

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

Daniel FERNÁNDEZ CAÑUETO  
Profesor de Derecho Constitucional  
Universitat de Lleida  
<https://orcid.org/0000-0003-0224-890X>

Todas las comunidades políticas complejas poseen una estructura interna que les permite hacer una sintetización de sí mismas de manera que algunos de sus miembros lleven a cabo la unidad de acción tanto hacia el interior como el exterior de dicha colectividad. Por ello, la forma en que se articula la toma de las decisiones comunes es una cuestión cuyo interés no parece caer nunca en el olvido, resurgiendo en su vigor al albur de las transformaciones de la sociedad. Es más, el análisis sobre los mecanismos y órganos de representación política es tan importante y está tan imbricado en el devenir de la propia colectividad, que son periódicamente revisados a partir de los presupuestos filosóficos, ideológicos, axiológicos, jurídicos y socio-económicos hegemónicos que en ella misma se dan en cada etapa de su historia. De ese modo, la representación política se erige como un concepto inherente a toda comunidad política compleja, pero cuya aplicación práctica está en continua revisión para poder responder a las necesidades de su propio devenir pretérito.

En las últimas décadas, tres parecen ser las premisas en base a las cuales muchos países tratan de organizar la sintetización de su propia comunidad política con el objetivo de tomar decisiones colectivas. Unas ideas que, además, son también los cimientos que parecen sustentar la estructura y el contenido del presente libro de Nieves Alonso. Cuestión esta última por la que, siquiera brevemente, nos detendremos a analizarlas.

La primera se refiere a que la democracia representativa es el menos malo de los sistemas que hasta el momento el ser humano ha sabido crear para gobernarse. Es decir, que la comunidad política tiende al progreso en cuanto se estructura en un Estado democrático que no reconoce poder político alguno que no sea legitimado desde la base por los mismos sujetos gobernados. Y, para hacer efectivo lo anterior, se crean tanto unas instituciones como unos mecanismos de elección basados en la teoría clásica del gobierno representativo, justificados por la imposibilidad material de autogobierno directo de los ciudadanos, por la necesidad de una cierta división del trabajo en el interior de la comunidad y por la desigual capacitación de sus miembros para ejercer cargos públicos. Fruto de esa unión, la democracia representativa estructura una forma de Estado en la que el pueblo no gobierna directamente, sino que lo hace a través de un grupo reducido de sujetos (representantes) que, gracias al voto periódico de los ciudadanos (representados), obtendrán la legitimidad para agruparse alrededor de una institución (Parlamento y/o Presidencia) con el objetivo de decidir y actuar libremente en nombre de todos los miembros de la sociedad (mandato representativo y no revocable).

La segunda premisa es que tanto los propósitos para los que teóricamente habrían sido diseñados los Parlamentos como el ejercicio de las funciones que desempeñaban los representantes políticos en un pasado idílico, se habrían visto alteradas desde principios del siglo XX por los partidos políticos y el poder ejecutivo y, en las últimas décadas, también por las crisis económicas y la globalización. Realidades todas ellas que, desarrolladas al mismo tiempo, habrían convertido pequeños problemas individualmente subsanables en una crisis de legitimidad del sistema. Es decir, la disminución de la centralidad del Parlamento en el entramado político-institucional a favor tanto del Ejecutivo como de los partidos políticos, habría ido comportando durante todo el siglo XX un paulatino debilitamiento de la representatividad social de sus miembros, transformado la supuesta antigua deliberación parlamentaria en debate y trasladado al Ejecutivo los resortes de creación legislativa que antes poseía el Parlamento en exclusiva. Las crisis económicas, por su parte, habrían generado una disminución de la confianza ciudadana en las instituciones al no poder mantenerse los estándares de calidad de vida que parecen ir aparejados

a la idea de Estado social. Y, por último, la globalización habría significado una merma de la capacidad del Estado para domar mediante leyes los designios de la recién estrenada economía planetaria. Todo ello habría terminado poniendo en cuestión que el actual diseño de la democracia representativa, con el Parlamento como pilar central de dicha construcción, no solamente siga siendo real y efectiva, sino que, de serlo, pueda en el futuro resistir frente a una sociedad cada vez más líquida, global, desregulada y privatizada, que parece necesitar estructuras más verticales de poder e instrumentos jurídicos más dúctiles para abarcar una nueva realidad que muta a gran velocidad.

La tercera de las premisas es que, frente a esa crisis sistémica fruto de una realidad que se le resbala de las manos a un Estado debilitado, obligado a tomar decisiones cada vez más complejas, de forma rápida y sin tener en cuenta la voluntad ciudadana al ser cuestiones inexistentes en el momento de la elección de los representantes políticos, la solución no se encontraría en aquellos postulados que abogan por verticalizar todavía más los resortes del poder político ni en aquellos otros que demandan el fortalecimiento de los instrumentos de la propia democracia representativa. Al contrario, el remedio pasaría por una refundación de ésta en clave participativa, es decir, abogar por la representatividad frente a la gobernabilidad, desarrollar mecanismos que permitan la participación directa de los ciudadanos en las estructuras políticas del Estado y crear instrumentos que posibiliten un control inmediato de las decisiones de los representantes políticos. O lo que es lo mismo, si el problema esencial radica en que la velocidad y complejidad de las decisiones políticas que deben ser tomadas las aleja de esa cadena ininterrumpida de legitimidad popular inherente a todo Estado democrático, la solución pasa por acomodar la democracia representativa existente para que el ciudadano pueda ser un elemento estructuralmente dinámico de la misma y tengan la posibilidad efectiva de intervenir en todos los procesos de toma de decisiones políticas.

Como ya avancé anteriormente, estas me parece que son las tres principales premisas sobre las que se cimienta el libro de Nieves Alonso y a partir de la cuales se pueden entender las novedades que nos ofrece éste respecto a uno de los problemas nucleares de nuestra contemporaneidad. En efecto, en ese sentido, la obra posee, como mí-

nimo, tres elementos de especial interés que trataré de esbozar con la profundidad suficiente como para atraerles hacia su lectura, pero con la levedad conveniente para evitar que la misma sea ya innecesaria.

El primero de ellos es que especifica cuáles son, a su parecer, los principales factores que, dentro de esa crisis sistémica que viven muchos países occidentales, han llevado a la democracia representativa española hacia la misma. Ahora bien, la autora no se queda solo en la descripción normativa de la realidad político-institucional que crea la Constitución española de 1978, sino que extrae de ella una determinada cultura parlamentaria que habría arraigado en el tejido social y que también sería un factor más de la crisis. El descontento, la desconfianza y la desafección ciudadana traerían causa, pues, de una posición específica del constituyente en el ámbito teórico, de la traslación de dicho paradigma interpretativo a la carta magna y, por último, de la generación de una práctica política donde la tribalización de la institución parlamentaria, la fagocitación de los representantes políticos por parte de los partidos y el presidencialismo encubierto serían las principales consecuencias. Por ello, en base a lo afirmado por la autora, bien parece que, en España, a las causas generales de la crisis, se añaden las particularidades del resultado de nuestro proceso constituyente y las dinámicas posteriormente creadas a su sazón.

El segundo elemento es la peculiar combinación entre forma y fondo que nos encontramos en el interior del segundo capítulo. Nieves Alonso lo estructura basándose en el tradicional esquema fijado por Walter Bagehot sobre las funciones que debe cumplir todo Parlamento (forma), para luego pasar a analizar la realidad española actual en una dialéctica entre ser y deber ser donde, además, incluye las últimas novedades bibliográficas nacionales (fondo). Así pues, y siguiendo a Bagehot, a las ya clásicas funciones legislativa, deliberativa, de control, de representación, de publicidad y de integración, Nieves Alonso le añade las de magisterio, orientación y liderazgo. Cuestión esta última muy sugestiva porque en su interior la autora realiza una concatenación de ideas que revisten gran actualidad no solo para España sino para la lucha general contra el pensamiento iliberal. A saber, defiende la inevitabilidad de las élites políticas, su responsabilidad para con el conjunto de la democracia representativa

y la necesidad de que no se distancien del ideal de ser “los mejores” para evitar la proliferación de opciones de carácter populistas.

Y un tercer elemento muy interesante lo encontramos en las propuestas de *lege ferenda* que la autora realiza. Sin dejar de hacer una detallada inmersión en la teoría, la regulación vigente y las posibilidades de mejora que tienen clásicos como el referéndum (tanto estatal como autonómico), las iniciativas legislativas populares, las consultas populares o el concejo abierto. Y sin dejar tampoco de presentar medidas para que exista una verdadera continuidad en la participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo a través de las comparecencias parlamentarias, las audiencias, las proposiciones no de ley o las nuevas tecnologías, Nieves Alonso aboga por explorar las posibilidades que podrían ofrecer una adaptación a nuestro sistema constitucional de instrumentos e instituciones más originales como las convenciones constitucionales irlandesas o el modelo directorial suizo. Comportando la primera la creación de un órgano deliberativo y participativo que reuniese a ciudadanos y representantes con la finalidad de dotar de un suplemento de flexibilidad al contenido normativo en relación a la reforma constitucional, y la segunda el establecimiento de un órgano colegiado, rotatorio y representativo que permitiera instaurar un modelo híbrido parlamentario-presidencial. Eso sí, en ambos casos teniendo muy presente que adoptarlas como marco de referencia para posibles mejoras no significa trasladarlas sin tener en cuenta la especificidad del orden constitucional español en su conjunto.

En definitiva, nos encontramos ante un libro maduro, provisto de cimientos intelectuales sólidos y que presenta valiosas novedades para tratar de seguir profundizando en las medidas que podrían adoptarse para salir de lo que se ha venido a llamar la crisis de la representación política. Y lo hace basándose en la idea de que la solución parte tanto de dar una mayor participación a la ciudadanía como de recuperar el protagonismo del Parlamento en el seno de la estructura de funcionamiento actualmente existente de las instituciones políticas españolas.