

## Expósito, Enriqueta (2021). *Deliberación y participación ciudadana. Derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional*. Marcial Pons. 205 páginas.

Diego Monzó de la Rosa  

<https://dx.doi.org/10.5209/aris.92027>

Enriqueta Expósito realiza un análisis estrictamente jurídico acerca de las distintas posibilidades que tienen los procesos de participación dentro de la Constitución Española, así como los diferentes instrumentos que ofrecen las Comunidades Autónomas a la hora de dar voz a la ciudadanía. La hipótesis de partida que defiende Expósito es que la ordenación normativa del gobierno central, unida a las de las Comunidades Autónomas muestra eficacia en las demandas de la ciudadanía, habiendo incorporado en las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía instrumentos participativos, ampliando diversos ámbitos en los que esta participación ciudadana puede proyectarse. Este trabajo tiene por objetivo mantener abierto el debate sobre el sistema democrático, analizar y estudiar qué herramientas e instrumentos están al servicio, tanto de la ciudadanía, como de los cargos elegidos para representar a esa misma ciudadanía.

El libro está estructurado en seis capítulos: el primero de ellos realiza un diagnóstico acerca del momento actual de la democracia española y la crisis de confianza que parece mostrar ante la ciudadanía, particularmente en los terrenos del cumplimiento de las promesas que se proponen en campaña electoral, la participación en el proceso que lleva a adoptar decisiones y la falta de transparencia. En el segundo, se analiza la respuesta por parte de todo el aparato político ante esa crisis de confianza. En el tercer y cuarto capítulo se examinan los diferentes instrumentos de participación en manos de la ciudadanía para ejercer los derechos en materia de control al poder, en su vertiente nacional —el Parlamento nacional—, y en su vertiente autonómica —los Parlamentos de las Comunidades Autónomas—. El quinto aborda la funcionalidad de las consultas populares de carácter no referendarias. Y el último sirve a la autora para aportar algunas conclusiones a este debate, así como para proponer algunas consideraciones de cara a mejorar el sistema en el futuro.

Las democracias modernas tienen poco en común con la democracia clásica ateniense. La pretendida soberanía del pueblo de las democracias actuales no es ejercida directamente, sino que descansa sobre la elección libre de determinados representantes mediante el acto electoral. Esta representación debe ir acompañada de unos elementos sin los cuales no sería posible entenderla, a saber, transparencia, responsabilidad, honestidad y rendición de cuentas.

La crisis de la representación política se vincula al poder que han ido adquiriendo paulatinamente los partidos políticos en el actual sistema democrático. La consolidación de este rol partidista está provocando graves alteraciones en el funcionamiento que sería deseable en una democracia representativa, perdiendo la credibilidad en el sistema.

Otro elemento en crisis responde al hecho de que la vocación de servidor público parece estar cada vez menos presente en los representantes electos. Vemos hoy a representantes políticos convertidos en auténticos profesionales de la política, olvidando que han sido nominados por la ciudadanía para representar los intereses comunes, no sus intereses personales. La ciudadanía, además, percibe una cierta inmunidad ante la responsabilidad y la rendición de cuentas por parte de estos representantes electos.

Según la autora, esta crisis de representación tuvo una respuesta por parte de movimientos cívicos en el denominado 15M, visibilizando a millones de personas en su afán por recuperar la fuerza de la ciudadanía. Con eslóganes como: “No nos representan”, “Democracia real ya” y otros similares, mostraron una falta de confianza en sus representantes electos.

El artículo 23 de la Constitución Española de 1978 dispone que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, quedando el mecanismo de participación directa restringido únicamente a aquellos supuestos en los que la Constitución necesita la autorización del pueblo soberano, a saber, el referéndum.

Con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas se regula la participación de los ciudadanos en el sistema desde la óptica de que una mejora en la calidad de la

democracia es posible. Al incluir a los ciudadanos en los procesos de participación política, se asume por parte de los representantes políticos un compromiso de hacer más transparente la acción pública. Para llevar a cabo este compromiso, los legisladores autonómicos han incluido en los Estatutos de Autonomía la consulta popular, que actúa como sustitutivo del referéndum, el cual parece quedar, según Expósito: “en un estado permanente de hibernación a la espera del momento en que un cambio legal lo pueda activar” (Expósito, 2021, p. 63).

Estas críticas al sistema de representación han llegado al órgano institucional representativo por antonomasia, a saber, el Parlamento. Así, los parlamentarios se han ganado un descrédito frente a sus representados debido a diferentes causas como: la falta de transparencia en la rendición de cuentas, la falta de deliberación en la toma de decisiones, o la distancia entre representantes y representados, en los que parece haber un desconocimiento de los problemas reales que afectan a la ciudadanía.

Para Expósito, la demanda por parte de la ciudadanía de participar en los asuntos públicos manifiesta un claro descontento con la actuación de los representantes electos, que se muestran cada vez más alejados de los intereses que dicen representar. La ciudadanía se muestra muy crítica con el desmesurado papel con el que los partidos políticos “contaminan” el funcionamiento de las instituciones del Estado (Sáenz, 2008, p. 151), con intereses partidistas por el mantenimiento en el poder, muy apartados, y en ocasiones contrapuestos, de las necesidades del pueblo en cuyo nombre dicen actuar.

¿Cuál es el problema democrático fruto de esta transformación? A Expósito le parece notorio cómo se ha desplazado la toma de decisiones desde el Parlamento, como sede de la soberanía ciudadana, hacia los partidos políticos, generando un clima de opacidad y secretismo, muy lejano del clima de transparencia que lo debería definir.

Según Expósito, es labor de la política tratar de resolver los diferentes conflictos de intereses que se presentan en una sociedad dada. El punto de partida para la resolución de estos conflictos es tener conocimiento de su existencia, y para ello, parece fundamental la transparencia. En este sentido, la participación ciudadana se muestra como una herramienta al servicio de la ciudadanía, o, dicho de otra forma, sentirse correctamente representado, ser “visible” (Rosanvallon, 2015, p. 23).

El poder de los partidos ha cobrado tanta importancia que se toman decisiones sin ser debatidas en el Parlamento. Las decisiones se llevan a sede parlamentaria previamente acordadas entre los diferentes actores políticos. El debate parlamentario ha quedado aniquilado por la lógica de partidos, en las que las votaciones obedecen exclusivamente a la gestación de mayorías. No hay opción a escuchar otras opiniones que puedan llevar a un cambio en la dirección del voto modificando la posición inicial por acción de la intervención de algún ponente. Los parlamentarios, simplemente, votan la posición del partido, sin debate interno. En definitiva, el funcionamiento partidista del Parlamento hace que los argumentos pasen a un plano absolutamente inservible.

Siguiendo a Expósito, la iniciativa popular, las audiencias públicas, las enmiendas populares o la posibilidad de preguntas, parecen presentarse como mecanismos apropiados para que la ciudadanía pueda presentar propuestas de ley al Parlamento, y que estas puedan ser discutidas y debatidas, recuperando el proceso de deliberación y debate en sede parlamentaria. No parece que haya más mecanismos de intervención por parte de la ciudadanía en la función legislativa. Pero para la autora “debería valorarse la conveniencia de que la ciudadanía pudiera dirigirse a la Cámara para instar la creación de comisiones de investigación”. No parece que se evite la opacidad con la que en algunas ocasiones se ha caracterizado la actuación de los parlamentarios para forjar acuerdos que lleven a desactivar la constitución de comisiones de investigación sobre cuestiones de incuestionable interés para la ciudadanía, como la corrupción o la gestión de determinados suministros de primera necesidad como la electricidad, el agua, etc. Para Expósito, otra iniciativa que queda fuera de la función legislativa, pero resulta interesante de abordar es la llamada “proposición no de ley”, la cual se presenta como otra herramienta al servicio de la democracia para propiciar el debate público (Expósito, 2021, p. 94-130).

La Constitución Española no excluye la intervención directa de la ciudadanía en una eventual reforma de su texto, otorgando el poder de cambiarse únicamente al conjunto de los ciudadanos, disponiendo estos del poder supremo de modificarla sin limitación alguna. Pero la relega únicamente a su fase final, cuando los representantes han decidido su texto definitivo (Castellà, 2018, p. 22). No se contempla la participación ni en el momento de plantearla a las Cámaras, ni durante su tramitación en las Cortes Generales; estas se erigen en el único protagonista del procedimiento. Los ciudadanos no pueden presentar una proposición de ley de iniciativa de reforma constitucional (Tajadura, 2018, p. 90).

No tiene cabida una actuación de reforma de la Constitución por otros caminos, ya sean éstos provenientes de las Comunidades Autónomas o de cualquier otro órgano del Estado. El pueblo español en su conjunto es el titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento último de la Constitución Española y origen de cualquier poder político. Para Enriqueta Expósito no parece una casualidad que esta doctrina aparezca vinculada a intentos de desafiar el modelo territorial de Estado constitucionalmente diseñado en partes muy concretas del territorio español, a saber, País Vasco y Cataluña (Expósito, 2021, pp. 142-143). Esto implica que ninguna Comunidad Autónoma puede realizar acciones unilateralmente al margen del texto constitucional. Más aún, las Comunidades Autónomas no tienen potestad para hacer consultas sobre aquellas normas en las que no sean competentes para tomar decisiones.

Enriqueta Expósito considera que “el propósito de estos instrumentos participativos es reforzar y mejorar el funcionamiento de la representación, haciéndola más transparente, más abierta y, sobre todo, más cercana a los intereses que debe representar”. Con ello, se genera una obligación de dar explicaciones por parte de representantes y gobernantes, teniendo que rendir cuentas acerca de los motivos por los cuales se

tienen o no se tienen en cuenta las alegaciones, sugerencias o propuestas que la ciudadanía ha presentado por los diferentes cauces que recoge la legislación. En definitiva, “suponen un imperativo democrático y político para las instituciones” (Expósito, 2021, pp. 171-173).

De todos los mecanismos de participación que han ido introduciéndose en las diferentes legislaciones, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, las consultas populares son las que más discrepancias y recelos generan en el conjunto de la ciudadanía. La consulta popular se presenta ante el público como una dicotomía entre dos opciones antagónicas frente a las que solamente cabe decidir entre una respuesta afirmativa o una negativa. No caben los colores grises, solamente el blanco y el negro, sí o no. Algunas voces críticas defienden la posición de que muchas de las decisiones a tomar tienen matices difíciles de reducir a esta dicotomía. Además, la incorporación de esta figura de las consultas populares a los Estatutos de Autonomía ha generado un fuerte conflicto, pues a pesar de carecer de estatuto referendario, —su resultado no es vinculante—, se le reconoce cierta entidad propia, y toda una suerte de escudo en el que los representantes políticos pueden guarecerse (Castellanos, 2020, p. 215).

La obra de Enriqueta Expósito aporta una interesantísima visión al debate sobre la calidad de la democracia representativa en nuestro país en un momento de máxima actualidad, en el que la credibilidad del sistema democrático está en crisis. La relevancia de este libro reside en mostrar a la ciudadanía cuáles son sus derechos y de qué herramientas dispone para hacer valer su voz. Siguiendo a Expósito, no podemos olvidar que el soberano es el propio ciudadano, eje central desde el que articular todo el sistema de representación. En resumen, una obra imprescindible para conocer cómo opera la democracia representativa, y que se abre al debate sobre el alcance de las decisiones políticas en la vida diaria de los ciudadanos, así como el límite que los representantes electos no deberían poder sobrepasar.

En mi opinión, el punto de partida desde el que articular cualquier consideración sobre el sistema democrático y la participación ciudadana en los procesos deliberativos y en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la ciudadanía es que la política siempre ha sido un conflicto de intereses. En el momento actual, los ciudadanos no pueden participar siempre y por todo, pero sí debemos disponer de instrumentos que nos permitan participar en la protección de aquellos intereses que queramos defender. Por ello, la democracia representativa se muestra como el instrumento que mejor recoge las posibilidades de un buen desarrollo democrático.

Considero que la labor de los representantes políticos elegidos libremente es la de determinar cuáles de estos intereses en conflicto deben resultar preferibles y cuáles no, y dar cuenta de las razones que llevan a tomar esas decisiones. Por su parte, espero que la ciudadanía participe activamente en esa toma de decisiones con las diferentes herramientas que el Estado de Derecho pone a su disposición para la defensa de esos intereses.

Sin embargo, y siguiendo la visión de Enriqueta Expósito, creo que el funcionamiento del sistema democrático viene arrastrando un déficit de credibilidad motivado por diferentes factores. Una de las mayores críticas a la democracia representativa tiene que ver con el hecho de que la participación ciudadana ha quedado prácticamente reducida a la elección de los representantes en los procesos electorales. El ciudadano tiene la idea de que su función democrática se limita solamente a votar qué personas le van a representar durante la legislatura correspondiente.

Otra crítica muy recurrente al sistema democrático es el poder que han ido ganando, desde mi perspectiva, los partidos políticos como actores principales. Las decisiones que toman los diferentes partidos políticos no defienden los intereses de la ciudadanía a los que dicen representar y en cuyo nombre dicen actuar, sino que obedecen a intereses de los propios partidos por mantenerse en el poder, y que, además, descansan en intereses particulares de algunos representantes políticos, cuya única ocupación-profesión conocida es la parlamentaria.

Desde diversos sectores sociales, se critica la falta de transparencia y la opacidad y el secretismo con el que se toman decisiones políticas que comprometen los intereses de los ciudadanos, soberanos de las leyes y de la Nación. Esta falta de transparencia en la rendición de cuentas abarca también el cumplimiento de las promesas electorales, a las que los ciudadanos ya nos hemos acostumbrado a que no se lleven a cabo, como si fuera algo normal dentro de las reglas del sistema democrático, algo que considero imprescindible cambiar.

No podemos olvidar el hecho de que el debate parlamentario ha perdido prácticamente su función deliberativa. Los partidos políticos han llevado hasta el límite moralmente aceptable la toma de decisiones sin el diálogo con otros partidos políticos, especialmente en asuntos de interés general en los que la mayor parte de los votantes han manifestado con la elección de sus representantes no estar de acuerdo con algunas decisiones del Ejecutivo.

Con todo y con ello, creo que la ciudadanía también tenemos una porción de responsabilidad. Es labor de todos nosotros y nosotras esforzarnos por dibujar un clima de confianza en las instituciones y de exigencia cuando estas no funcionen en la dirección en la que fueron diseñadas. Es nuestra responsabilidad fomentar un espíritu de unidad y de confianza en el trabajo que realizan nuestros representantes, pues son la voz de nuestros intereses y la de nuestra nación.

### Referencias bibliográficas

- Castellà, Josep María (2018). *Representación y participación en la reforma constitucional: una visión de conjunto*. Tirant lo Blanch.
- Castellanos, Jorge (2020). *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*. Marcial Pons.

- Expósito, Enriqueta (2021). *Deliberación y participación ciudadanas. Derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional*. Marcial Pons.
- Rosanvallón, Pierre (2015). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. (Gabriel Zadunaisky Trad.) Manantial SRL.
- Sáenz, Eva (2008). *El papel del Parlamento español en la democracia de partidos*. *Revista de Derecho Político*, número 73. <https://doi.org/10.5944/rdp.73.2008.9063>
- Tajadura, Javier (2018). *La reforma constitucional: procedimiento y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*. Marcial Pons.