



## RECENSIONES Y RESEÑAS

### **Libro: Deliberación y participación ciudadana. Derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional (2021)**

ENRIQUETA EXPÓSITO GÓMEZ

**Daniel Fernández Cañueto**

*Universitat de Lleida*

*España*

ORCID: [0000-0003-0224-890X](https://orcid.org/0000-0003-0224-890X)

RECIBIDO: 14 de junio de 2022

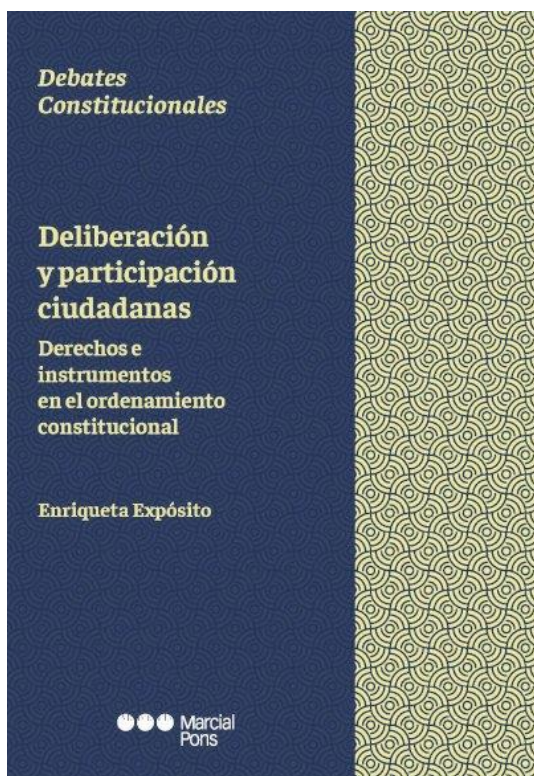
ACEPTADO: 17 de septiembre de 2022

**RESUMEN:** Recensión del libro «Deliberación y participación ciudadana. Derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional, Enriqueta Expósito Gómez, publicado en 2021 por Marcial Pons.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia, deliberación, participación, constitución

**ABSTRACT:** Review of the book "Deliberation and citizen participation. Rights and instruments in the constitutional order, Enriqueta Expósito Gómez, published in 2021 by Marcial Pons.

**KEYWORDS:** Democracy, deliberation, participation, constitution.



“El llamamiento a participar más es meritorio, pero inflado sin medida sería como si toda la democracia se pudiese resolver con la participación. Es una recaída infantil y también peligrosa, que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia (en lugar de la democracia que existe para servir al ciudadano)”. Con esta certera reflexión de Giovanni Sartori, que creo sintetiza la postura de la autora sobre la temática que va a analizar, abre con gran acierto su obra la profesora Enriqueta Expósito. Una obra que me adelanto a afirmar que contiene aportaciones de gran interés, que posee un mérito extraordinario y que tiene visos de convertirse en un referente de quienes deseen realizar futuras investigaciones sobre la deliberación y la participación ciudadana en España.

Es cierto que la temática tiene ya una notable tradición en el mundo del constitucionalismo y también que la atención de Expósito se sitúa en una etapa previa a la aparición de las críticas iliberales y populistas a los fundamentos básicos de la democracia constitucional, de manera que no analiza el uso que éstos pueden hacer de los instrumentos participativos para desestabilizar los sistemas democráticos. Pero estas circunstancias no restan ningún interés ni mérito al libro, pues ambos residen en la capacidad que la autora demuestra ante la necesaria tarea de realizar una panorámica completa sobre el pasado, el presente y los posibles futuros de la participación ciudadana en España, combinando con gran oficio por su parte, teoría, cambios normativos, jurisprudencia, críticas a la regulación existente y sugerentes propuestas de mejora. Así pues, frente a unas monografías que tratan de desarrollar el concepto de democracia participativa<sup>1</sup> y otras que se centran en su aplicación práctica en España<sup>2</sup>, la autora nos proporciona una excelente visión de conjunto sobre la evolución que la participación ciudadana ha experimentado desde 1978 hasta la actualidad, poniendo especial énfasis en la aceleración histórica que se produce a partir de 2011 tras el 15-M. Una extensa y densa panorámica que divide

<sup>1</sup> Entre las referencias más relevantes cabe mencionar: James Fishkin, 1995; Carlos Santiago Nino, 1997; Jürgen Habermas, 1998; Benjamin Barber, 2003; Pierre Rosanvallon, 2010; Peter Mair, 2015; David Van Reybrouck, 2017; Jorge Claramunt Castellanos, 2020.

<sup>2</sup> Sin ánimo de exhaustividad es preciso citar: Miguel Ángel Presno Linera, 2000; Josep María Castellà Andreu, 2001; María Jesús Larios Paterna, 2003; Víctor Cuesta López, 2008; Reyes Pérez Alberdi, 2008; Vicente Garrido Mayol, 2010; Eva Sáenz Royo, 2018; Carlos Rico Motos, 2016.

en seis capítulos a través de los cuales trata de responder a tres grupos de preguntas que me dispongo a resumir brevemente.

En el primero de los grupos pretende contestar a las siguientes tres problemáticas: ¿cuáles son los fundamentos teóricos de la deliberación y la participación ciudadana? ¿cómo se relaciona ésta con la representación política? y ¿qué importancia tiene su desarrollo para la democracia española? (*Introducción, capítulo I y parte del VI*). A su parecer, a diferencia de los postulados iliberales y populistas, quienes abogan por la deliberación y la participación no realizan una crítica frontal a la democracia representativa como forma de gobierno, sino a un determinado funcionamiento de la misma que ha comportado un paulatino alejamiento entre instituciones y ciudadanía hasta el punto de generar un problema de falta de confianza mutua. Así pues, al ser éste uno de los principales obstáculos para lograr una democracia de mayor calidad, la solución no se encontraría en anular a los representantes y trasladar el grueso de las decisiones a los ciudadanos, sino en buscar métodos que mejoren el desempeño de la representación ampliando la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y de control. Consiguiendo con ello, en opinión de Expósito, aumentar tanto la deliberación como la legitimidad de acción de quienes gobiernan.

Por ello, la autora considera que no hay contradicción entre representación y participación, sino una complementariedad donde a la ciudadanía se le dota de capacidad para intervenir en el proceso mientras los representantes siguen tomando la decisión final. De esa manera, el ciudadano puede adentrarse en aquellos debates en los que está especialmente interesado y a su vez los representantes recibir información que les permita adoptar decisiones teniendo muy presente los diferentes intereses contrapuestos. Objetivo que, de conseguirse, permitiría desarrollar el ideal *habermasiano* de poseer una democracia deliberativa donde los procesos de formación de la voluntad política institucionalizada estarían vinculados a la formación de una opinión pública no formalmente articulada.

El segundo intenta responder a los tres siguientes interrogantes: ¿qué regulación existía tradicionalmente? ¿cuáles han sido los cambios normativos que se han producido con la asunción de los postulados participativos y deliberativos en España? y, por último, ¿sobre qué ha tenido que pronunciarse el Tribunal Constitucional durante todo este proceso y en qué sentido lo ha hecho? (*Capítulos II, III, IV y V*). Según Expósito, partíamos de un marco normativo donde las posibilidades de participación eran muy reducidas y hemos evolucionado hacia otro donde aquéllas son más extensas, sobre todo a nivel autonómico, pues es ahí donde se han podido introducir mejor las exigencias de participación y deliberación. Gracias a ello, el ciudadano ya no tiene que conformarse solo con emitir periódicamente el voto, sino que posee más y mejores cauces a través de los cuales participar en el proceso de toma de decisiones, pudiendo acabar afirmándose que, en relación a la presente cuestión, en palabras de la autora, "hemos pasado de la anécdota a la categoría".

Se trata de una acertada conclusión que proviene de un completo repaso de cómo ha evolucionado la regulación nacional y autonómica en el ámbito parlamentario, del ejecutivo y de las consultas populares (no referendarias). En cuanto a los primeros, sostiene que las novedades han consistido, esencialmente, en una potenciación del derecho de petición, una flexibilización de algunas condiciones del ejercicio de la iniciativa legislativa popular, la inclusión de preguntas ciudadanas de control y la creación de proposiciones no de ley de origen popular. En cambio, por lo que respecta a los ejecutivos, se remarca que, como el objetivo ya no era hacer aflorar la deliberación sino conocer los diversos intereses para aplicar la mejor solución, las principales novedades han consistido en reforzar la transparencia, incorporar un derecho de iniciativa normativa popular dentro de la potestad reglamentaria del ejecutivo y crear nuevos instrumentos tales como foros, audiencias, consultas, encuestas, sondeos y presupuestos participativos. Por último, en cuanto a las consultas populares (no referendarias), afirma que ha generado muchos recelos porque a su través se permite a los ciudadanos pronunciarse expresamente sobre cuestiones concretas y porque se ha intentado utilizar a nivel autonómico para cubrir el vacío que genera la ordenación normativa del referéndum a nivel estatal. El resultado ha sido la aparición de una amplia jurisprudencia sobre la materia y el reconocimiento de entidad propia a las consultas frente al referéndum, creando el propio Tribunal Constitucional la dicotomía género-especie para el caso.

Finalmente, el tercero de los bloques temáticos intenta contestar dos cuestiones principales: ¿qué críticas se le puede hacer a la normativa vigente? y ¿qué mejoras serían posible implementar en el futuro? (*Capítulos II, III, IV y V*). Por lo que respecta a las críticas, la autora las inserta al final de cada uno de los instrumentos de participación analizados, ponderando negativamente sobre todo las excesivas limitaciones que las regulaciones suponen para su efectivo ejercicio. Por su parte, en cuanto a las propuestas de mejora, se encuentran también oportunamente expresadas a lo largo del libro, siendo ocho las que consideramos más relevantes: 1) Las peticiones dirigidas a las cámaras deberían restringirse a cuestiones sobre las que ésta tuviera competencias. 2) A través de la iniciativa legislativa popular debería poderse solicitar al gobierno la presentación de un proyecto de ley. 3) La ciudadanía tendría que poder instar a la creación de comisiones de investigación o estudio. 4) La participación habría que ampliarla también a la designación de órganos o autoridades. 5) En las proposiciones no de ley de origen popular los proponentes deberían poder tomar la palabra en el debate e interactuar con las distintas formaciones políticas con representación en la cámara. 6) Sería positivo crear una iniciativa para proponer debates en las cámaras. 7) En los procesos de reforma constitucional, la ciudadanía debería poder participar no solo en el momento de su ratificación, sino también en su fase inicial y de desarrollo. Y 8) tras haberse realizado la consulta popular, sería necesario contemplar la comparecencia del presidente de la CCAA ante el Parlamento para informar sobre los resultados y concretar cuál será la posición que adopte el gobierno.

En definitiva, creo que la presente obra tiene la enorme virtud de ser la constatación del final de una época y el principio de otra, de ahí su gran interés y su potencialidad para convertirse en un referente. El debate iniciado en España a finales de los años 90 sobre qué significa democracia participativa, qué relación debe tener con la democracia representativa, dónde debe implementarse y cómo articularla jurídicamente casi ha finalizado. Ahora en cambio empieza el siempre difícil momento de consolidar lo instaurado realizando acciones particulares que permitan aumentar su eficacia real y seguir ampliando la participación allí donde sea necesario. Y es precisamente en medio de esta imprescindible tarea cuando la profesora Enriqueta Expósito nos ofrece, por un lado, una magnífica visión de conjunto teórica, normativa y jurisprudencial sobre la evolución de la democracia participativa y deliberativa en España; y, por el otro, nos advierte que todavía queda camino por recorrer ponderando negativamente algunos aspectos de la regulación vigente y realizando particulares pero significativas propuestas de mejora. Y todo ello lo hace mientras confirma en el libro su hipótesis de partida, a saber: que el nuevo marco normativo ha dado una respuesta suficiente a las demandas que sobre participación ciudadana se planteaban en España al haber incorporado nuevos instrumentos y ampliado los ámbitos en los que dicha participación puede ejercerse.

## Bibliografía

- BARBER, B. 2003. *Strong Democracy. Participatory politics for a new age*, University of California Press.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M. 2001. [Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública: \(un estudio del artículo 105 de la Constitución\)](#), Cedecs.
- CLARAMUNT CASTELLANOS, J. 2020. *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Madrid: Marcial Pons.
- CUESTA LÓPEZ, V. 2008. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Madrid: Civitas.
- FISHKIN, J. 1995. *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona: Ariel.
- GARRIDO MAYOL, V. 2010. *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- HABERMAS, J. 1998. *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid: Trotta.
- LARIOS PATERNA, M.J. 2003. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- MAIR, P. 2015. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Madrid: Alianza.
- PÉREZ ALBERDI, R. 2008. *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- PRESNO LINERA, M.A. 2000. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona: Ariel.
- RICO MOTOS, C. 2016. *Deliberación parlamentaria y democracia representativa*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- ROSANVALLON, P. 2010. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Madrid: Paidós.
- SÁENZ ROYO, E. 2018. *El referéndum en España*, Madrid: Marcial Pons.
- SANTIAGO NINO, C. 1997. *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona: GESIDA.
- VAN REYBROUCK, D. 2017. *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*, Barcelona: Taurus.