[35]".Además, las Tics reducen los costes de comunicación, permiten la fácil creación de vínculos políticos entre ciudadanos y reducen los costes relativos a la formación de grupos de opinión y de comunidades físicas y virtuales. Debemos tener presente que en Internet el espacio y el tiempo

[34]http://www.parcan.es/derecho_peticion.py a fecha de 25/2/2018

[35] FERRÁS SEXTO, C. & GARCÍA, Y. ¿Son las tecnologías de la información capaces de cambiar las formas de hacer política? Estudio de casos en Galicia, en Ortega Sánchez, I. Ferrás Sexto, C. (Coord.) Alfabetización Tecnológica y desarrollo regional [monográfico en línea]. (Revista Electrónica Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información. Vol. 10, nº 2. Universidad de Salamanca 2009,p182-183).

no dificultan la acción política de los grupos; estos pueden ejercer acción política sin un control jerárquico y facilitan el encuentro de personas con un mismo interés.

Lara Otaola se pregunta si son: ¿Oportunidad o riesgo para la esfera pública y la democracia? Afirma que son nuevas formas de expresión frente a los medios tradicionales. Son más libres, abiertas, democráticas y transforman y amplían nuestras formas de comunicación y participación. Además, cree que pueden ayudar a conformar una sociedad más democrática, más participativa, y con mayor capacidad de acción frente al poder, con mayor y mejor debate, con más transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, este autor considera que las Nuevas Tecnologías de la comunicación también conllevan la desinformación y subinformación, más propaganda y manipulación, desorientación, información frívola y vacía de contenido. Lusoli y Ward creen que el uso colectivo de las Tics favorece los mecanismos de participación directa, pero también consideran que las organizaciones políticas clásicas siguen ocupando un rol clave en los mecanismos de participación actuales.

Estas plataformas de participación ciudadana online suelen basarse en que tenga un acceso sencillo, a través de un formulario electrónico, es necesario la identificación de la persona para evitar anonimato y la de la modernización de la participación para conseguir un debate más fructífero y constructivo.

Cuando finaliza el debate se elabora un documento que incorporará todas las aportaciones ciudadanas realizadas, y que se trasladarán a los grupos parlamentarios para su estudio. Todas estas aportaciones ciudadanas deben permanecer publicadas en la web de la Cámara para el conocimiento de los ciudadanos.

Para que sea la participación sea útil, se requiere que los ciudadanos estén informados (transparencia) que dispongan de forma anticipada de toda la documentación sobre la iniciativa o el tema de debate de la que disponga el Parlamento. Para que las aportaciones sean de calidad, sería conveniente que se fijen unas directrices, previo registro del interviniente y garantizando la no existencia de insultos, amenazas o comentario inadecuado. Es muy necesario la

divulgación de la plataforma ya que no hay una gran participación y en parte se debe al desconocimiento por parte de los ciudadanos. También sería muy interesante que los grupos parlamentarios informasen cuando asuman una recomendación hecha por los ciudadanos, con esto pueden incentivar la participación, ya que así tienen los ciudadanos la sensación de que sus aportaciones se escuchan y pueden ser fructíferas, Las Cámaras deben evaluar ex post facto los resultados de esta participación virtual y sacar sus conclusiones[36].

No se pretende sustituir a los diputados en el ejercicio de sus tareas que desarrollan en el sistema democrático representativo sobre el que se erigen los Parlamentos contemporáneos, aunque sí enriquecerlos, con las aportaciones y sugerencias de aquellos ciudadanos que aspiran a que su voz sea tenida en cuenta, dentro de un modelo participativo o colaborativo, permitiendo intervenir en el proceso a personas que no intervienen en la vida política a través de los mecanismos participativos tradicionales[37].

"En Canarias, el Parlamento abre sus procesos legislativos a la participación de los ciudadanos para enriquecer los debates con sus aportaciones y sugerencias. Este modelo participativo y colaborativo da oportunidad a la ciudadanía para que formule comentarios durante la tramitación de cada proyecto o proposición de ley, que serán trasladados a los diputados y grupos parlamentarios y podrán ser incorporados al texto final aprobado a través de las enmiendas presentadas por estos. Quienes deseen aportar ideas y comentarios a la iniciativa legislativa deberán identificarse y rellenar un sencillo formulario electrónico. Los debates generados se moderarán para asegurar un intercambio constructivo y enriquecedor, en el que podrán participar los propios diputados.

El periodo en que se admitirán aportaciones coincidirá con el de presentación de enmiendas al articulado de la iniciativa legislativa, y al final del debate se elaborará un documento que incorporará todas las aportaciones ciudadanas realizadas. Este documento será publicado en la web y trasladado a

[36] GONZALO y CAVERO, "Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas", Revista de las Cortes Generales, núm. 88, 2013, pp. 220 y ss.

[37] http://www.parcan.es/participacion/

los grupos parlamentarios para su estudio"[38]. No hay materias reservadas a la participación ciudadana todos los proyectos se abren a este espacio de aportaciones y aunque es la plataforma de participación el medio para realizarlas si alguien quiere presentarla por escrito en la actualidad se están aceptando y luego se encargan de subirla a la plataforma para que le conste al resto de los ciudadanos, se evita así que las personas sin acceso a la red o sin los conocimientos de informática no sean excluidos de hacer sus aportaciones.

En la práctica, en Canarias, este instrumento en la actualidad hay abierta una iniciativa legislativa(activas), sobre la que los ciudadanos pueden hacer sus aportaciones y comentarios, esta iniciativa abierta se trata de un proyecto de ley de Servicios Sociales de Canarias, hasta el momento sobre esta propuesta vigente hasta el cinco de marzo, se ha hecho una aportación[39]. En enero de este año (2018) hubo otra propuesta que en la actualidad está cerrada que versaba sobre las medidas fiscales para mejorar el acceso a la vivienda en Canarias y no contó con ninguna aportación ciudadana a pesar de ser un tema que afecta muy directamente a la sociedad e incluso a asociaciones contra desahucios y demás, esto da que reflexionar y llegar a la conclusión de su poca acogida, quizás desconocimiento, ya que no se les informa a los colectivos afectados por esta futura norma, de que está en trámite y que pueden hacer aportaciones, quizás esta sea una forma de fomentar la participación.

VI. PORTAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PARLAMENTODE CANARIAS.

Ahora voy a entrar a analizar la plataforma online de participación ciudadana del Parlamento de Canarias, en principio considero que es de sencillo acceso, una vez entras en la página web del Parlamento de Canarias **www.parcan.es**, en la parte superior y de forma clara se accede a un apartado denominado "participación", también hay otro de transparencia pero no es el objeto de estudio de este trabajo aunque como hemos visto están relacionados con la participación (información). Una vez accedemos a

[38] Extraído de la plataforma de participación ciudadana del Parlamento de Canarias. http://www.parcan.es/participacion/index.py.
[39]http://www.parcan.es/participacion/propuesta.py?id_propuesta=167

"participación" nos aparece varios instrumentos o tipos de participación ciudadana claramente diferenciados y con un breve extracto de lo que contempla cada una. Son cinco esas formas de participación que aparecen: procedimiento legislativo (plataforma de participación), la iniciativa legislativa popular, preguntas de iniciativa ciudadana, derecho de petición y escribe a un diputado.

A) **Procedimiento Legislativo (plataforma de participación):** Al acceder al procedimiento legislativo, que es la que nos ocupa especialmente en este trabajo, nos aparece un breve texto en el que se explica sintetizadamente, en que consiste esta iniciativa y el procedimiento (brevemente explicado) que conlleva. A continuación de esto nos aparecen primero las iniciativas abiertas a comentario, sobre lo que trata (un resumen del contenido de la propuesta) y si pinchamos en ella (más información) ya nos aparece hasta cuando está abierta (vigencia), y seguidamente todos los comentarios que se han realizado, identificando al sujeto, pudiendo responder a alguno o simplemente hacer uno nuevo. Para hacer un comentario puedes registrarte o bien entrar con tu perfil de Facebook, Twitter o Disqus o bien con tu cuenta Google, por lo que es muy fácil acceder. También podemos acceder a textos complementarios del proyecto de ley y al texto completo de la ley. También podemos acceder al número o código de la iniciativa que es un enlace que nos lleva a ver todo el trámite con fechas y accediendo a cada uno de ellos y los documentos pertinentes, así como a ver la mesa o los oradores... Esto lleva al ciudadano primero a estar informado y segundo dota de transparencia y publicidad todo el proceso de la ley. Bajo las iniciativas activas, aparecen las cerradas, donde al igual que las anteriores se puede visitar el trámite, acceder al documento de la ley y ver los comentarios que en su momento hicieron los ciudadanos.

B) **Iniciativa legislativa popular:** Al acceder a este apartado de iniciativa legislativa popular, nos conduce a un extracto explicativo donde se recoge en que consiste, la normativa donde se reglamentan los requisitos y aparecen las últimas proposiciones de ley de iniciativa popular por fecha y de que trata cada uno, se puede acceder a visitar cada una, su trámite, documentos, etc.

C) **<u>Preguntas ciudadanas:</u>** Si entramos, nos explica de una forma corta, clara y ordenada el proceso y en que consiste. A un lado aparece el modelo de solicitud que se debe cumplimentar y más abajo se pueden ver todas las preguntas de iniciativa ciudadana, se puede visitar una a una y ver más detalladamente y más información. Al acceder derecho de petición ocurre lo mismo, aparece una explicación, se pueden visitar las peticiones realizadas, así como acceder al formulario de petición.

D) **<u>Escribe a un diputado:</u>** Al hacer click en "escribe a un diputado", se distingue entre: por grupo parlamentario, por circunscripción (isla) o bien por orden alfabético. Al seleccionar a un diputado, te sale el cargo, la legislatura, su trayectoria política, su actividad profesional, su toma de posesión, una foto suya y justo debajo aparece escrito "escribe a este diputado" y con poner el nombre de remitente y un correo electrónico puedes escribirle un mensaje.

Algo a destacar es que en la página aparece en la parte superior, un apartado llamado "escucha" que procede a leer todo lo que está abierto en la página en ese momento, esto es favorable para eliminar barreras tanto para personas con discapacidad visual o bien para personas que no sepan o puedan leer.

Cabe resaltar que la página parece accesible y de fácil acceso a todo tipo de ciudadano y de nivel cultural ya que todo viene perfectamente explicado, señalizado y ordenado. Lo que creo es que no es conocida por la población, no saben de su existencia, y por ello desconocen los mecanismos de participación. Desde mi punto de vista no es el portal el motivo por el que no hay una participación masiva o por lo menos más activa.

VII. FOMENTO Y CONTROL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Es vital para la participación ciudadana el fomento de los mecanismos de participación, hay dos artículos de la ley canaria 5/2010 de 21 de junio de fomento a la participación ciudadana, el artículo 19.1 que recogen que *Campañas informativas y formativas* "Se llevarán a cabo campañas informativas y formativas para el desarrollo de los valores democráticos, el principio de igualdad entre mujeres y hombres, y la participación ciudadana como valor social y solidario. El artículo 27 establece *Programas de formación para la participación ciudadana* "Con la finalidad de fomentar la

participación ciudadana, se realizarán programas para los ciudadanos y las entidades ciudadanas que tengan entre sus objetivos fundamentales la representación y promoción de los intereses generales o sectoriales y la mejora de su calidad de vida, el conocimiento de las instituciones de autogobierno canario, y los valores del ordenamiento jurídico comunitario, estatal, autonómico y local". Los programas de formación para las entidades ciudadanas tendrán como finalidades principales:

a) Divulgar el régimen de participación ciudadana previsto en la presente ley.

b) Formar a los ciudadanos y entidades ciudadanas en la utilización de los instrumentos y mecanismos de participación recogidos en la presente ley.

c) Formar a las entidades ciudadanas en su gestión interna con la finalidad de cumplir las obligaciones previstas en la presente ley.

d) Formar a las entidades ciudadanas en el uso de las nuevas tecnologías, así como el uso de los medios materiales y económicos de los que disponen para una mayor eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

El artículo 28 por su parte contempla *Medidas de sensibilización y formación para el personal al servicio de las administraciones públicas de Canarias "*el Gobierno de Canarias promoverá en las distintas administraciones públicas cursos de formación entre el personal al servicio de las mismas, con el objetivo de dar a conocer los instrumentos de participación ciudadana que regula la presente ley, fomentado su aplicación y promoción por las instituciones públicas correspondientes. Esos cursos deberán fomentar la cultura de participación ciudadana en la Administración Pública, la cooperación y acercamiento de la Administración a la ciudadanía y de ésta a la Administración".

Queda claro que para fomentar la participación por parte de las administraciones públicas es necesario que sean conocidas por estás y así puedan informar a los ciudadanos e incluso promoverlos a participar de forma activa. Esta es una tarea muy necesaria para evitar el desconocimiento de esta materia por parte de la ciudadanía.

"Con el tiempo nos hemos dado cuenta de que con votar regularmente no basta, que se necesita un contacto más regular con la ciudadanía y sus opiniones e iniciativas, que, para evitar derivas de corrupción o alejamiento de la realidad, se debe exigir una

mayor transparencia a la acción pública y medios de control ciudadano[40]". En materia de participación muchos de los mecanismos que se contemplan para ejercitar este derecho no se encuentran reglados, sino que queda condicionada al buen hacer de las entidades públicas, en este caso los parlamentos, son los ciudadanos quien debe controlar la participación.

Los ciudadanos necesitan sentir que los representantes políticos son objeto de evaluación. Los parlamentarios y representantes han de colaborar con agentes sociales, en concreto con las llamadas PMO (Organizaciones de Monitorización Parlamentaria) para favorecer una cultura de la transparencia. Estas organizaciones son organizaciones de la sociedad civil cuyo cometido es vigilar la actividad parlamentaria. De esa vigilancia se generará una mayor complicidad con la ciudadanía[41]: "El control parlamentario es problemático. Las PMO pueden gestionar o ayudar a que este control se convierta en una conversación con nuestros representantes. La falta de experiencia en estos aspectos, lo plantea como algo difícil. La participación ciudadana en el proceso legislativo es escalable, y ha de ser flexible a varios niveles y etapas (etapa inicial de información, etapa segunda de recepción de ideas y propuestas por parte de la ciudadanía y por último establecer qué tipo de contribución puede hacerse en la redacción y elaboración de las políticas).

VIII. CONCLUSIONES.

- La participación ciudadana necesita una implicación entre ciudadanía y representantes para que los primeros se sientan reconocidos en los mecanismos de participación[42] . La participación es una vía para que los representados intervengan en los ámbitos de debate y discusiones parlamentarios, aunque sea de forma limitada.

[40] FERNANDO PINDADO "La participación ciudadana, la vida en las ciudades" (Barcelona, Ediciones Serbal, 2008).
[41] CARIDAD, M., & MARTÍNEZ, S. (2016). Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública. Revista Interamericana de Bibliotecología, 39(1). P.51.
[42] GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. "La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks". Barcelona: UOC, 2011.

- Con las aportaciones hechas por los ciudadanos, las leyes reflejarán las necesidades y aspiraciones de la sociedad, por ello tendrán mayor acogida. Además, si van incorporando dentro de las iniciativas legislativas alguna de las aportaciones hecha por los ciudadanos, se sentirán oídos, y verán que sus contribuciones sirven y se toman en consideración. Toso esto será un aliciente para que participen más y mejor.
- Con mayor participación y transparencia, disminuirá la brecha de desconfianza entre representantes y representados. Podrán pasar los ciudadanos de la mera crítica informal a sentirse parte de la vida política, a interesarse. A sentir una mayor sensación de vigilancia que no deja a nuestros políticos espacio para actuar de forma fraudulenta, que nos ha llevado a numerosos casos de corrupción. Todo esto ha creado un descontento generalizado con la clase política.
- García Enterría consideraba que la falta de confianza en la clase política, hace que el pueblo crea que actúa en beneficio propio en lugar de en beneficio de la sociedad[43], lo que hace que lo reconozca como un poder extraño, que no siente como suyo
- Los resultados de las plataformas participativas ciudadanas no muestran resultados cuantitativamente significativos, ello se debe según mi punto de vista:
    - Al desconocimiento por parte de la sociedad de la participación ciudadana. He visto que se hacen avances, pero no es suficiente ya que el resultado es el mismo, una baja participación. Los ayuntamientos canarios y cabildos han aprovechado plataformas como Facebook para hacerse eco de sus plataformas participativas, anunciando a través de ellas reuniones de vecinos, abriendo procedimientos participativos de reglamentos a los ciudadanos, ¡creando programas como “Hey! Participa Tenerife” (Cabildo de Tenerife) que a través de la Consejería crean por ejemplo videos explicativos de que es la participación ciudadana, quienes intervienen, cómo ejercer la participación... estos vídeos son muy atractivos y amenos, y simples de fácil comprensión. Se debe anunciar también en medios

[43] ARANDA ÁLVAREZ, E. “” Parlamento Abierto”: Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias”.(Revista Española de Derecho Constitucional nº111,Pág 35, 2017).

televisivos o cadenas de radio, ya que las nuevas tecnologías, aunque cada vez están más instauradas, pues sigue habiendo personas que no tienen acceso o bien los conocimientos necesarios para acceder a esta plataforma, con esta medida se llega a esos ciudadanos que de otra forma quedarían desinformados.

  - Creo que donde se debe implantar la idea de participación ciudadana en los jóvenes, a través de charlas informativas o seminarios en niveles universitarios, aunque incluso a nivel de primaria, porque son el futuro de la ciudadanía, si implantamos la idea de participación desde muy pronto y se asume por los ciudadanos, crearemos una sociedad más responsable, más activa y por tanto más participativa. Sería muy fructífero, ya que estos también lo divulgarían en sus casas por lo que seguiríamos fomentándolo. Es decir, debemos educar a la sociedad para que sea más participativa.
  - Considero también que puede ser un elemento negativo a la hora de participar, que, en la práctica, esas pocas aportaciones ciudadanas, no llegan a buen puerto, no son tenidas en cuenta, ni en ocasiones reciben respuesta por parte de nuestros parlamentarios, por lo que no le damos la sensación de ser oídos.

- Una buena medida sería que se informaran a los grupos o asociaciones que resultaran más afectadas por una propuesta legislativa abierta a participación ciudadana, dando lugar a mayor divulgación, aunque esto llevaría un esfuerzo por parte del parlamento.
- Para enriquecer el debate, es necesario que las aportaciones y comentarios de los ciudadanos sean adecuados a la materia que se trata, por ello deben estar bien informados, aunque se corre con ello el riesgo de que se pueda incidir con esta información adicional al ciudadano hacia una determinada postura, no obstante, debemos crear una sociedad crítica, que no se deje engañar y con criterio propio.
- Hasta ahora tenemos un modelo de publicidad pasiva, requiere que el ciudadano quiera saber, conocer lo que se lleva a cabo en el parlamento. Pero con la implantación de las TIC, podemos llegar a un modelo de publicidad activa, que lleve la información a los ciudadanos y a sus terminales informáticos sin la

iniciativa de los ciudadanos, sino de forma autónoma por parte del parlamento[44]. Esto nos lleva a mejorar el acceso a la información, y no requiere que el ciudadano acceda a ella, ya que en muchos casos desconocen que puedan acceder a esta información.

- La sociedad de la información y las nuevas tecnologías nos puede ofrecen una buena oportunidad para la dación de cuentas, dando lugar a nuevos mecanismos de control de gobierno, donde se puedan justificar las decisiones tomadas, así como un rendimiento de cuentas y también la evaluación de las políticas implantadas (si se han conseguido los objetivos previstos y la gestión de los recursos públicos)[45]
- Cabe también señalar la importancia política que tiene esta vía de participación legislativa, y es que el electorado se sienta más identificado con sus representantes, al mismo tiempo una vía para captar votos por parte de un partido, que si aprovechan que un gran número de aportaciones o ciudadanos hacen una aportación con fin común o similar y esa iniciativa es acogida por un grupo parlamentario, se verán mejor representados en ellos.

Está claro que la participación ciudadana no es panacea universal para resolver los graves problemas de confianza entre representantes y representados, pero, es una oportunidad cierta de mejora. Los parlamentos tienen la oportunidad para impulsar el papel fundamental que la participación frente a la delegación y voto que refleja nuestra democracia tradicionalmente poco participativa, pero sin duda se va por buen camino, se han hecho mejoras y quizás dentro de un tiempo consiga calar en la sociedad el papel participativo.

[44] ARANDA ÁLVAREZ, E. “” Parlamento Abierto”: Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias”.(Revista Española de Derecho Constitucional nº111,Pág 21, 2017).
[45] ARANDA ÁLVAREZ, E. “” Parlamento Abierto”: Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias”.(Revista Española de Derecho Constitucional nº111,Pág 35, 2017).

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. “” Parlamento Abierto”: Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias”.(Revista Española de Derecho Constitucional nº111,Pág 13-43, 2017).

- CARIDAD, M., & MARTÍNEZ, S. “Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública”. (Revista Interamericana de Bibliotecología, 39(1),2016).

- CARRASCO DURÁN, “La participación social en el procedimiento legislativo”, en (Revista de Derecho Político, núm. 89, 2014).
- CASTEL GAYÁN, S. (2009): “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico”, (revista, núm. 34, pp. 395-442).
- ELICE NAVARRO, J. “Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de “auditoría social”” Panel: El Mito de la Democracia Participativa. Coordinador Guillermo García. (IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, nov. 2004).
- EXPÓSITO, ENRIQUETA “Participación Ciudadana en el gobierno Local. Un Análisis desde la perspectiva normativa” (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública Zaragoza, 2013).
- FERRÁS SEXTO, C. & GARCÍA Y. ¿Son las tecnologías de la información capaces de cambiar las formas de hacer política? Estudio de casos en Galicia, en Ortega Sánchez, I. Ferrás Sexto, C. (Coord.) Alfabetización Tecnológica y desarrollo regional [monográfico en línea]. (Revista Electrónica Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información. Vol. 10, nº 2. Universidad de Salamanca 2009).
- FINLEY, M. I. El nacimiento de la política, Madrid, (Editorial Crítica, 1986).
- GONZALO ROZAS, Miguel Ángel y CAVERO CANO, Gonzalo: “Iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas Prácticas” (revista de Las Cortes Generales, nº 88,2013).

- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. “La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks”. Barcelona: UOC, 2011.
- GUTIERREZ-RUBÍ, A.: «Parlamento abierto y política de proximidad», y Rubio Núñez, R.: «Knocking on the Parliaments door (Parlamentos digitales en la era de la participación)», ambas en Parlamentos y redes para la democracia, Rubio Núñez, A. (coord.), Congreso de los Diputados, Madrid, 2014, p. 363 y ss.
- MUJICA, P. “La igualdad política. El significado actual de la participación ciudadana” (Santiago de Chile: RIL editores, 2010).
- NAVARRO MÉNDEZ, J.I. y NAVARRO MARCHANTE, V.J. “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la “fatiga del Parlamento”” (Revista Asamblea nº35, de 2016).
- PÉREZ GONZÁLEZ, CLARA “Análisis de la Participación Ciudadana en España” (Revista Digital CEMCI nº 21, Granada, octubre-diciembre 2013).
- PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ “Regeneración del Parlamento, Transparencia y Participación ciudadana. (UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 36, 2015, p,206).
- PINDADO, FERNANDO “La participación ciudadana, la vida en las ciudades” (Barcelona, Ediciones Serbal, 2008).
- PUCHADES ARCE, F.J. “La relación entre los ciudadanos y los representantes políticos a través del email: El caso del Parlamento de la Comunidad Valenciana en la VIII legislatura” (Revista de Internet, Derecho y Política; 2016).
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) camino que Viene. Reflexiones Seminales. (Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 2011).
- RESINA DE LA FUENTE, Jorge (2010): “Ciberpolítica, redes sociales y nuevas movilizaciones en España: el impacto digital en los procesos de deliberación y participación ciudadana”, Mediaciones Sociales. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación, nº 7, segundo semestre de 2010, p, 145

- ROLLNERT LIERN, “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia”, (en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 34, 2014)
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Los medios de comunicación y los sistemas democráticos, atribuye la expresión “Cuarto Estado” a BURKE. (Marcial Pons, 1996).
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, “Aspectos Constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información”, (REDC núm. 23, 1988).
- TUDELA ARANDA, J. («Participación en el procedimiento de elaboración de la ley», En: Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI / José Luis Bermejo Latre y Sergio Gastel Gayán (eds.) Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Hacienda y Administración Pública, (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública; 14) En: Revista Aragonesa de Administración Pública, 2913).