



ALONSO GARCÍA, M. N.
(2019)

Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI

Madrid: Dykinson
197 p.

RETOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS Y LOS NOVEDOSOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN EN LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI¹ (Recensión)²

Zelai Nikolas Ezkurdia
Parlamento Vasco

La obra *Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI* es fruto de la tesis doctoral de la autora, María Nieves Alonso García, y aborda un tema de gran actualidad, como es la crisis de las democracias representativas y del parlamentarismo en el siglo XXI.

Este libro se centra en la crisis actual que padecen las democracias representativas. Pero no es un libro que se limite a analizar teóricamente los problemas y las causas de la mentada crisis, sino que adopta una actitud propositiva en busca de soluciones de la mano de la democracia participativa, aportando elementos interesantes para articular el debate que exige el tema de la democracia abierta, y, en particular, el parlamento abierto. Si bien la crisis del modelo es global, el análisis de la autora se circunscribe principalmente al sistema político español.



¹ Alonso García, M. N. (2019). *Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI*. Madrid: Dykinson.

² Artikulu hau euskaraz ere eskuragarri dago <http://legal.legebiltzarra.eus/article/view/2652>

Crítica la evolución demasiado elitista y partidocrática (ejercicio vertical *top-down* del poder) del modelo actual de democracia representativa y, en general, del parlamentarismo, debida, a su juicio, a la pérdida paulatina de legitimidad democrática y al papel tan débil que juegan actualmente los parlamentos dentro de los sistemas democráticos actuales, que han perdido referencialidad respecto de la ciudadanía y la sociedad en su conjunto.

En su bibliografía, la autora presenta inquietudes muy vinculadas a cuestiones que considero fundamentales en el periodo de transición global y política que nos está tocando vivir. Ciertamente, vivimos en una época de aceleración y transición global en la que se produce una clara tensión entre tendencias de profundización democrática, de un lado, junto con otras de retroceso democrático. La autora se coloca claramente en las tendencias académicas y filosóficas del siglo XXI que realizan esfuerzos por asentar los logros democráticos en materia de democracia y derechos humanos. La profesora Alonso García, precisamente, ha trabajado cuestiones vinculadas a la igualdad de género, la influencia de las nuevas tecnologías en ámbitos como la educación y la propiedad intelectual, los derechos humanos de las personas migrantes y, cómo no, la participación política. Todos estos campos de estudio e investigación –a los que yo añadiría quizá la emergencia climática y la necesidad de una transición energética y productiva justa y equitativa–, forman parte de la agenda de profundización democrática del siglo XXI, y su estudio y debate resulta fundamental para continuar con el testigo del proceso democratizador que tanto impulso cogió tras la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de los horrores vividos en las dos guerras mundiales. Pues bien, este libro nos acerca a dicha agenda.

La autora se centra básicamente en el sistema político español, como se ha señalado anteriormente. Analiza los motivos y las causas de la crisis que atraviesa, detectando en el sistema una serie de problemas estructurales, debidos entre otras razones a la larga influencia que aún hoy padecemos de la cultura política fruto de la experiencia franquista. Las prácticas de aquellos 40 años han impedido desarrollar una cultura democrática profunda, entre otras cosas, como se señala en el libro, porque no se hizo una transición política real y efectiva. Todo ello le lleva a concluir que vivimos un momento de debilitamiento de las funciones parlamentarias tradicionales y, con ello, un grave problema de legitimidad del sistema político español.

El libro comienza con un prólogo de la profesora Seijas Villadangos, catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de León y directora de la tesis de la autora, titulada *La integración de nuevas fórmulas de participación en la democracia representativa contemporánea*. El contenido del libro se halla estructurado en una breve introducción –donde expone las razones que la motivaron al estudio– y tres capítulos, para finalizar con un apartado de reflexiones finales, otro donde se relaciona la bibliografía utilizada y dos anexos: uno legislativo (con legislación europea, internacional y estatal) y otro de jurisprudencia constitucional.

Pero al margen de la estructura concreta del índice, digamos que su contenido material comprende dos grandes ámbitos, interrelacionados entre sí: de un lado, como ha sido ya expuesto, una diagnosis sobre la crisis que padecen las democracias representativas y los parlamentos, por haberse debilitado, a su juicio, el elemento de su legitimidad democrática, especialmente tras la crisis financiera de 2008; y, de otro, el conjunto de mecanismos de democracia participativa que pueden ayudar a reforzar el vínculo entre la ciudadanía y las personas que ostentan cargos políticos representativos, para fortalecer así el sistema democrático del Estado español. En suma, su trabajo pretende responder a dos cuestiones: ¿Qué funciones debe mantener, modificar o crear *ex novo* el Parlamento del siglo XXI? ¿Cómo ha de participar la ciudadanía, y a través de qué instrumentos, en las funciones y actividad parlamentaria?

I. REVISIÓN CONTEMPORÁNEA DE LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Como receta para la superación de la crisis del parlamentarismo español, propone una lectura contemporánea de las funciones del Parlamento para reforzar a esta institución frente al resto de poderes del Estado (Poder ejecutivo y Poder judicial), en línea con lo que se conoce como democracia abierta y parlamento abierto³. De otro, desarrolla sendas propuestas *de lege ferenda* para introducir la cultura de la democracia participativa –y con ella sus instrumentos de participación ciudadana– en el funcionamiento ordinario de la democracia representativa.

En el capítulo I, dedicado al análisis de la crisis del parlamentarismo y de la democracia representativa tal y como la practicamos hoy en día, la autora comienza describiendo el modelo de parlamentarismo derivado de la Constitución de 1978, para a continuación analizar las características de la cultura parlamentaria española, en la que observa serios problemas estructurales que están debilitando el sistema político. Como consecuencia del periodo franquista y una deficiente transición basada en la “partitocracia”, constata que se ha generado una insuficiente cultura democrática, que ha impedido, a su vez, un adecuado desarrollo del derecho de participación política (arts. 9.2 y 23 CE) y de sus instrumentos (arts. 105 y 92 CE). Se ha impuesto un modelo donde el Poder ejecutivo goza de clara preeminencia –lo denomina “presidencialismo encubierto” (p. 42)– en detrimento de los parlamentos.

³ Especial interés presenta la referencia que la autora realiza a la dinámica global sobre Parlamento Abierto y la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria (2012), abierta a debate en el World e-Parliament, Conferencia celebrada en Roma el Día Internacional de la Democracia, el 15 de septiembre de 2012, <http://www.openingparliament.org/declaration/> toda vez que esta declaración ofrece el marco teórico para desarrollar un nuevo paradigma de representación democrática abierta a la participación ciudadana.

Tomando las palabras de Kelsen, se está produciendo “una cierta fatiga del parlamentarismo” (p. 35).

Todo ello ha acarreado una crisis del sistema de democracia representativa, agravada por la crisis financiera del 2008 y la globalización. El descontento y la desconfianza de la ciudadanía respecto de sus instituciones representativas se han acrecentado, y la autora hace suya la doctrina que defiende la necesidad de “fortalecer el elemento democrático del sistema, haciendo partícipe al pueblo en la legislación” (p. 35). Dicho en otros términos, es necesario profundizar en la legitimidad democrática de los procesos de decisión públicos para superar la situación de desconfianza y desafección ciudadana que actualmente padece el sistema.

Sobre esta tesis, contextualiza el parlamentarismo español del siglo XXI sobre tres conceptos que considera claves: la superación de la crisis (de legitimidad democrática), (la necesidad de complementar los mecanismos liberales de) representación y (adoptar nuevos mecanismos de participación y buena gobernanza para superar) la desafección ciudadana al sistema.

Desde esta visión, o si se prefiere desde este diagnóstico del parlamentarismo (español) propone en el capítulo II actualizar las funciones clásicas del Parlamento. Comenzando por la función legislativa, plantea la necesidad de superar las prácticas que llevan a una degradación de la calidad normativa (abuso del decreto-ley, entre otras) a través de reforzar los mecanismos de participación ciudadana y mejorar los flujos de información y de opinión. Todo ello a fin de crear una nueva forma de relación entre la ciudadanía y sus representantes políticos, así como para reforzar la relación de la ciudadanía con el propio Parlamento, institución representativa por excelencia.

También considera necesario actualizar la función de control del ejecutivo, en el sentido de dotar de mayor transparencia a la labor de rendición de cuentas y mejorar los mecanismos actuales de evaluación de las políticas públicas. Apuesta por ir conformando una cultura más crítica e informada en la ciudadanía, que promueva la excelencia de la actividad pública y sea capaz de combatir con efectividad las posibles causas de corrupción. Propone, en este sentido, intensificar la utilización de las nuevas tecnologías, así como el recurso a mecanismos más novedosos que se están formulando en torno a los programas y esfuerzos políticos a nivel global para promover la idea de los parlamentos abiertos, como son las organizaciones de monitorización parlamentaria, unas instituciones que aún no han sido experimentadas en nuestro entorno cercano.

En la misma línea, señala la importancia de reforzar y actualizar la función de representación. Para ello, se centra en los problemas que a su juicio presenta el sistema electoral general y propone avanzar hacia un sistema que garantice una mayor proporcionalidad, superando los sesgos mayoritarios que actualmente posee el sistema. Completa su análisis con diversas propuestas *de lege ferenda*, entre otras la reforma del artículo 68.2 de la Constitución, o convertir a las comunidades autónomas en circunscripción electoral, a través de las cuales se ahonde aún más en la proporcionalidad del sistema electoral.

Finalmente, hace referencia a “nuevas funciones”: función deliberativa, función de publicación, función de integración y composición de ideas e intereses plurales de la sociedad, y, por último, la función de magisterio o de orientación y liderazgo, que vendrían a completar las funciones tradicionales para otorgar mayor protagonismo al Parlamento en la vida pública y en la deliberación política.

II. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PARLAMENTO ABIERTO

Una vez analizadas las funciones parlamentarias, aborda el segundo gran bloque temático en el capítulo III: los mecanismos de participación ciudadana (democracia participativa) para reforzar la democracia representativa mediante mecanismos de participación ciudadana. Comienza con la distinción que la doctrina constitucional establece entre democracia directa, participativa y representativa.

Siguiendo dicha doctrina, distingue el derecho fundamental de participación política (art. 23 CE), que conlleva la expresión de la voluntad popular y ejercicio de la soberanía (mecanismos de democracia representativa y directa), y el derecho de participación ciudadana en las decisiones políticas (art. 9.2 CE, encuadrado en el concepto de democracia participativa), que supone un complemento de la democracia representativa, sin sustituirla.

Expone su marco teórico, basado en reforzar la democracia representativa mediante mecanismos de democracia participativa semidirecta –no tanto sustituirla mediante la democracia directa– y realiza una descripción de los distintos instrumentos participativos. Se echa en falta una lectura algo más crítica respecto de la doctrina constitucional y si es la adecuada para avanzar hacia un modelo de democracia deliberativa y participativa, tal y como nos propone la profesora Alonso García.

Lo que sí nos traslada es que en España existe una desconfianza ante los instrumentos participativos, aun siendo de carácter semidirecto. Deja patente que, tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la producción normativa que desarrolla los mecanismos de participación ciudadana, están llenas de cautelas. Debido a todas ellas, constata que poseen un evidente carácter residual en los procesos de deliberación pública, mostrando el sistema político español una clara preferencia por la democracia representativa. Ello lleva a que sean considerados como instrumentos inoperantes por la ciudadanía.

En este marco teórico de apertura de la democracia representativa hacia una democracia participativa que asuma con normalidad institucional la utilización de instrumentos participativos en su funcionamiento ordinario, Alonso García analiza con detenimiento los instrumentos disponibles actualmente, dedicando especial aten-

ción a la iniciativa legislativa popular y a las consultas populares y al referéndum. No obstante, también se refiere a la importancia que poseen otros instrumentos y formas de participación ciudadana en la actividad parlamentaria, todo ello en línea con avanzar hacia un parlamento abierto.

Especial atención dedica al instrumento de las consultas populares y referendums.

Dentro de la teoría del referéndum que desarrolla, constata el recelo de la democracia parlamentaria frente a la figura de los referendums. Lo basa en argumentos históricos. Sin embargo, se echa en falta un análisis de por qué se mantiene esa actitud recelosa en el siglo XXI, tras 40 años de vida de la Constitución española. A su juicio, responde a una contradicción consustancial a la relación de Estado Constitucional y democracia. La autora parece querer aducir con dicha expresión que, en la concepción dominante en el sistema español del modelo de democracia representativa, el poder reside en las Cortes Generales, y no se acepta que el referéndum pueda cuestionar el monopolio de las Cortes Generales sobre la expresión de la voluntad popular, y tampoco parece mostrar voluntad de compartirlo ni con la ciudadanía ni con las cámaras legislativas autonómicas. Apunta acertadamente que este modelo sustentado por la doctrina constitucional (STC 103/2008, 31/2010, 42/2014, 31/2015, 138/2015, 259/2015, 51/2017, 114/2017) resulta insatisfactorio para vascos y catalanes. De alguna manera como causa justificativa de esta concepción contraria a la apertura hacia modelos más participativos de democracia cita a Jellinek y a su referencia a la tensión existente entre las fuerzas políticas reales del país y a cómo estas actúan según sus propias leyes. Ciertamente, responde al miedo a perder capacidad de poder efectivo en un nuevo modelo más deliberativo y participativo. No se debería olvidar, sin embargo, que Jellinek también desarrolló la teoría sobre los “fragmentos de Estado⁴”, que Herrero de Miñón siempre ha defendido como vía para reconocer una plurinacionalidad constitucional que daría cauce a la crisis territorial. Precisamente, a mi juicio, son los referendums y las consultas populares los instrumentos que permiten encauzar democráticamente dicha tensión entre fuerzas políticas reales; esto es, racionalmente, sin violencia ni represión. Sin duda, sería un avance lograr canalizar por vía de los mecanismos deliberativos y participativos la tensión real entre poderes nacionales que existen en el Estado. No solo porque se lograría canalizar una reivindicación histórica de las “nacionalidades”, sino porque ello permitiría a su vez en el conjunto del Estado continuar profundizando en la calidad democrática del sistema político español y dar cauce a la evolución del sistema constitucional español hacia un modelo de democracia sustentado en altos niveles de legitimidad democrática.

4 Jellinek, G.(2016)

Junto con las sombras, expone las luces y oportunidades que ofrece el referéndum como complemento de la democracia representativa. Parte de las consideraciones básicas de Carré de Malberg para exponer la relación inmediata e irreductible que existe entre el parlamentarismo y el referéndum, más aún –advierte– en una democracia de partidos como la española. La autora, en su obra, recopila la doctrina española favorable a desarrollar la figura del referéndum (Sanz Royo y Garrido López), en tanto que el referéndum constituye una garantía del fundamento último de la democracia representativa, que es la soberanía popular, y constituye un elemento constitutivo y característico de las democracias desarrolladas. Posee funciones de moderación y control del poder del Parlamento; de arbitraje, en determinados casos para dirimir diferencias entre mayorías y minorías y canalizar situaciones de bloqueo político. Para que el referéndum cumpla su función, el procedimiento debe estar bien diseñado y garantizar la información y la transparencia. Analiza también los elementos del referéndum y los distintos tipos previstos en el ordenamiento español.

En el capítulo III formula una propuesta híbrida de democracia, entre parlamentaria y presidencialista, para un escenario de fragmentación política como el que se vive en el Congreso de los Diputados desde las elecciones de diciembre de 2015. En tales situaciones, esto es, en sociedades plurales y con un sistema de partidos fragmentado, se muestra favorable a dotarse de elementos del sistema de gobierno suizo –sistema directorial suizo–, y como alternativa a los gobiernos de coalición, propone coaliciones de compromiso, con ejecutivos que integren la pluralidad electoral.

Podemos encuadrar de este modo a la autora en la corriente académica española e internacional que asume la existencia de un problema de debilitamiento del sistema democrático. Quizás podría completarse el análisis con una referencia a la estrecha relación que existe entre la crisis del sistema político español y la conflictividad respecto del modelo territorial de reparto del poder de la Constitución española de 1978, por no haberse desarrollado desde parámetros democráticos y plurinacionales, pese a que la Constitución posee elementos suficientes para ello.

Sin embargo, creo que si algo merece ser resaltado es la actitud crítica que muestra respecto al *status quo*, lo que le permite analizar y comenzar a esbozar posibles mecanismos de resolución de dichos problemas en clave de profundización democrática y democracia abierta. La actitud ante los problemas es básica para lograr vías de resolución efectiva.

En este sentido, la actitud expuesta por Alonso García permite a esta jurista vasca, quien defiende tesis soberanistas que posiblemente la autora no compartirá, atisbar una pequeña luz al final del túnel. Seguramente, sin llegar a compartir todas las soluciones expuestas por la autora, considero que sería un verdadero avance disponer en el sistema parlamentario español y vasco-navarro de mecanismos delibe-

rativos y participativos, que nos permitan compartir un espacio deliberativo común desde donde abordar todas aquellas cuestiones que impliquen avanzar en calidad democrática. Entre ellas, cómo no, el camino para repensar el modelo territorial del sistema político español en clave participativa y democrática. El libro que comentamos constituye una interesante aportación en este sentido, por lo que aprovecho para enviarle mis más sinceras felicitaciones. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Jellinek, G. (2016). *Fragments de Estado*. Madrid, España: Civitas.

World e-Parliament Conference (2012). *Declaración sobre Transparencia Parlamentaria*. Recuperado de <http://www.openingparliament.org/declaration/>