su constante evolución; la imprescindible implicación de la sociedad en la salvaguardia de las actividades, conocimientos y representaciones que conforman este tipo de patrimonio; y la controversia que suscitan algunas de sus manifestaciones por atender contra la igualdad de los hombres y la mujeres (festejos en los que sólo participar hombres en los elementos principales como el Misteri d'Elx o como el Alarde de Irún) o contra valores protegidos en la Declaración Universal de los Derechos de los Animales (como las corridas de toros u otras fiestas taurinas o con otros animales, que generan sufrimiento a los mismos).

Finalmente, subraya cómo el insuficiente tratamiento y compleja problemática se han manifestado incluso en la STC 177/2016, que declara inconstitucional la prohibición de las corridas de toros en Cataluña (porque el Estado, que es competente para defender el patrimonio cultural ha declarado la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial y, por ello, la prohibición de las corridas de toros menoscaba su ámbito competencial). Y es que —resalta la autora— no se ha entrado de lleno en los problemas de fondo y competenciales que subyacen en esta materia, donde no sólo inciden los intereses contrapuestos aludidos, sino incluso otros como la libertad de empresa o la libertad de creación artística, que ni siquiera se mencionan en la sentencia.

Y, volviendo sobre la globalidad del libro, puede decirse que es muy rico en contenido sobre la materia que desarrolla y que ofrece múltiples

matices sobre la misma, puesto que engloba el tratamiento de múltiples autores de un gran elenco de países, con sus respectivas legislaciones y experiencia; lo que facilita un material muy valioso para los estudiosos y simples interesados en la misma.

José Antonio TARDÍO PATO

DOI:

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.109.2017.1.19>

RICO MOTOS, Carlos: *Deliberación parlamentaria y democracia representativa*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2016.

En la Introducción del libro el autor señala con claridad el marco de su trabajo: la controvertida relación entre representación y democracia (página 16). Sigue así la estela de H. Pitkin que titula su artículo en términos inequívocos: *Representation and Democracy: Uneasy Alliance*. Sin embargo, H. Pitkin advierte que la relación entre ambos conceptos se ha revelado un tópico incuestionado, casi incuestionable, toda vez que la viabilidad de la democracia se ha condicionado a la representación. Admite la ilustre pensadora que ella misma se dejó ganar por esta tesis cuando escribió hace cincuenta años uno de los libros imprescindibles, *El concepto de representación*. Aconseja ahora superar el tópico y leer la expresión democracia representativa no como un axioma sino como una tensión. En efecto, «democracia representativa» ha sido interpretada como un oxímoron o como un pleonismo; una paradoja o una redundancia. El auge de la democracia deliberativa ha de

explicarse por esa tensión alojada en la expresión: la calidad democrática de la representación política. Así lo anuncia Carlos Rico en la primera página del libro: *una inquietud personal por los límites y posibilidades de la representación política en relación con la calidad de la democracia* (pág. 15) y lo confirma en las *Conclusiones* al exponer el propósito del trabajo: valorar la viabilidad de una *tercera vía* entre la democracia agregativa y la participativa. Su pretensión ha sido eludir el dilema entre el pleonismo y el oxímoron constatando *hasta qué punto y bajo qué condiciones los postulados teóricos de la democracia deliberativa pueden cumplirse en los sistemas políticos contemporáneos*. La singularidad e interés de este libro, en la cada vez más amplia literatura sobre democracia deliberativa, radica en tomar como referencia el debate parlamentario para concretar los dilemas de la representación y los condicionantes del ideal deliberativo, al tiempo que la ubicación de ambos conceptos en las democracias de masas.

La metodología seguida gira en torno al diálogo entre Teoría Política y Ciencia Política. Conforme a este planteamiento el trabajo constituye una crítica a los enfoques cuantitativos dedicados a la deliberación parlamentaria. Circunscribir a esta perspectiva la investigación ignora la complejidad del peso jugado por factores externos al parlamento sin cuyo análisis resulta imposible una adecuada valoración. El resultado es una lograda reflexión sobre el alcance de la deliberación parlamentaria que, con todo merecimiento, ha recibido

la distinción en 2014 del Premio del Congreso de los Diputados en el campo de Ciencias Políticas y Sociología.

El libro se halla coherentemente articulado sobre esta idea matriz desarrollada en la respuesta a tres interrogantes: ¿debaten los representantes conforme al ideal de la deliberación?; ¿qué impacto provocan los partidos en la dinámica de las cámaras parlamentarias? y, a la luz del ideal deliberativo ¿qué conclusiones sacar del debate parlamentario en las actuales democracias representativas? (pág. 19). El índice refleja el itinerario seguido por el autor; desde las dos premisas, democracia deliberativa frente a los dilemas de la representación política (primera parte) y la deliberación parlamentaria (segunda parte), hasta las conclusiones. La secuencia queda acabadamente expuesta en el siguiente párrafo: *La compleja relación entre deliberación, agonismo, publicidad y negociación será expuesta en la segunda parte de este trabajo en relación con la deliberación parlamentaria* (pág. 96).

La primera parte del libro estudia el lugar de la deliberación para la cabal comprensión de la democracia representativa. En una obra de obligada lectura, *Los principios del gobierno representativo*, B. Manin caracteriza las elecciones y la representación como instituciones, simultáneamente, democráticas y no democráticas; igualitarias y aristocráticas. La primera simultaneidad, democráticas y no democráticas, se explica en clave cronológica. Al emitir el sufragio los representados refrendan o castigan a los representantes, el veredicto elec-

toral, retrospectivamente, se revela genuinamente democrático; sin embargo, prospectivamente, los representantes no se hallan vinculados por las promesas electorales y pueden incumplirlas o incluso orillarlas. La prohibición del mandato imperativo y la revocación dotan a los representantes de independencia, aunque condicionada al pronunciamiento del electorado, una vez concluida la legislatura. La no democrática cara de la representación halla contrapartida en la democrática presión de la opinión pública que requiere a los representantes la anticipación de las reacciones previsibles.

Carlos Rico sintetiza perfectamente la idea: *la libertad de la opinión pública y el ejercicio del voto tiene un componente democrático que equilibra el contenido inherentemente aristocrático de la representación. Se trataría de un equilibrio óptimo en las sociedades complejas: el pueblo cede la gestión diaria a especialistas al tiempo que retiene la soberanía.*

La parte correspondiente a la Teoría Política la desarrolla el autor en *La democracia deliberativa frente a los dilemas de la representación política*. Estos dilemas expresan la relación entre la dimensión democrática y no democrática, por una parte y, por otra, la igualitaria y la aristocrática; el equilibrio entre ambas simultaneidades obliga a esquivar tanto los postulados del elitismo democrático y la democracia agregativa como de la democracia directa. El esquema idóneo lo proporciona el ya tópico contraste entre liberalismo y republicanismo. El rasgo diferenciador entre

ambas teorías políticas es la asignación a lo político de un carácter instrumental (liberalismo) o constitutivo (republicanismo).

En la tradición de discurso liberal la ley se concibe como límite de la libertad: una contención externa que permite la convivencia de la propia libertad y la ajena. Esta restricción se justifica porque, en su ausencia, la libertad natural es tan ilimitada como precaria. El «silencio de la ley» hobbesiano se erige en fundamento de la libertad. La expresión más divulgada es la de libertad negativa, una libertad previa a la promulgación de la ley que, por tanto, condiciona su alcance al mínimo de garantizar la no interferencia en las opciones personales. La ley, en consecuencia, no promueve la libertad, más bien aparece como una agresión y, en el mencionado sentido restrictivo, favorece la libertad de forma lateral en la medida que inhibe otras interferencias. En sentido opuesto para el republicanismo la libertad tiene su origen en la ley que no la precede sino que queda constituida una vez aprobada. Siguiendo el contraste elaborado por uno de los más cualificados autores republicanos, P. Pettit, el carácter previo o posterior de la libertad con respecto a la ley halla cumplida expresión en el voto según la perspectiva de la preferencia o la del voto según el juicio político. La perspectiva de la preferencia presenta analogía entre el ciudadano como consumidor y el político como empresario, conforme a la imagen del mercado el consumidor procede mediante cálculo utilitario, minimizando costes y maximizando beneficios. Se trata de una demanda bien

definida que obliga a los proveedores a competir para ofrecer las políticas más ventajosas. Manteniendo la jerga mercantil Pettit identifica el juicio no con el consumo sino con el control de la calidad, los ciudadanos no votan para satisfacer unas preferencias plenamente formadas entre las ofertas rivales; concurren a las elecciones para valorar la conveniencia de una política desde un punto de vista público, más allá del interés personal, antes que las características del producto, apreciarán los méritos de los candidatos. Después de analizar el cotejo entre liberalismo y republicanismo desde el ángulo ciudadano lo extiende al de los políticos. En el primer caso, si las preferencias ya están formadas procede negociar los diferentes intereses para satisfacer al mayor número; en el segundo, en lugar de negociar se impone la deliberación para, si fuera el caso, redefinir los intereses particulares en función del interés general. La conclusión es obvia: las preferencias se negocian y los juicios se deliberan.

El concepto de representación se define en función de la concepción de la libertad; de esta manera el planteamiento liberal parte de una definición mínima de la democracia que Carlos Rico concreta en la representación como un procedimiento para la agregación colectiva de preferencias formadas en la esfera privada; el republicanismo, al no precisar la relación entre participación y representación, ofrece diferentes acepciones que van desde la mejora en la calidad de la representación a la reivindicación de una democracia directa. En cualquier caso la tesis republicana no descuen-

ta preferencias definidas sino juicios necesitados de argumentación en el foro público.

Democracia deliberativa y republicanismo son conceptos surgidos en el contexto de una democracia sin alternativas; pese a la larga tradición de pensamiento, el republicanismo excedió el ámbito de la historia tras el derrumbe del comunismo y el reto de pensar una democracia cuyas amenazas no venían solo del totalitarismo sino de su deficiente (pobre) funcionamiento. El debate no era la definición mínima y descriptiva de la democracia sino una definición elevada y prescriptiva; no solo lo que hace factible la democracia sino lo que la hace perfectible.

A la luz de estas consideraciones recibe en el libro tratamiento tanto el significado y los límites de la representación política como sus problemas en la democracia contemporánea. La representación política, no obstante las afinidades con la representación sociológica y jurídica, presenta perfiles propios. No cabe asimilar, en clave jurídica, la representación política a la mantenida entre abogado y cliente o más genéricamente entre principal y agente; tampoco entender la representación como reflejo fiel o reproducción en miniatura; como brillantemente escribiera Sartori la representación no limita su alcance a responder *ante* sino a responder *por*; no solo se halla regida por la dependencia sino también por la independencia, la cuestión, como siempre, se mueve en el equilibrio y ponderación que ambas exigencias requieren. Volviendo a la tesis de Manin: responsa-

bilidad dependiente, *ante*, constituye la dimensión democrática de la representación; responsabilidad independiente, *por*, es la cara no democrática de la representación. Carlos Rico, siguiendo la obra fundamental de H. Pitkin, sitúa la controversia en la relación mandato-independencia y actualiza inteligentemente el problema con la tesis de J. Mandsbridge sobre diferentes conceptos de representación política, fundamentalmente promisoria y anticipatoria; la primera gira en torno al mandato de los representados, la segunda a la independencia de los representantes. Si la representación promisoria limita su alcance a la constatación del cumplimiento o incumplimiento de las promesas electorales, la representación anticipatoria amplía sus umbrales a la iniciativa de los representantes para impulsar políticas no contempladas en el programa pero oportunas y convenientes para las aspiraciones de los representados.

La lectura que hace el autor de la representación anticipatoria, en sentido contrario al de la representación promisoria, es la de sobreponer la independencia al mandato ya que las preferencias y juicios de los representados, o están aquejados de inestabilidad o simplemente carecen de criterio para determinarlos. El liderazgo de la representación anticipatoria, teniendo en cuenta su impronta de superioridad no democrática, requiere un proceso de interacción continua con los representados para evitar que la pretensión de educar juicios y preferencias se degrade en manipulación. Hasta este momento el autor observa una exposición claramente

analítica pero al abordar el carácter pedagógico o manipulador de la representación el análisis deja paso al juicio de valor alegando la evidencia de unos datos incontrovertibles que desmienten el propósito de sujetar a instrucciones para diluir o, al menos, acortar, la distancia entre representantes y representados. La opción *metapolítica* de Carlos Rico queda clara: *A mi juicio, esta crítica de fondo puede ser rebatida argumentando que la existencia de un elevado margen de autonomía del representante constituye una necesidad estructural impuesta por la especialización del trabajo político en las sociedades de masas.*

La independencia del representante se revela, pues, una necesidad estructural cuya superación muestra unas expectativas desmedidas y carentes de realidad sobre la relación entre participación y representación que se estrellan contra la evidencia de unas sociedades poco propicias para la participación, incompatibles con una opinión pública que pudiera fundamentar la democracia directa. La conclusión se acerca al diagnóstico schumpeteriano: *la lógica de las sociedades actuales va en la dirección opuesta, esto es, problemas complejos que escapan con mucho a la competencia e interés del ciudadano medio y obligan a delegar en especialistas.*

No obstante la defensa de la independencia del representante advierte los efectos de su lado no democrático y la consiguiente exigencia de rendición de cuentas. La desmesura del ideal conduce al desencanto cuando

la aspiración debe ser más modesta: mejorar la calidad de la democracia conjugando responsabilidad *ante* (receptividad) y responsabilidad *por* (accountability). La representación política presupone liderazgo pero también *la ciudadanía debe poseer un juicio autónomo para llegado el momento, evaluar competentemente la gestión de los políticos*. El objetivo no es la participación directa sino una deliberación de calidad.

El desconcierto entre un ciudadano medio aquejado de primitivismo político pero que, al tiempo, debe poseer un juicio autónomo para valorar la gestión autónoma de los políticos, cae en la aporía que atrapa a las teorías elitistas, desde Schumpeter a Sartori: ciudadanos incompetentes que eligen a políticos competentes. Volveré sobre el tema más adelante.

El epígrafe dedicado a los problemas de la representación contemporánea analiza el salto cualitativo experimentado por la representación con la irrupción de los partidos políticos. Situados entre la sociedad y el estado los partidos han acabado alejándose de la sociedad y ocupando el estado. Se echa de menos la obra de P. Mair en esta parte del libro. El gran politólogo estudió con particular acierto la evolución de los partidos, el título de su libro póstumo muestra su desolador balance: *Gobernando el vacío*. La convergencia de políticas requerida por la Unión Europea y las instituciones internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Central Europeo) pone en manos de expertos la dirección política; en paralelo el populismo

simplifica y banaliza los problemas políticos de una sociedad compleja. Tecnocracia y populismo devalúan la política y reducen la pugna partidista a una competencia por el voto indiferenciado para ocupar el estado.

Bajo el epígrafe *Condicionantes estructurales de la competencia política* el autor aborda los factores que propician el primitivismo político del ciudadano medio. En primer lugar la desproporción entre coste y beneficio en la preocupación por los asuntos públicos. Siguiendo el clásico razonamiento schumpeteriano, Carlos Rico observa que el pensamiento del ciudadano común se vuelve asociativo al enjuiciar temas políticos alejados de sus inquietudes personales, familiares y profesionales. Esta regresión primitiva se expresa en tópicos y estereotipos que delatan la superficialidad del juicio político. De nuevo el autor alude a un hecho sobre el que late el inevitable juicio de valor: *... estos condicionantes se presentan como estructurales...* A pesar de esta incontrovertida realidad el primitivismo adquiere una versión más sofisticada: la teoría de los heurísticos, entendida como pistas o atajos informativos que facilitan a la ciudadanía juicios coherentes pese a carecer de información completa. Esta tesis, sin embargo, recibe en libro la crítica de pasar por alto la validez de los atajos y el modo en que son adquiridos, nada garantiza la consistencia de los heurísticos para que la ciudadanía disponga de buena información. La variable clave, entonces, es *las formas en la que la realidad política es presentada a la opinión pública*.

Según las últimas investigaciones de la psicología cognitiva la estructura de los mensajes políticos condiciona la forma en la que los ciudadanos la procesan. Una de las formas empleadas por las élites para su transmisión es el *framing*. A diferencia de la persuasión para inculcar nuevas ideas, el framing se dirige a ordenar la fragmentación e incoherencia de las ideas manejadas por la ciudadanía. El marco interpretativo elaborado por las élites facilita la comprensión popular del tema considerado políticamente relevante. A partir de las ideas populares las élites seleccionan los factores más decisivos dando prioridad a unos sobre otros. El primitivismo schumpeteriano adopta una versión atenuada pero inequívoca: *no es que los individuos no tengan actitudes ante los temas políticos sino que éstos son ambivalentes y poco convincentes*. La opinión pública varía en función de la concurrencia de marcos interpretativos, el remedio a la ambivalencia y escasa convicción de las actitudes ciudadanas pasa por la rivalidad entre élites para imponer uno de los marcos. En cualquier caso, dice el autor, *este planteamiento implica que la ciudadanía no desarrolla autónomamente sus juicios políticos*. Veremos también después las consecuencias que esta limitación impone a la deliberación pública. De momento la realidad se impone: *cada vez menos esferas pertenecen a la experiencia directa de los individuos frente a la creciente «meta-realidad ofrecida por los medios*.

Si, como más arriba se señaló, la variable clave es la forma de transmitir la realidad a la opinión pública, los

medios de comunicación aparecen como el pilar por excelencia en la transmisión. En términos ideales las funciones de los medios serían las siguientes: el debate entre unan pluralidad de ideas; canalizar la voz de la opinión pública para la formación de la agenda política; facilitar el control y la rendición de cuentas de los gobernantes en definitiva un bien público que, sin embargo, aparece desnaturalizado porque los medios se hallan regidos por los imperativos de mercado. Se explica así el predominio de los mensajes emotivos sobre los razonados. Teniendo en cuenta la dependencia de las élites políticas con respecto a los medios resulta poco sorprendente la banalización de las noticias, la lucha por la audiencia degrada el lenguaje y refuerza el primitivismo político. Al igual que en la deliberación el debate parlamentario también acusa esta dinámica.

En la conclusión de este capítulo primero dedicado a la representación aparece, no obstante, un matiz: las redes sociales de internet conceden relevancia política a un electorado consciente en condiciones de influir sobre la opinión pública, hasta el punto de corregir la corriente unidireccional de las élites con otra, bidireccional, élites-opinión pública. En cualquier caso *los elementos estructurales* juegan a favor de las élites.

El capítulo segundo expone el concepto de democracia deliberativa, su fundamento; rasgos definitorios; virtudes políticas (efectos epistémicos y cívicos); objeciones al modelo deliberativo (costes de información; excepciones a la publicidad; obstáculos

los a la racionalidad comunicativa y la compleja relación entre deliberación y negociación). Se trata de una exposición bien trabada, analíticamente rigurosa, de las ventajas e inconvenientes de la deliberación, dirigida a enmarcar adecuadamente el debate parlamentario.

Llama la atención del lector, sin embargo, la desproporción concedida a las objeciones sobre las virtudes. Mientras que la mentalidad ampliada como efecto cívico apenas recibe más tratamiento que el de la mera mención, las excepciones a la publicidad o las relaciones entre deliberación y negociación ofrecen un estudio minucioso y fundado. La descompensación se ve confirmada con el amplio espacio reservado a las aportaciones empíricas sobre experiencias deliberativas. Los factores cognitivos, emocionales y las dinámicas grupales constituyen una modélica definición del primitivismo político. En efecto investigaciones sobre el funcionamiento de los mecanismos psicológicos para la adquisición y el procesamiento de información desmienten con claridad la aspiración deliberativa en favor del mejor argumento; por bien construida que se halle la argumentación no garantiza la atención del público ni la reflexión necesaria para revisar las propias creencias. De ahí que cualquier innovación debe ganar la batalla de la atención y la elección. Para que así sea el mensaje ha de dirigirse al aparato emotivo-volitivo primando la forma sobre el contenido del mensaje. La subordinación de los factores cognitivos a los emocionales se explica por la velocidad superior del sistema emotivo sobre el cogniti-

vo. Es perceptible en esta exposición el postulado de Schumpeter sobre la regresión primitiva y el pensamiento asociativo en el ciudadano común al emitir un juicio político. Domina por el prejuicio la ciudadanía se muestra incapaz de trascenderlo para fundamentar un juicio. Las dinámicas grupales acentúan la polarización toda vez que los foros deliberativos contribuyen a «escuchar el eco de la propia voz». La concurrencia de estos factores justifican las salvedades formuladas contra la democracia deliberativa, por ejemplo los problemas de la ignorancia y costes de información. Retomando las consideraciones el capítulo anterior se vuelve a la vulnerabilidad del ciudadano medio a la hora de contar con la información y el tiempo precisos para articular buenos juicios e influir en la opinión pública y el gobierno. En el fondo el problema de la acción colectiva conduce a una opinión pública más cercana a una función latente (tesis de Noelle-Neuman sobre la espiral del silencio) que a una función manifiesta propia de un debate racional dirigido a condicionar la dirección política (tesis de Habermas sobre la esfera pública).

Mención aparte merece un tema apuntado por el autor que, sin embargo, no tiene el desarrollo requerido. Si *todo* se conjura contra la deliberación y la realidad la revela como un recurso escaso, no cabe ignorar las dificultades para su efectividad, asumiendo que su emergencia será puntual tanto en el tiempo como en los temas. Aún así el sistema político debe propiciarla y facilitar su desarrollo. La agenda del gobierno seguirá su curso habitual pero *siempre*

que quepa la posibilidad de, llegado el caso, someter la actuación de las instituciones al escrutinio de un público competente para ejercer el control democrático. De haber sacado las consecuencias de esta idea el libro, a mi modesto parecer, hubiera equilibrado los pros y los contras de la deliberación. Dejo el comentario para las posteriores observaciones críticas pero adelanto la obligada referencia a H. Arendt: *el disentimiento implica el asentimiento y es la característica del gobierno libre. Quien sabe que puede disentir sabe que, de alguna forma, asiente cuando no disiente.*

De particular interés es el tratamiento que este capítulo dedica a las excepciones a la publicidad y a la compleja relación entre negociación y deliberación. A partir de una cualificada bibliografía Carlos Rico analiza la suspensión del rasgo más definitorio de la deliberación en determinados supuestos: la publicidad. Los conceptos de retórica socrática y retórica plebiscitaria elaborados por S. Chambers advierten la inconveniencia de someter a debate público asuntos que corren el riesgo de acentuar la polarización inicial. Los debates a puerta cerrada adoptan una estructura dialógica frente al «uso plebiscitario de la razón» propio de la discusión pública ante grandes audiencias. La idea remite al efecto depurativo de la representación mediante el refinamiento de las opiniones irreflexivas a condición de la invisibilidad de los representantes y de la ignorancia de los representados. Vinculada a la excepción de la publicidad está la conveniencia de primar la negociación sobre la deli-

beración o, al menos, entreverar ambas, con el fin de llegar a un acuerdo imposible con la invocación de los supuestos mejores argumentos. Resulta muy clarificadora la cita de Holzinger sobre el diferente tratamiento de hechos, valores e intereses; mientras que hechos y valores requieren deliberación, los intereses son susceptibles de negociación. Sin embargo la política raramente presenta los problemas en términos puros, es posible que un hecho o un valor se hallen relacionados con intereses que permitan relativizar los primeros con la reciprocidad de los segundos. La tensión tiene lugar entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad a condición que las convicciones no degeneren en dogmas ni la responsabilidad en oportunismo; para que la negociación no se degrade en regateo exige la presencia de todos los afectados y la equiparación en su posición para el intercambio, bien de argumentos, bien de intereses. Se llegaría así a una deseable negociación deliberativa.

Por su importancia para el debate parlamentario suscita atención singular la crítica del agonismo a la deliberación para el análisis de los obstáculos a la racionalidad comunicativa. La reivindicación del agonismo frente a la deliberación surge de la imposibilidad para conciliar los valores (incluso intereses) enfrentados. No cabe albergar esperanzas de encontrar en el debate el mejor argumento ante el que cedan las posturas enconadas. Inevitablemente la política separa un nosotros de un ellos hasta el punto que los sujetos se constituyen por oposición. El ago-

nismo nosotros-ellos es una versión atemperada de la dialéctica schmittiana amigo-enemigo. La seducción ejercida por la obra de C. Schmitt en algunos de los teóricos de la izquierda, fundamentalmente C. Moufle, responde a la inteligente apreciación de J. Habermas: *expulsar al diablo invocando a Belcebú y llenar el agujero de la inexistente teoría marxista de la democracia con la crítica fascista de Carl Schmitt a la democracia*. El autor deshace convincentemente la presunta oposición entre agonismo y deliberación destacando su coincidente sentido: un consenso provisional sobre las reglas del juego para canalizar el conflicto pero no con la pretensión de lograr la unanimidad que lo erradique.

La reflexión sobre la representación y la deliberación enmarcan el capítulo tercero sobre la deliberación en el ámbito parlamentario. También el estudio del parlamentarismo ha estado informado por la incisiva e insidiosa influencia de C. Schmitt. Caracterizado por el autor alemán como el gobierno de la discusión y en paralelo a la autorregulación del mercado por la competencia, el parlamentarismo supondría el triunfo del mejor argumento. El modelo experimentaría un punto de inflexión con la incorporación de los partidos y la sustitución de la deliberación por la negociación. El estado de partidos provoca el declive del parlamentarismo y su subordinación al gobierno, en suma una redefinición de la separación de poderes que invierte los postulados iniciales formulados por Montesquieu. La justificación inicial de evitar la concentración de poder se canali-

zaba separando pero también jerarquizando legitimidades: ejecutivo y legislativo desempeñaban funciones distintas pero el segundo ostentaba primacía sobre el primero. Esta superioridad reflejaba la estructura social: el parlamento burgués frente al gobierno monárquico; en los primeros tiempos el parlamento integrado por estamentos y convocado por el rey representaba y salvaguardaba los intereses estamentales frente a las tareas militares y necesidades financieras de la monarquía; en un momento posterior el parlamento experimenta un tránsito fundamental: de órgano externo al estado pasa a ser un órgano del estado.

A pesar del impacto de la Revolución Francesa no desaparece la prerrogativa regia y el constitucionalismo decimonónico conserva el espíritu de las leyes pero, tras la primera guerra mundial, desaparece el fundamento monárquico, la consiguiente pugna de legitimidades y el parlamentarismo se racionaliza: la dinámica política tiene lugar entre gobierno y oposición; entre mayoría y minoría. La finalidad es idéntica, evitar la concentración de poder, pero ahora impidiendo que la mayoría lo gane todo y la minoría lo pierda todo. De ahí la dimensión del poder judicial extendido al control de constitucionalidad cuya premisa es la superioridad de la constitución sobre la ley y la consiguiente distinción entre poder constituyente y poderes constituidos. La constitucionalización de los partidos políticos se inscribe en la misma dinámica, tal como escribiera Triepel su evolución refleja perfectamente la transformación del parlamentarismo. En los orígenes los

partidos suscitan el rechazo de unas facciones o parcialidades, más tarde la indiferencia ante su condición de asociaciones para, finalmente, su reconocimiento constitucional. La paradoja de los partidos es obvia: asociaciones privadas investidas con funciones constitucionales para que se erijan en eslabones entre la sociedad y el estado. La tensión es manifiesta: pese al imperativo constitucional sobre la democracia interna de los partidos la relación entre la cúpula y los afiliados se inscribe en el derecho de asociación; en cambio la relación de la cúpula con los representantes es de derecho público. El transfuguismo puso de manifiesto el trato diferente: el representante disidente es expulsado del partido pero conserva el escaño.

El parlamento deja de ser el órgano que controla al gobierno y se convierte en el espacio donde la minoría controla a la mayoría; no hay control *del* parlamento sino control *en* el parlamento. La mayoría parlamentaria y el gobierno constituyen un continuo cuyo fundamento último son el partido o los partidos que gobiernan. Significativamente García Morillo señala que la ley ha pasado de ser la expresión de la voluntad popular a ser un instrumento de gobierno. Este hecho fundamental informa cada uno de los conceptos analizados por el autor: representación; deliberación; agonismo y negociación. Veamos en lo que sigue las modulaciones experimentadas resumidas en dos plásticas expresiones: agonismo y competencia electoral de cara a la audiencia; deliberación y negociación a puertas cerradas.

Para comprender esta dualidad es necesario leer el epígrafe *La retórica del discurso parlamentario* en conexión con las tratadas objeciones al modelo deliberativo. Las críticas agonistas a la deliberación intentan diferenciar la dinámica parlamentaria de un procedimiento para llegar al mejor argumento. La singularidad del debate parlamentario refleja la naturaleza peculiar de la política: decidir entre bienes igualmente valiosos, concediendo relevancia a unos y sacrificando otros. La decisión política exige establecer una doble prioridad, temporal y presupuestaria: no hay tiempo ni dinero para todas las políticas; ambos recursos son, pues, escasos y de uso alternativo. A diferencia de cualquier de las versiones del mini-populo el parlamento se ve urgido por la decisión en un plazo preclusivo. Estas condiciones imponen al debate parlamentario un tono agonista donde la publicidad incentiva retórica plebiscitaria, el parlamentario que sube a la tribuna no se dirige a sus adversarios sino a sus electores reales o potenciales. Las maneras competitivas y agonistas vienen favorecidas por el orden y desarrollo de los debates: concesión por la presidencia del uso de la palabra y tiempo y forma para la intervención que convierten el discurso en una pieza monológica donde la espontaneidad desaparece impidiendo un verdadero diálogo. El discurso no experimenta modificación alguna en función de los discursos previos, normalmente se lee la versión preparada antes de la sesión. Esta rigidez ha recibido muchas críticas, pero la disciplina de partido transmitida al grupo parlamentario es una manifestación más del parlamentarismo

racionalizado. La previsibilidad de la votación final no devalúa el debate y, por el contrario, el desenlace azaroso o incierto sumiría la política en un bloqueo nefasto. De ahí el carácter imprescindible de la fase preparatoria de los plenos.

El autor analiza ambas fases del debate (comisiones y pleno) enmarcando el discurso parlamentario en la retórica. Mientras que los debates en pleno están regidos por la retórica plebiscitaria y el agonismo competitivo, los trabajos en comisión facilitan la discreción y estimulan el intercambio deliberativo. El factor decisivo, claro está, para entender formas tan contrapuestas es la publicidad. La intervención desde la tribuna de oradores exhibe ética de la convicción, la participación en una comisión propicia ética de la responsabilidad; tan extemporánea resulta la convicción en una comisión como la responsabilidad en un debate plenario; un grupo parlamentario que exterioriza sus disidencias con el voto opuesto de sus miembros transmite una imagen de insolvencia y oportunismo penalizable por sus propios votantes. El momento y lugar para los acuerdos posibles corresponde a las comisiones, es allí donde «el elemento socrático» se impone al «plebiscitario». En cualquier caso el debate a puerta cerrada no garantiza la deliberación pero se erige en condición necesaria, aunque no lo sea suficiente.

Aunque el libro no analiza pormenorizadamente las relaciones de los representantes con la prensa y el lugar adjetivo del parlamento, conviene indicar que la retórica plebisci-

taria encuentra terreno abonado en esta alianza. Teniendo en cuenta que el objetivo del discurso parlamentario no es el adversario, cuyas posiciones se mantendrán inmodificables e inmunes a la argumentación, sino el electorado, el mensaje político adoptará la hegemonía de los factores emotivos sobre los cognitivos; tendrá impacto y repercusión mediática las declaraciones y propuestas espectaculares por superficiales y banales que puedan revelarse con el paso del tiempo. Como puso de manifiesto García Morillo los políticos rivalizarán en virulencia ante los periodistas a sabiendas que no encontrarán objeción alguna en los profesionales de la prensa preocupados únicamente por dar la primicia y no por su veracidad; el debate parlamentario se traslada a los pasillos del parlamento hasta el punto de invertir radicalmente la dinámica: las políticas no se difunden una vez concebidas o impulsadas sino que se concebirán e impulsarán para ser difundidas. Si a la connivencia entre políticos y periodistas se suma la entrada en escena del poder judicial el discurso parlamentario rebaja su contenido a un trámite pre o post procesal donde la relación mayoría-minoría queda sustituida por la equiparación procesal de partes y donde las diferencias políticas pretenden presentarse como cuestiones jurídicas. Opinión pública; prensa y jueces aparecen como una redefinición perversa de la separación de poderes.

Todas estas circunstancias influyen sobre el debate parlamentario. No desaparece la deliberación pero se circunscribe a foros discretos donde la

publicidad no hipoteque el intercambio de razones. Es por esta razón que el autor propone la necesidad de no circunscribir el análisis a las aproximaciones centradas en el discurso parlamentario pues esta perspectiva subestima la existencia de retórica deliberativa extramuros del pleno, en instancias más discretas, dialógicas e informales. De ahí la oportunidad de enfocar el tema mediante un enfoque sistémico de la deliberación parlamentaria. El meollo del estudio gira en torno al papel de los partidos en el parlamento, distinguiendo factores estructurales y contextuales.

La redefinición de poderes en el parlamentarismo racionalizado encuentra su manifestación más cumplida en el reconocimiento constitucional de los partidos políticos. Enlazando con las consideraciones expuestas con anterioridad parece clara la directa relación entre el agnismo, la competición partidista y la retórica plebiscitaria. El peso de los partidos, sin embargo, varía en función de una serie de factores estructurales, la cultura política; el sistema de gobierno constitucionalmente estructurado; el tipo de sistema electoral; el grado de control de la cúpula de los partidos sobre los representantes disidentes; y de factores contextuales, las reglas del juego que fijan el diseño de las cámaras y sus procedimientos; el tipo de función parlamentaria; la publicidad o reserva de los debates; la polarización del tema discutido y la presencia o ausencia de mayoría absoluta. A la luz de estos factores es posible explicar la disposición competitiva o cooperativa con la que los

partidos abordan los debates en los parlamentos.

Entre los factores estructurales destaca el poder de las cúpulas partidistas para la elaboración de listas y la mayor o menor autonomía de quienes la integran. Si el candidato cuenta con arraigo dispone de mayor margen que si su inclusión en la lista se debe a la decisión de la cúpula. Otro aspecto decisivo es la política concebida como carrera profesional que subordina a los candidatos a los dictados de los dirigentes. No se alude en el libro al fenómeno del transfuguismo pero constituye el ejemplo más destacado de la delicada relación entre dirigentes y candidatos. Basta recordar la polémica suscitada por las primeras sentencias del Tribunal Constitucional sobre el alcance de las funciones constitucionales de los partidos y el derecho de representación; los votos particulares y el parecer mayoritario acerca de si el escaño pertenecía al partido o debía conservarlo el representante; en suma si predominaba la dimensión público-constitucional de los partidos o la asociativa. Entre los factores contextuales el más relevante (al que este capítulo reserva mayor extensión) es el diseño de espacios para el diálogo cooperativo donde comisiones y subcomisiones adquieren gran relevancia. Ya hemos tenido oportunidad de exponer el carácter «socrático» de las comisiones cuyas sesiones, significativamente, son a puerta cerrada.

La combinación de ambos factores explica el espacio dejado a la deliberación. Carlos Rico señala, no obstante, una práctica de especial

interés para la correcta comprensión sobre el funcionamiento de los parlamentos: el *logrolling*. El lector cuenta con esta impecable definición: *intercambio diferido de votos para cuestiones no relacionadas entre sí*. El *logrolling* supone relativizar la política sujeta a deliberación en la medida que se condiciona el apoyo a otras políticas donde el interés de un determinado partido sea mayor. Queda claro que con este proceder pierde sentido la idea de un mejor argumento; el intercambio de votos se produce al margen de los méritos o reparos que la política en cuestión pudiera suscitar. Sartori presta su inteligencia a la dignificación de un intercambio de votos cuando estudia el tema de la decisión por comités. La definición del comité resulta modélica a la vista de lo expuesto más arriba: *un grupo pequeño que se comunica personalmente y cuyos miembros se influyen mutuamente*. Junto a este rasgo otros dos: su carácter institucionalizado y la frecuencia de las reuniones para la adopción de una serie de decisiones. El comité opera en un contexto decisional continuo, una diferencia fundamental con los pronunciamientos conforme a la regla de la mayoría donde se abordan problemas aislados y donde la relación mayoría-minoría provoca un juego de suma nula: el ganador se queda con todo. Por el contrario el código operacional en el seno de un comité consiste en una reciprocidad de las concesiones, sus miembros adquieren el compromiso de realizar intercambios todo el tiempo. Se llega sí al principio rector en el funcionamiento de un comité (léase comisión parlamentaria): *compensación*

recíproca diferida. La decisión por comités simboliza en términos paradigmáticos el genuino sentido de la visión elitista del debate parlamentario: *una recomendación a las élites y una advertencia sobre la veleidad de las masas*.

Aunque el autor finaliza el capítulo justificando la oportunidad de un método sistémico, que supere la simple consideración del discurso parlamentario en sesiones plenarios, el aprendizaje que saca el lector excede la brillantez analítica del libro y cumple con creces el anuncio y la promesa contenidos en el título: la relación entre deliberación parlamentaria y la democracia representativa.

Pasaré por alto el comentario sobre el capítulo cuarto donde se aplica el aparato conceptual desarrollado en los capítulos precedentes a la deliberación en el Congreso de los Diputados durante la IX legislatura. Un exhaustivo trabajo de investigación empírica donde el lector encuentra datos precisos acerca de la producción legislativa y la concreción de los conceptos tratados, por ejemplo el diseño del Congreso con la precisa enumeración y análisis de algunos puntos fundamentales: el peso del diputado individual y de los grupos parlamentarios; las facultades de moderación del Presidente del Congreso; las normas para el debate; la publicidad de la actividad parlamentaria; las instancias del procedimiento legislativo; el peso de la mayoría en los órganos rectores de la cámara y el estatus concedido al gobierno.

Partiendo de este esquema analítico la IX legislatura arroja las siguientes tendencias: predominio del grupo parlamentario y la «partidización» del Congreso; la influencia del gobierno sobre el congreso; negociación y deliberación en la aprobación de las leyes; el impacto de los medios de comunicación en el Congreso.

La síntesis de los principales hallazgos del trabajo de campo muestra conclusiones significativas: la argumentación racional propia de la deliberación corre en paralelo a las contrapartidas de la negociación, singularmente en la aprobación de presupuestos. En análoga línea en el Congreso conviven la retórica plebiscitaria y el elemento socrático; en resumen el estudio de la IX legislatura pone de manifiesto que el diseño institucional en la fase de ponencia, la ausencia de publicidad y de mayoría absoluta incentivan tanto la deliberación como la negociación.

Observaciones y salvedades

Algunas han sido anticipadas. Toca ahora enumerarlas, toda vez que su desarrollo desmesuraría la extensión de este comentario.

1. Un representante no es un especialista cualificado por la división del trabajo. La política no es susceptible de conocimiento experto. Los problemas políticos no tienen respuestas técnicas. La ciencia, el derecho, incluso la ética, aparecen imprescindibles para aplicar decisiones políticas pero no para adoptarlas. Si la especialización

fuera un criterio para la excelencia del representante político, la ventaja comparativa con respecto a los representados se volvería desventaja en la relación con los técnicos y funcionarios. En el artículo de H. Pitkin sobre identificación entre representación y democracia aparece la siguiente recomendación: *That assumption is not exactly false but it profoundly misleading, in ways that remain hidden if one treats it as an axiom and asks only technical rather than fundamental theoretical questions.*

2. No media correlación entre elección y selección. El elemento aristocrático inherente a las elecciones argumentado por Manin observa una acepción analítica (descriptiva) pero no normativa (prescriptiva). La superioridad es objetiva pero subjetivamente percibida. La cuestión pasa por acotar el concepto de representación política y dotarla del sustento valorativo reclamado por Sartori, entendiendo la representación como interacción representantes-representados.
3. El primitivismo político del ciudadano común no es la causa sino la consecuencia de un postulado: considerar la indiferencia hacia los asuntos públicos como la expresión de la naturaleza humana en política. Por el contrario, si el dato de partida, la opción metapolítica, es el pluralismo motivacional la variable clave es el diseño institucional. Resultaría clarificador contrastar el primitivismo político

schumpeteariano con el balance biográfico habermasiano resumido en una afirmación categórica: *entre los ciudadanos como portadores del espacio público-político y los miembros de la sociedad se da una unión personal.*

4. Siguiendo con la obra de J. Habermas, la relación entre participación ciudadana y representación política queda perfectamente expuesta en los términos siguientes: asedio pero no asalto; complemento pero no sustitución. La razón de la complementariedad: el fundamento de la decisión es el consentimiento pero no el debate. Ahora bien no es lo mismo decidir con el solo principio de mayoría que legitimar la decisión tras un contraste de motivaciones. Aunque Kelsen advirtiera que la relación mayoría-minoría desemboca en la transacción y el compromiso inherente a la negociación política en lugar de una verdad superior, el desenlace de la deliberación igualmente puede acabar transigiendo; no otro sentido tiene el ideal regulativo de la conciencia sobre la parcialidad de las preferencias que con tanta lucidez ha estudiado C. Sunstein.
5. Ni la sociedad prima sobre el estado ni el estado prima sobre la sociedad. El famoso dictum de Schumpeter sobre la voluntad popular como producto en lugar de cómo causa del gobierno no adquiere veracidad invirtiendo los términos: la voluntad popular no precede al gobierno pero el gobierno se vuelve inviable sin interacción social.

6. En política es aconsejable la prudencia para evitar que una idea adquiera la condición de imperativo categórico, pero el temor o la prevención tampoco han de impedir el ideal que permita la evaluación crítica de la realidad. El controvertido tema de la publicidad y la deliberación frente a la reserva y la negociación remite a los presagios elitistas sobre las sociedades de masas: la oscilación de la indiferencia al sectarismo. Sería de innegable interés relacionar la controversia con las críticas de N. Urbinati a la despolitización (*unpolitical*) auspiciada por P. Pettit y, más atrás en el tiempo, a la recomendación de Schumpeter sobre la necesidad de minimizar las decisiones políticas para entregar a los expertos la elaboración de las leyes.

Estas salvedades tal vez contribuyan a ofrecer una versión más completa a una reflexión particularmente valiosa. Después de todo, como señalara I. Berlín sabiamente: la verdad cuando se descubre no tiene por qué ser interesante.

Manuel ZAFRA VÍCTOR

DOI:

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.109.2017.1.20>

MORENO GARCÍA, Javier: *Los distintos estatutos jurídicos del subsuelo*, HAEE/IVAP, Oñati, 2015, 413 págs.

La Agencia Espacial Europea (ESA) explora ya el subsuelo con *drones* anticollisiones. Los avances