

TUDELA, J; CASTELLA, J-M; EXPÓSITO, E; y KÖLLING, M (eds.). *LIBRO BLANCO SOBRE CALIDAD DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA*. Marcial Pons. Madrid, 2018. 331 pp.

Manuel Fondevila Marón.

Profesor Lector Serra Hunter de Derecho Constitucional.

Universitat de Lleida.

Nadie puede ignorar que la influencia que actualmente ejercen los/las Profesores/as de Derecho en el ámbito político-legislativo es muy inferior a la que tenía años atrás. Este no es lugar apropiado para disertar sobre las causas de esta pérdida de espacios de diálogo y encuentro entre ambos mundos, pero sí para indicar que la obra que se presenta resulta idónea para tratar de revertir esta situación. Ello, al menos, por dos motivos: en primer lugar, porque los editores han conseguido reunir trabajos de un grupo multidisciplinar e internacional de autores; y, en segundo lugar, porque abordan una temática que resulta de especial interés y que se dirige fundamentalmente al legislador de nuestro país, recopilando, junto con materiales teóricos de gran utilidad no sólo para ellos sino para todos los que cultivan las ciencias constitucionales, propuestas de *lege ferenda*. Por esta razón, denominar a esta obra colectiva “libro blanco” (que consisten en un documento diplomático, por parte de algunos Gobiernos, para información del legislativo y de la opinión pública) resulta, además de sugerente, una auténtica declaración de intenciones.

La oportunidad y pertinencia de esta también están fuera de toda duda: efectivamente – según la premisa de la que parten los autores – hace años que se viene poniendo de manifiesto una creciente desafección de la ciudadanía respecto de la política en general, y los partidos políticos y las instituciones representativas en particular. Como muestra de ello podría citarse el movimiento 15 M en España, y otros como *Occupy Wall Street*, las manifestaciones en Brasil de 2013, *movimiento cinque stelle* etc, todos ellos surgidos a principios de esta década. Con todo, la mayor preocupación actualmente es la victoria de opciones políticas poco democráticas en países como Polonia, Hungría o Brasil.

La obra está dividida en dos grandes bloques, precedidos de un estudio preliminar, a cargo de Jose Tudela, que sostiene, en síntesis, que la percibida crisis de la Democracia es, en realidad, crisis de las formas tradiciones de gobierno y no de concepto mismo de Democracia, entendido este como respeto a la soberanía popular. Considera, así mismo, que la única forma de Democracia plausible es la representativa, y de lo que se trata es de cómo mejorarla a través de fórmulas participativas.

El primer bloque, aunque bajo el título “Derecho Comparado y Unión Europea”, tiene un contenido bastante heterogéneo que, por un lado, no responde exactamente a la denominación y, por otro lado, resulta mucho más amplio, pues recoge una serie de trabajos sobre Derecho extranjero (lo cual - como bien indica Mateo Nicolini en un trabajo de carácter propedéutico sobre importaciones legislativas y método comparativo- se justifica en una obra de con este propósito para mostrar al destinatario, con algo más de detalle, los ordenamientos que sirven de referencia a las propuestas), Unión Europea, y el continente latinoamericano. También hay en este bloque un trabajo de Sergei Kouznetsov, que es el Jefe de división de cooperación con los países de vecindad de la Comisión Venecia del Consejo Europa, que expone los lineamientos de este órgano en orden a fortalecer las Democracias europeas de los 61 Estados de pleno derecho, explicando la evolución de sus trabajos, desde los primeros, referentes a la celebración de elecciones libres, hasta los actuales, sobre la regulación de partidos políticos.

Dado que la idea motriz de toda la obra es la necesidad de integrar la participación ciudadana para mejorar las Democracias representativas, los trabajos de Marco Olivetti respecto a Italia, Mario Kollig sobre Alemania, y Francisco Soto y Yanina Welp sobre Latinoamérica estudian en dichos ordenamientos las formas de democracia directa, con especial atención a las consultas populares. Se muestra que mientras en Italia, cuya Constitución de 1947 ya incluía en mayor medida que en otros ordenamientos comparados formas de participación popular se sigue innovando (con la introducción del referéndum propositivo) para reforzar los mecanismos de contrapoder en las Democracias representativas, en Alemania y buena parte de los ordenamientos latinoamericanos la introducción de estos mecanismos a diferentes niveles ha tenido un efecto más limitado. También el capítulo a cargo de Rosario Tur trata, fundamentalmente, de estos mecanismos de participación ciudadana, pero desde la perspectiva de una Unión Europea entendida como un sistema que requiere interrelacionar los sistemas políticos estatales, regionales y locales con arreglo a unas bases constitucionales sólidas.

El bloque lo completan sendos trabajos, sobre la calidad democrática en Brasil y México, escritos, respectivamente por Ernani Contipelli y Daniel Barceló, cuya temática, si bien se aparta un poco de los anteriores, sigue estando relacionada, pues subyace igualmente la preocupación por acortar la distancia entre representantes y representados. El primero de ellos estudia el fenómeno del personalismo en el funcionamiento de la Democracia establecida por la Constitución de 1988, y el segundo critica, en concreto, la falta de desarrollo legislativo del art. 89 CPEUM, en su redacción otorgada por la reforma de 10 de diciembre de 2014, por lo

que se ha podido formar una coalición gubernamental al margen del escrutinio ciudadano y parlamentario.

El segundo bloque agrupa una serie de trabajos sobre “Derecho Constitucional español”, sobre diferentes materias:

El primero de ellos, de Jorge Alguacil y María Salvador, contiene una serie de propuestas para mejorar la regulación de los partidos políticos en un doble sentido: por un lado, la Democracia interna (que incluye una serie de recomendaciones sobre la organización interna y funcionamiento, especialmente por cuanto respecta a la periodicidad de los Congresos, órganos de decisión, derechos de los miembros etc.); y por otro, medidas legislativas para garantizar la competencia partidaria.

La representación política, entendida tanto como forma de gobierno como Derecho Fundamental, es el objeto de estudio de los trabajos de Daniel Fernández Cañueto, Esther Martín, Fernando Reviriego y Miguel Pérez-Moneo. El primero de ellos describe como los planteamientos en torno a la representación han pasado de estar centrados en las partes de la relación representativa a cómo hacer más democrática la Democracia representativa, a través de medidas que permiten controlar la actividad de los/las representantes e interactuar con ellos/ellas. El segundo es un análisis jurisprudencial sobre la configuración del derecho de representación política, que incide sobre su operatividad para articular los derechos de los representantes como contrapoder, especialmente para la minoría (oposición). El tercero apuesta por reformar el sistema de voto rogado para los españoles residentes en el exterior - un sistema que, quien suscribe estas líneas ha podido comprobar personalmente que es insuficiente, pues no son raros los casos en que las papeletas no llegan a tiempo - aunque señala los inconvenientes de algunas de las propuestas que se han planteado, como la introducción del voto por internet (por los problemas técnicos y de seguridad a los que puede dar lugar) y la introducción de una circunscripción exterior (que requeriría la reforma constitucional). El último de los mencionados incide sobre la necesidad de reforzar al parlamentario individual frente en su relación con el partido, de forma que actúe, también, como contrapoder de este.

Los dos siguientes trabajos, de M^a Reyes Pérez Alberdi, y Tomás de la Quadra-Salcedo, analizan la regulación y jurisprudencia constitucional sobre los referéndums y otros tipos de consultas populares. Ambos coinciden en señalar la limitación con la que ha sido concebido en nuestro ordenamiento constitucional, proponiendo, el segundo de ellos, en concreto, establecer y regular el referéndum consultivo autonómico.

Otros dos trabajos, de Enriqueta Expósito y Mayte Salvador abordan dos aspectos diferentes pero relacionados. El primero de ellos propone introducir mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo, de modo que, reduciendo la distancia entre ellos, los/las representantes difícilmente puedan obviar los intereses de los/las representados/as sin consecuencias. El segundo contiene propuestas de mejora de la transparencia en torno a tres direcciones: la información y comunicación parlamentaria, los mecanismos de participación, y la regulación de los grupos de interés.

Un artículo de Guillermo Escobar propone medidas legislativas sobre el Defensor del Pueblo, para que este pueda contribuir a mejorar el debate público: propone, concretamente cambios en el proceso de selección, ampliar el objeto y reforzar la eficacia del control, así como la creación de asambleas ciudadanas que orienten su actuación. Además, señala algunas reformas de orientación institucional sobre el modo de argumentar, planificar sus actuaciones y relaciones con otras entidades.

El último artículo de este bloque, de Roberto Fernández Llera, aboga por una reforma del sistema de financiación autonómica, potenciando el poder decisorio de las Comunidades Autónomas, y así mismo - pues está relacionado, dado que un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea por estas tiene consecuencias para el conjunto del Estado - mejorar la participación de estas en los procesos decisorios y en la ejecución del Derecho de la Unión.

Un último capítulo de síntesis de todos los trabajos, a cargo de Josep M^a Castellà, concluye que los problemas de funcionamiento democrático que presenta nuestro país pueden resolverse mediante reformas legislativas, sin ser necesaria - al igual que en otros países de nuestro entorno - la reforma constitucional para atajarlos. Añade, por último, que no considera que la reformulación del referéndum sea algo prioritario.

Tal y como se ha indicado, la obra que sucintamente acaba de exponerse ha sido concebida con eminente carácter práctico. Sin duda intencionadamente obvia desarrollar aspectos teóricos que, lejos de poder darse por supuestos, merecen todavía una investigación al respecto. Se trataría de indagar sobre los fundamentos mismos de la representación política: en origen estos se asentaron en la idea de soberanía nacional (por oposición a la de soberanía popular), por la que la nación únicamente podía querer a través de sus representantes. El rechazo a la participación directa del pueblo era expreso en los escritos de sus primeros teorizadores (Montesquieu, Hamilton, etc.). De ahí que todas las Constituciones de nuestro entorno recojan el mandato representativo de forma expresa o tácita. Por otro

lado, nuestro país adolece de una teoría jurídico-política de la oposición. Existen estudios de carácter jurídico sobre el estatuto de la oposición parlamentaria que no cumplen completamente esta laguna. En otros países, especialmente en Italia o Estados Unidos hay algunos estudios al respecto, pero tampoco abundan, puesto que las Democracias representativas de consagradas por las Constituciones liberal burguesas se han caracterizado, como bien indicaba Pasquino, por la inexistencia absoluta de oposición, y ello ha tenido, lógicamente, consecuencias dogmáticas, propiciadas, también, porque el paradigma liberal se basa en el equilibrio y consenso en vez de en la idea de conflicto. Un paradigma cada vez más discutible pues, como indica Rosanvallon, las Democracias se caracterizan, cada vez más, por las posibilidades de bloqueo que pueden ejercer los contrapoderes.

Quizás, a falta de unos principios teóricos explicativos, surja la duda de porqué habría de ser deseable una mayor participación popular en el funcionamiento de las Democracias representativas. Pero de lo que nadie puede dudar – sea práctico de la política o estudioso de las Ciencias Constitucionales – es que una obra de estas características contribuirá a que esta se asiente sobre sólidos fundamentos empíricos.