

MONTERO CARO, M. D. (2023). DEMOCRACIA EN TRANSICIÓN: UNA AGENDA PARA SU REGENERACIÓN. MADRID: DYKINSON

Emilio GUICHOT REINA
Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Sevilla
<https://orcid.org/0000-0001-8945-4604>

La obra que recensamos, galardonada con el II premio Participa para tesis doctorales sobre participación, gobierno abierto e innovación democrática de la Cátedra de Gobierno Abierto e Innovación Democrática de la Universidad de Zaragoza, se enmarca en la línea que siguió su autora en su obra anterior, *Gobierno abierto como oportunidad de cambio* (Dykinson, 2020). En aquel trabajo, centrado en el estudio del llamado «gobierno abierto», la autora vertía el resultado de su tesis doctoral *El encaje constitucional del modelo de Open Government*, analizaba este concepto y su traducción normativa desde una perspectiva constitucional y formulaba conclusiones y propuestas. Pues bien, puede decirse que la obra que ahora recensamos comparte este planteamiento, actualizado, y le añade una perspectiva más general.

Podemos avanzar que la obra aúna las características propias de los trabajos de autores jóvenes. Por una parte, tiene la capacidad de indagar, sistematizar y hacer propuestas tan características de ese período fértil que suelen ser los primeros años de la obra del investigador universitario. Por otra, denota una convicción en la perfectibilidad de las instituciones y en lo bienintencionado de los conceptos que se introducen en la esfera pública –a lo largo del trabajo, lo «sostenible», lo «resiliente», la «alfabetización mediática», el *soft law* y tantos otros en boga aparecen con connotaciones positivas–. En todo caso, adviértase también desde el principio, respecto de esto último, que el trabajo está trufado de llamadas al realismo, a la importancia de estar a la esencia de las cosas y a la realidad de lo diseñado en el papel y

de advertencias de los riesgos a los que están sometidas estas nuevas «armas» de profundización democrática. Conviene también aclarar que el trabajo no se centra solo en España, sino que aborda el tema con vocación universal, bien que en ocasiones –no en todas– desciende al análisis de la realidad política y normativa nacional.

La primera parte es un estudio crítico del estado de la democracia, partiendo de la idea, presente en el propio título de la obra, de que la democracia está siempre en transición, si bien la autora parte de algunas seguridades («a nadie le cabe duda de que actualmente vivimos en una democracia madura»), que podrían en realidad cuestionarse al hilo de buena parte de lo que ella misma constata.

Así, rotula su primer capítulo de forma sintomática «democracia en crisis». En él, se hace un recorrido por el concepto y la materialización histórica de la idea de democracia, y que se pone de manifiesto cómo en España 2011 marcó un hito en la crítica y desafección de la ciudadanía respecto de sus políticos.

El título de su segundo capítulo es también elocuente: «el riesgo de creer que la democracia está plenamente consolidada». Parte del célebre análisis de Levitsky y Ziblato en *Cómo mueren las democracias*, conforme al cual las democracias actuales no caen por golpes de Estado externos, sino por una acción larvada y constante desde el propio poder ejecutivo para acumular todo el poder, reduciendo el sistema de controles y contrapesos, sin que el grueso de la ciudadanía llegue a percibirlo hasta que es demasiado tarde. La propia autora pone ejemplos, enfocando fuera de España. A la vez, subraya el papel ambivalente que juegan los medios tradicionales de comunicación: son un «cuarto poder» necesario y están en el origen de la detección y alerta de casos de corrupción política y a la vez tienen su propia ideología y agenda. Trata también de forma detallada uno de los temas de moda, la ahora llamada «desinformación». Considera que «la regulación de la desinformación es necesaria, pero a la vez, puede ser un arma de doble filo, ya que, en muchas ocasiones, si regulan la desinformación se abrojan el poder de decidir lo que es información falsa de lo que no lo es, de manera que se da un poder excesivo al Gobierno, pese a que sea con la buena intención de eliminar las noticias falsas y la desinformación.» Obsérvese que de nuevo la autora compagina su actitud vigilante con una creencia en

las «buenas intenciones» del poder público. Y así, de un lado, pone de manifiesto que en muchos casos adoptar una postura crítica ante el gobierno se considera «información falsa» y que «es por esta misma razón, por lo que, en determinados ámbitos, parece que es preferible no regular, ya que la evaluación de la falsedad de los contenidos puede llegar a ser muy subjetiva si se encuentra en manos de gobiernos, de plataformas digitales o incluso de verificadores», de los que advierte que tienen sus propios sesgos. Pero, de otro, considera que «lo que está meridianamente claro es que la creación de órganos que evalúen la veracidad de las informaciones es bienvenida, siempre y cuando se cumpla con una serie de requisitos que le presupongan una actuación neutral». En realidad, pensamos, los riesgos de la intervención, pública o privada, en la lucha contra (lo que cada uno estima que es) la desinformación, son tan poderosos, es tan evidente que no hay sujeto, público y privado, sin intereses en «certificar» la realidad, que es el pluralismo mediático, tanto en medios tradicionales como en redes sociales, el mejor antídoto contra la desinformación y el mejor aliado de la democracia. Han sido tantas las informaciones provenientes tanto de instancias públicas como privadas, tildadas, desde las máximas instancias internacionales y nacionales, de falsas, que después se han revelado verdaderas, que habría que dinamitar cualquier riesgo de Gran Hermano informativo, combatiendo las informaciones que se reputen falsas con verdades, y los argumentos que se estimen equivocados con mejores argumentos. Eso nos lleva ante otra de las palabras mágicas actuales, la «alfabetización mediática», que también trata la autora, y que despierta los mismos recelos. Evidentemente, no habrá democracia que funcione sin una ciudadanía informada y formada, pero hay que asumir que el papel de las instancias públicas al respecto es limitado y tiene además un evidente riesgo. Como decíamos, las buenas intenciones de la autora, y la creencia en la perfectibilidad del sistema, no están reñidas con su espíritu crítico. Así, pone también de relieve las deficiencias de la regulación de la comunicación en campaña electoral (en este caso, no compartimos su crítica a la existencia de jornada de reflexión, dado, precisamente, el impacto sin capacidad de contradicción que pueden tener afirmaciones falsas de último minuto) o la reducción de los mecanismos de participación ciudadana y de los contrapesos.

Respecto de esto último, se refiere al control político de la elección de jueces y magistrados, incluidos de los tribunales constitucionales, la limitación del control del Gobierno por los parlamentos o el uso abusivo de las normas del Gobierno con rango de ley. En este punto, el análisis no se enfoca en España, en el primer aspecto; sí, en positivo sobre el segundo («si bien en la España actual goza de buena salud el sistema de control al Gobierno, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, sí que deberíamos estar atentos a la deriva de la importancia de los debates sobre el estado de la nación», lo cual contrasta con lo ocurrido en la crisis de la COVID-19 y sancionado por el Tribunal Constitucional), y sí, en negativo, sobre el tercero.

La que podríamos considerar segunda parte de la obra enlaza más directamente con lo que fue la tesis doctoral de la autora y su plasmación en la obra de 2020 a la que antes nos referimos, pues se centra propiamente en el gobierno abierto. A nivel mundial, como es sabido, la idea de «gobierno abierto», nacida con las primeras leyes de acceso a la información, vivió su relanzamiento en 2009 con el Memorándum del recién investido presidente Obama *Transparency and Open Government Memorandum*. Desde entonces, el nuevo milenio ha contemplado la creación de la llamada «Alianza para el Gobierno Abierto» (*Open Government Partnership*), y la aprobación por parte de sus socios estatales e infraestatales de sus correspondientes «planes plurianuales de acción», que establecen compromisos concretos, si bien no vinculantes. Se da cuenta, con detalle informativo, de su acogida en España, tanto a nivel Estatal como por las entidades autonómicas o locales que han entrado a formar parte de la Alianza de Gobierno Abierto (la ciudad de Madrid, y las Comunidades Autónomas del País Vasco, Aragón, Cataluña, Asturias y Valenciana).

Esta segunda parte se abre con el tercer capítulo, titulado «España y su agenda de apertura institucional». La autora parte del beneficio para las sociedades de las políticas de gobierno abierto. Centrándose en España, y en su ejecución de los diversos Planes de Acción de Gobierno Abierto, se constata que se cumplieron los compromisos de los planes vigentes entre 2016 y 2021, pero no, al menos hasta ahora, los contenidos en los planes de 2017 a 2024, que incluyen la reforma de la Ley de Transparencia (se creó un subgrupo

de trabajo en 2022, pero ya sin tiempo para la aprobación de una reforma en esa legislatura) y la aprobación de su Reglamento de desarrollo (ha habido hasta dos borradores, que no han visto la luz). Eso sí, recientemente, y en cumplimiento de uno de los compromisos de este período, se ha ratificado el Convenio Europeo de acceso a los documentos públicos, si bien se han formulado diversas reservas y declaraciones. En cuanto al camino andado, ni el portal de transparencia ni el derecho de acceso están siendo un instrumento «de calle» para los ciudadanos, sino que su uso proviene mayoritariamente de periodistas, organizaciones no gubernamentales, académicos. Ahora bien, nos parece, a diferencia de lo manifestado por la autora, que este dato no es patológico, dado que ni en España ni en ningún país homólogo, al menos en el occidente de este principio de milenio, es esperable una legión de ciudadanos apasionados por escudriñar las bases de datos de contratos, de subvenciones o el inventario de bienes y derechos de las Administraciones públicas. Por el contrario, son esos *watchdogs*, en España y en el resto del mundo, los principales llamados a intermediar principalmente en el flujo informativo, y, marginalmente, unos pocos ciudadanos activos, cargados ahora con el arma de internet y de las redes sociales. En todo caso, lo que sí compartimos plenamente es la necesidad de mejorar la accesibilidad y completud de los portales de acceso y acabar con la lacra de los incumplimientos de resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ordenan la entrega de información, auténtica negación del derecho de acceso –y del Derecho, *tout court*–. La autora expone los datos: hasta 2017 era mínimo el porcentaje de incumplidas, pues, en caso de disconformidad del Gobierno con la resolución, acudía a los tribunales a cuestionar su legalidad; desde 2018, por el contrario, el Gobierno ha «optado» por incumplirlas sin más en un porcentaje elevado. Junto a la transparencia, se analiza también la participación ciudadana como pilar fundamental para la calidad democrática, insistiendo en que no basta un modelo asambleario sin formación previa, ni cabe una participación regida por el egoísmo o la vertiente infantil e individualizada de la participación, sino que es necesaria una participación responsable, con información y formación. No se puede discrepar de esta visión, lo que hay que analizar es cuáles pueden ser los mecanismos, si los hay, para lograr un objetivo que involucra

la propia intencionalidad de cada persona, pues, como confiesa la autora, «quizás se pueda acusar a este planteamiento de utópico». En todo caso, parece crucial, en efecto, asegurar la representatividad, la información y la transparencia en las experiencias participativas.

El cuarto capítulo, titulado «otras agendas configuradoras de la nueva democracia», da cuenta de información de interés sobre la «agenda de desarrollo sostenible (ODS) 2030», uno de cuyos objetivos, el 16 «paz, justicia e instituciones sólidas», conecta con Alianza de Gobierno Abierto. Al respecto, la autora considera que España en la vanguardia de los ODS y confía en las virtudes que puede tener el «Plan de recuperación, transformación y resiliencia».

La obra se cierra con un capítulo conclusivo. Se resaltan seis aspectos. El primero, que la propia denominación «gobierno abierto» habría quedado obsoleta y debería apostarse por un concepto más amplio, como podría ser el de «Estado Abierto», para incluir al poder judicial y legislativo. No obstante, los temas abordados (acceso a la justicia, lucha contra la invasión del legislativo por el ejecutivo y por la partitocracia) nos parecen que exceden del ya amplio espectro abarcado por el «gobierno abierto» para introducir un megaconcepto que resulta difícil diferenciar ya del de Estado democrático de Derecho. El segundo, que ha de lucharse contra lo que ella califica de «transparencia traslúcida», apostando por portales con información actualizada y de calidad, con formatos pensados para la ciudadanía y con empleo de las redes sociales para potenciar la difusión de información. El tercero, que los poderes públicos deben estar en las redes sociales, regular la inteligencia artificial y la desinformación, sin por ello tratar de poner «puertas al campo». El cuarto que ha de potenciarse la «alfabetización mediática» para evitar los riesgos de la desinformación, incluyendo en el V Plan la incorporación a los planes de estudio de las distintas facetas del gobierno abierto. El quinto, la pertinencia de ampliar los territorios infranacionales en la Alianza para el Gobierno Abierto. Y, por último, la necesidad de atender al importante papel que, en todas estas materias, tiene el llamado *soft law* internacional y nacional, que de nuevo se contempla como un fenómeno en sí positivo («la existencia de normas y principios de *soft law* son necesarias y es precisamente en su carácter no vinculante donde radica su éxito»).

Como puede comprobarse, se trata de una obra valiosa para quien esté interesado en una exposición sobre temas tan relevantes y paradójicamente ligados entre sí como la crisis de la democracia y el gobierno abierto.