



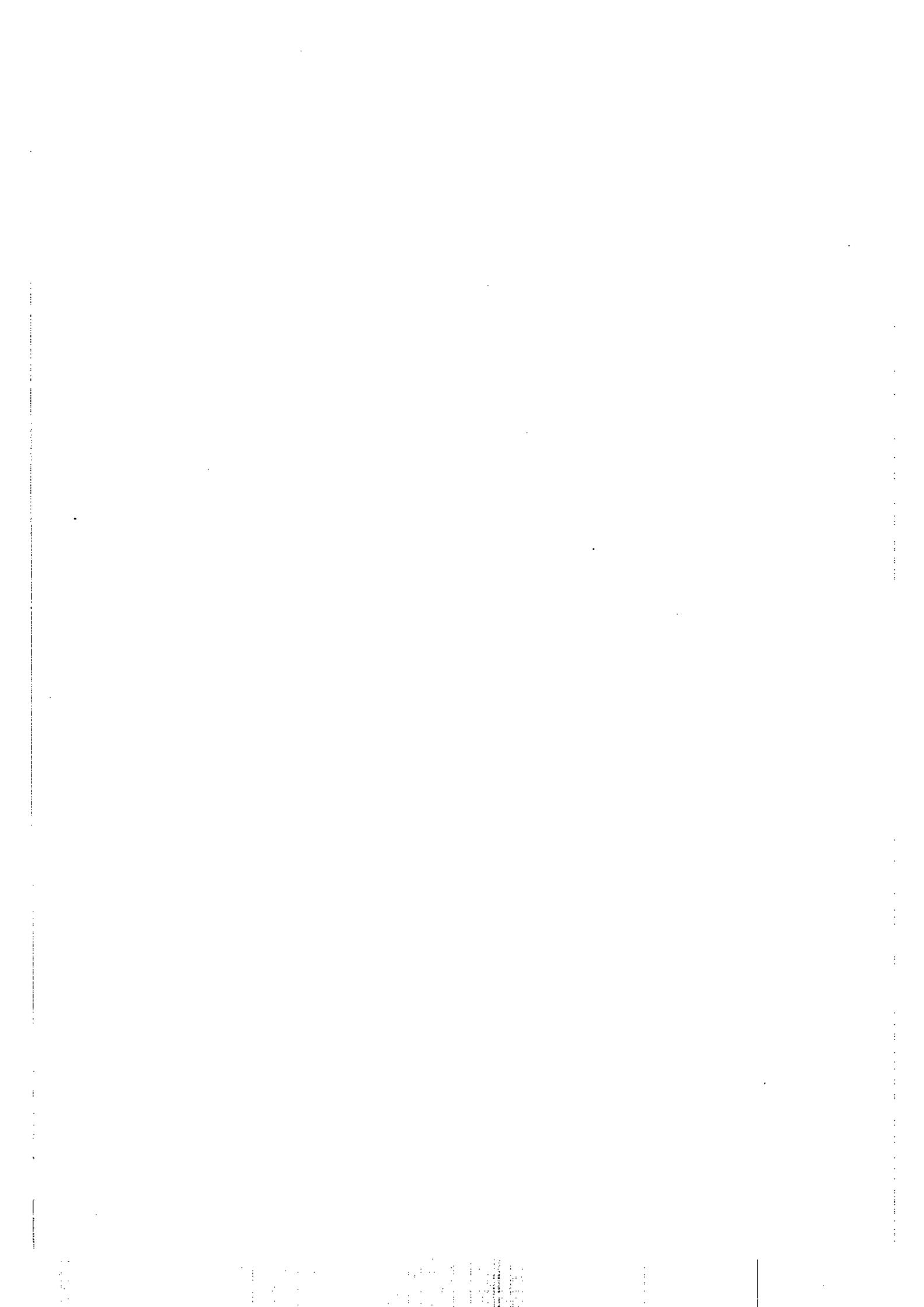
Universitat de Girona

Tesi Doctoral
Programa “Instruments d’Anàlisi del Dret”
Departament de Dret Públic
Universitat de Girona

***La protecció
constitucional de les
minories***

Àngel Lázaro Riol

Director: Dr. Xavier Arbós Marín
Març 2000



"STOCKMANN

- (...) Escridassar-me, rai, ja em podeu escridassar; ara, refutar-me, no. La majoria té el poder ... per desgràcia; però la raó, si que no. Jo tinc la raó, i uns poc més, no gaires.

La minoria sempre té la raó (...)

I n'hi deu faltar qui-sap-lo, d'oxigen, a moltes i moltes cases d'aquesta ciutat, quan tota la incommoveble majoria pot ésser tan inconscient com per voler edificar la fortuna de la ciutat en un fanguer de mentides i fraus (...).

ALAKSEN

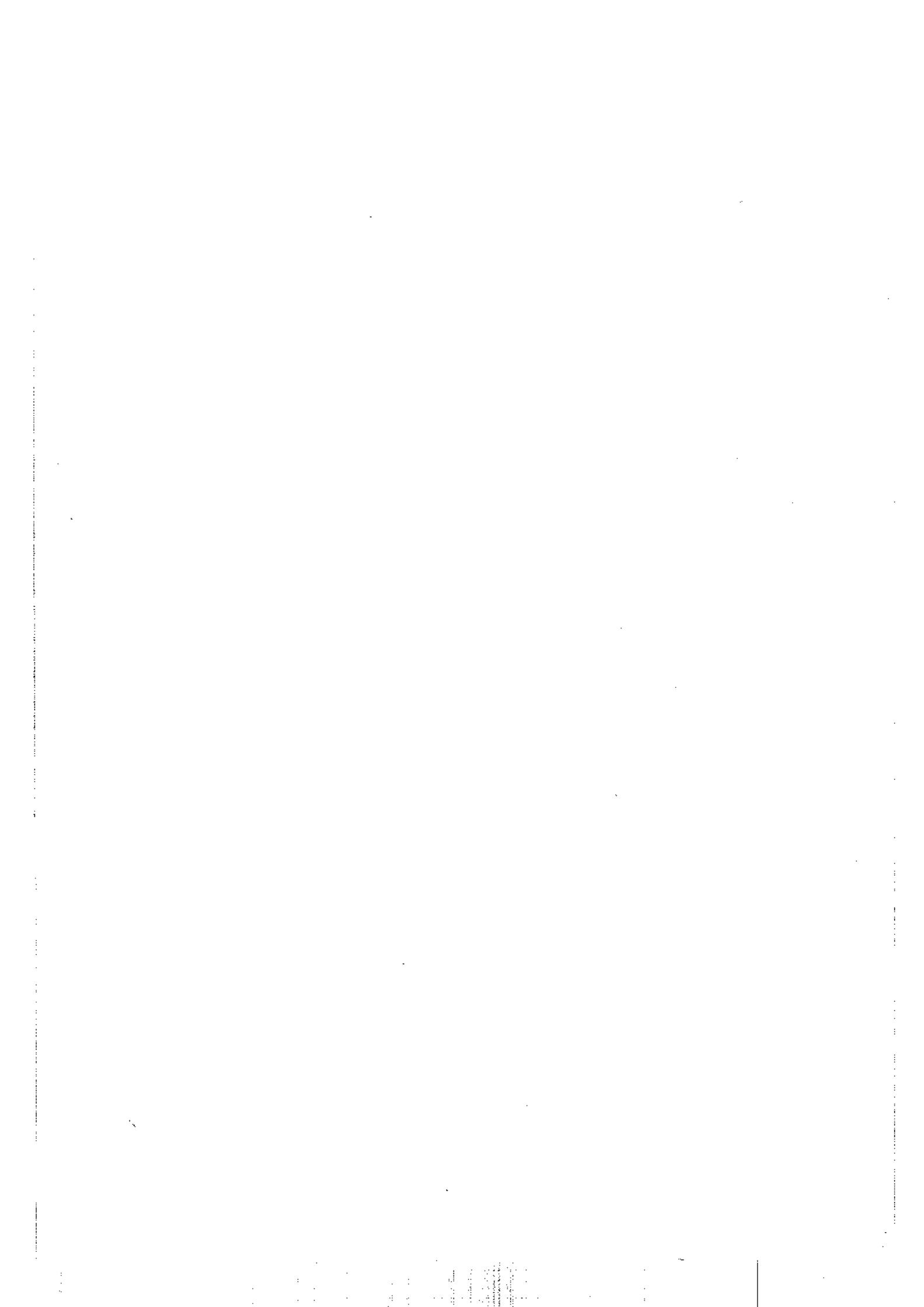
- Amb un sol vot en contra, aquesta assemblea declara el responsable mèdic del balneari, doctor Tomas Stockmann, enemic del poble"

(Ibsen, Henrik, *Un enemic del poble*, a Teatre, Edicions 62, Barcelona, pp. 117-118 i 127)



Capítol I

***La protecció constitucional de les
minories polítiques***



Index

Índex

I. Introducció.

1

II. Capítol I. La protecció constitucional de les minories polítiques.

1. Minories polítiques i democràcia liberal	5
1.1. Minoria i unitat del poder polític	9
1.2. Minoria política i Estat democràtic	11
1.3. L'origen doctrinal del concepte de minoria política	13
1.3.1. El principi liberal de protecció de les minories enfront de la tirania democràtica de la majoria	15
1.4. Minories polítiques i democràcia de postguerra	24
1.4.1. La reacció antitotalitària i la defensa del pluralisme	24
1.4.2. L'actualització del principi majoritari en el marc d'una democràcia pluralista	27
1.4.3. La igualtat democràtica i el pluralisme de grups.....	30
1.4.4. La democràcia competitiva	32
1.4.5. La Constitució com a procés de govern i la societat pluralista	34
2. Minories polítiques i processos democràtics	37
2.1. La preeminència dels grups minoritaris representatius	37
2.2. La participació de les minories en els processos democràtics	38
2.3. Minories, procés constituent i reforma constitucional	39
2.4. Minories i procés electoral	43
2.5. Minories polítiques i procediments parlamentaris ..	47
2.6. Minories polítiques i democràcia directa	53
2.7. Minories polítiques i control de constitucionalitat ..	56
3. La protecció de les minories en el sistema constitucional espanyol (I). Els antecedents històrics.....	57
3.1. Les minories polítiques en el constitucionalisme històric espanyol	59
3.1.1. Consideracions preliminars	59

3.1.2. Els inicis del constitucionalisme	63
3.1.3. El sexenni revolucionari (1868-1874)	65
3.1.4. La Restauració	66
3.1.5. La Constitució republicana de 1931	69
3.1.6. El règim franquista	72
3.2. Minories polítiques, transició i poder constituent ...	73
 4. La protecció de les minories polítiques en el sistema constitucional espanyol (II). Les bases jurídico-polítiques	 77
4.1. L'absència de mencions explícites sobre les minories polítiques en el text de la Constitució espanyola de 1978	77
4.1. Les bases jurídico-polítiques del reconeixement i protecció de les minories polítiques. Consideracions preliminars. Principi democràtic i drets de les minories	80
4.2. Sobirania política, minories i Estat democràtic	88
4.3. El principi majoritari	94
4.4. El pluralisme polític	101
4.4.1. La democràcia pluralista	101
4.4.2. El pluralisme polític, valor superior de l'ordenament jurídic	105
4.4.3. El pluralisme polític i les minories que no comparteixen el contingut material de la Constitució	106
4.5. La protecció de les minories	112
4.6. El reconeixement i garantia constitucional dels partits polítics	117
4.7. La garantia de la democràcia interna en el si dels partits polítics	123
4.8. La protecció del càrrec públic representatiu	131
 5. La protecció de les minories polítiques en el sistema constitucional espanyol (III). Les minories electorals. ...	 133
5.1. Minories polítiques i representació. La minories en la democràcia representativa	133
5.1.1. La unitat de la representació i els grups polítics i socials	135
5.1.2. La crisi de la representació	140
5.1.3. La representació de les minories	142
a. La representació en un doble sentit, polític i sociològic	142
b. La representació proporcional en tan que	

representació de les minories	144
c. La representació de les minories i el vot dels estrangers	145
d. La representació de les minories socials ..	147
5.1.4. La incidència del model de democràcia representativa sobre la protecció de les minories	153
a. La primacia del representant en el sistema constitucional espanyol	153
b. La protecció jurídico-política del representant	157
5.2. Minories polítiques i procés electoral. La minoria electoral	161
5.2.1. Sistema electoral i representació de les minories	162
5.2.2. Les minories en el sistema electoral de les Corts Generals	170
a. La proporcionalitat, el pluralisme i la tutela de les minories	172
b. La circumscripció provincial del Congrés i la possibilitat d'altres districtes electorals no provincials	176
c. La incidència de la dimensió de les circumscripcions en la proporcionalitat i la igualtat	177
d. La fórmula d'Hondt	179
e. Les barreres electorals, element de reducció de la fragmentació	180
f. La proporcionalitat en districtes uninominals i la representació de les minories	182
g. Altres elements del procediment electoral que afecten les minories	184
h. El Senat i la representació territorial	186
i. La fórmula majoritària del Senat	189
j. Les minories electorals i el finançament de les eleccions	191
5.2.3. Les minories en el sistema electoral de les Comunitats Autònombes	197
a. La dimensió de les circumscripcions	198
b. La fórmula electoral	204
c. La barrera electoral	204
d. El finançament de les eleccions	206
5.2.4. L'elecció de les corporacions locals	207

a. Els Ajuntaments	207
b. Les Diputacions provincials	209
c. Els Consells Comarcals de Catalunya	211
5.2.5. El sistema electoral del Parlament Europeu i la representació de les minories	212
6.La protecció de les minories polítiques en el sistema constitucional espanyol (IV). Les minories parlamentàries	214
6.1. Consideracions preliminars	214
6.1.1. La centralitat del parlament en el procés democràtic	214
6.1.2. La majoria governamental i les minories parlamentàries	216
6.1.3. Minories parlamentàries i oposició	219
6.2. El principi majoritari i la regla de la majoria com elements determinants de la posició minoritària ...	222
6.2.1. El principi majoritari	222
6.2.2. La majoria qualificada com a forma d'integració de les minories en el procés decisori	228
6.3. El reconeixement i la protecció de les minories en els òrgans de representació	237
6.3.1. Les minories representatives en la jurisprudència del Tribunal Constitucional ...	237
6.3.2. El grup parlamentari com a forma d'organització de la minoria parlamentària. Els grups parlamentaris de les Corts Generals i el Parlament de Catalunya	245
a.Requisits de constitució	248
b. El grup mixt	252
c.La democràcia interna en els grups parlamentaris	255
6.4. Els drets de les minories en els procediments parlamentaris. Les Corts Generals i el Parlament de Catalunya	256
6.4.1. La distribució dels recursos econòmics	258
6.4.2. La participació de les minories en l'elecció dels òrgans de govern de les cambres	259
6.4.3. La composició proporcional de les comissions parlamentàries i els drets de les minories	261
6.4.4. La participació de les minories en els procediments parlamentaris	264

a.El funcionament intern de les cambres ...	266
b.El procediment legislatiu	267
c.Els procediments de control	268
d.La proposta de candidats per als òrgans constitucionals de l'Estat	269
e.El control de constitucionalitat	270
7. La protecció de les minories polítiques en el sistema constitucional espanyol (V). Minories polítiques i democràcia directa	271
7.1. La democràcia directa en el sistema constitucional espanyol	271
7.2. Les minories polítiques i el referèndum	275
7.2.1. El referèndum en el marc de la democràcia representativa	275
7.2.2. La participació de les minories en els procediments referendaris	277
a.La convocatòria	277
b.La campanya	279
c.Les majories de votació	281
d.La reivindicació d'un referèndum d'autodeterminació	283
e.Les consultes populars municipals	285
7.3. Els grups minoritaris en el règim jurídic de la iniciativa legislativa popular	285
7.3.1. La iniciativa legislativa popular en l'àmbit del procediment legislatiu estatal	285
7.3.2. La iniciativa legislativa popular en l'àmbit autonòmic	288
8. La protecció de les minories polítiques en el sistema constitucional espanyol (VI). Les minories en els altres poders de l'Estat i en el règim jurídic general de les Administracions Pùbliques	289
8.1. Les minories en el poder executiu	289
8.2. Les minories en el poder judicial i en el Tribunal Constitucional	291
8.2.1. El poder judicial	291
a.El Consell General del Poder Judicial	292
b.Els òrgans de govern dels tribunals	292
c.La votació de les sentències	293
8.2.2. El Tribunal Constitucional	294
8.3. Les minories en el règim jurídic general de les Administracions Pùbliques	295

III. Capítol II. La protecció constitucional de les minories socials

1. Introducció	301
1.1. Definició	301
1.1.1. L'element objectiu	303
1.1.2. L'element subjectiu	304
1.1.3. La interrelació entre minories socials i polítiques	304
1.1.4. La situació de dominació o submissió	305
1.1.5. El factor històric	308
1.1.6. La protecció jurídica	310
1.2. Tipologia	315
2. Origen històric del concepte de minoria social	320
2.1. La Reforma i la tolerància religiosa	320
2.1.1. El problema polític de la dissidència religiosa	320
2.1.2. El principi “cuius regio eius religio” i el dret de resistència a l'opressió	322
2.1.3. Les minories religioses en els Estats ortodoxes i musulmans	327
2.2. El colonialisme i els pobles indígenes	329
2.3. Estat burgès, nació i minories nacionals	331
2.3.1. Liberalisme i Estat-nació	331
2.3.2. Nacionalisme i minories nacionals	334
2.3.3. La independència de les colònies americanes i els pobles indígenes	338
2.3.4. L'autodeterminació de les nacionalitats	339
a. La “doctrina Wilson”, el principi de les nacionalitats i la Societat de Nacions ...	339
b. La doctrina de les nacionalitats en els Estats d'Europa occidental	345
c. La doctrina soviètica de les nacionalitats.	346
2.3.5. El feixisme i el genocidi de la segona guerra mundial	347
3. El dret internacional de minories	350
3.1. La persistència dels problemes de minories després de la segona guerra mundial	350
3.1.1. El problema minoritari en el sistema bipolar (1945-1989)	350
3.1.2. La qüestió de les minories a la fi del sistema bipolar (1989)	354
3.2. El dret internacional de minories	356
3.2.1. El dret internacional de minories en el marc de la protecció jurídica dels drets humans	356

3.2.2. El comunitarisme i els drets de les minories	362
3.3. La protecció de les minories en el sistema de les Nacions Unides	370
3.2.1. El dret d'autodeterminació dels pobles	370
3.2.2. La protecció de les minories	375
a.La subcomissió de minories de l'ONU ...	375
b.L'article 27 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics	377
c.La Declaració sobre els drets de les minories de 1992	379
3.4. La protecció de les minories en el sistema europeu de drets humans. El Consell d'Europa	383
3.4.1. El Conveni Europeu de Drets Humans. L'article 14 en tan que garantia d'igualtat per les minories nacionals	386
3.4.2. El Conveni-Marc de protecció de les Minories Nacionals	389
3.3.1 . La Carta Europea de Llengües Minoritàries	393
3.5. La protecció de les minories en la Unió Europea	398
3.6. La protecció de les minories en el marc de l'Organització de Cooperació i Seguretat Europea	403
3.7. La protecció de les minories en els sistemes iberoamericà i africà de drets humans	406
4.La protecció de les minories socials en el dret comparat	409
4.1 Consideracions preliminars	409
4.1.1 La constitucionalització dels drets de les minories socials a l'empara del dret internacional de minories	409
4.1.2 La protecció de les minories i els drets fonamentals	413
1. La tutela antidiscriminatòria	415
a. La igualtat jurídica formal sense discriminació	415
b. La discriminació positiva	416
2. El tractament diferenciat. Els drets de les minories	417
3. Els drets de les minories com a drets culturals	424
4.1.3 Minories socials i organització de l'Estat. L'autonomia política de les minories	426
a. La representació política de les minories socials	426
b. Minories i dret de participació en els	

afers públics	428
c.L'autonomia política i les minories	429
4.2 Itàlia	439
4.3 Bèlgica	447
4.3.1 Les minories ideològiques i filosòfiques	450
4.3.2 Les minories lingüístiques	452
4.3.3 El federalisme belga i les minories	456
4.4 França	461
4.5 Altres règims de protecció de les minories ...	469
4.4.1. Canadà	469
a. Les minories religioses	472
b. Les minories lingüístiques	473
c. Els pobles indígenes	475
d. El federalisme canadenc i les minories ...	477
4.4.2. Estats Units	479
4.4.3. Llatinoamèrica	486
4.4.4. Est d'Europa	487
5. La protecció de les minories socials en el dret constitucional espanyol (I). Evolució històrica	490
5.1. L'Estat absolut i el particularisme jurídic. La persecució de les minories religioses. El genocidi dels indígenes americans	490
5.2. L'Estat liberal centralista i el sorgiment dels nacionalismes. L'Estat confessional i la tolerància religiosa.....	495
5.2.1. El problema de les nacionalitats	495
5.2.2. La qüestió religiosa	503
5.3. L'Estat integral-regional de la 2 ^a República	506
5.3.1. L'autonomia de les regions	506
5.3.2. La neutralitat religiosa de l'Estat	510
5.4. El nacional-catolicisme durant la dictadura franquista	512
5.5. La transició política. El reconeixement del pluralisme nacional-cultural. L'Estat aconfessional i la posició privilegiada de l'església catòlica	516
6. La protecció de les minories socials en el dret constitucional espanyol (II). Principis generals	523
6.1. La integració dels tractats internacionals sobre drets humans i minories en el dret constitucional espanyol. Les clàusules dels articles 10.2 i 96.1 CE	526
6.1.1. La ubicació dels tractats sobre minories entre les categories de l'art. 94 CE	526

6.1.2. L'eficàcia interna dels tractats internacionals sobre drets humans i minories	532
6.1.3. El dret internacional de minories com a criteri d'interpretació dels drets constitucionals	535
6.1.4. Vigència dels dret internacional de minories a l'ordenament jurídic espanyol	537
6.2. El principi constitucional del pluralisme. El pluralisme nacional, lingüístic, religiós i cultural	540
6.2.1. El pluralisme, valor superior i principi jurídic ...	540
6.2.2. El pluralisme “ <i>in genere</i> ” o pluralisme social ...	546
a. El pluralisme nacional	546
b. El pluralisme lingüístic	549
c. El pluralisme religiós i ètnic	550
6.3. El principi constitucional d'igualtat i les minories. La prohibició de discriminació. La discriminació positiva	551
6.3.1. La prohibició de discriminació i les “ <i>suspect classes</i> ”	552
6.3.2. La discriminació positiva	556
a.L.” <i>affirmative action</i> ”	558
b.La discriminació inversa i la validesa jurídica de les quotes en la representació política i la funció pública	561
c.La discriminació positiva en les relacions jurídiques privades	563
6.3.3. La discriminació positiva i la protecció de les minories	564
6.3.4. La discriminació positiva i les minories no reconegudes	566
6.3.5. La igualtat bàsica i la diferenciació pel criteri de ciutadania autonòmica	567
7. La protecció de les minories socials en el dret constitucional espanyol (III). Les minories nacionals, lingüístiques i culturals	569
7.1. La Nació espanyola, les minories nacionals i les nacionalitats	569
7.1.1. Espanya, nació política	569
7.1.2. Espanya, Estat plurinacional i “nació de nacions”	576
a. La distinció entre nació política i nació cultural	577
b. El “nacionalisme espanyol”	579
c. Les nacionalitats de l'Estat espanyol	582

- Significat jurídico-constitucional ...	582
- Els drets històrics	584
- Nacionalitats i nacionalismes perifèrics	587
7.1.3. Les nacionalitats en tant que minories nacionals	588
a.L'equivalència conceptual entre nacionalitat i minoria nacional	588
b.La voluntat de ser nacionalitat i els límits jurídics de la identitat cultural	590
c.L'operativitat del concepte de minoria nacional en el dret constitucional espanyol	593
7.1.4. El dret d'autonomia de les nacionalitats i regions	596
7.1.5. Els drets d'autodeterminació i secessió	602
7.2. Les minories lingüístiques	605
7.2.1. El multilingüisme i la cooficialitat lingüística. L'article 3 CE	605
7.2.2. Les llengües minoritàries i les minories lingüístiques	610
a. Les llengües espanyoles diferents del castellà, en tant que "llengües minoritàries"	611
b. Els criteris de reconeixement de les "minories lingüístiques", segons el models italià, belga i canadenc	614
c. Les minories lingüístiques i el principi d'igualtat	617
d. La dimensió col·lectiva dels drets lingüístics	619
7.2.3. El règim jurídic de les llengües autonòmiques ..	620
a. La cooficialitat i la declaració de "llengua pròpia"	620
b. La reserva estatutària en matèria lingüística i el respecte dels drets fonamentals	624
7.3. La pluralitat de cultures i les minories culturals	626
8. La protecció de les minories socials en el dret constitucional espanyol (IV). Les minories religioses i ètniques	630
8.1. Estat laic, llibertat de creences i minories religioses	630
8.1.1. El dret constitucional a la llibertat religiosa i	

de culte	633
8.1.2. La separació església-Estat, el principi de cooperació i el "notori arrelament"	637
a.L'església catòlica	640
b.Les altres confessions	644
8.1.3. La protecció penal	645
8.2. Les minories ètniques	645
8.2.1. La prohibició de discriminació racial, la integració racial i la discriminació positiva	647
8.2.2. La protecció penal	648
IV. Conclusions	651
1. La protecció constitucional de les minories	651
1.1. El concepte de minoria	651
1.2. Les minories polítiques	654
1.3. Les minories socials	666
2. El principi minoritari o de tutela de les minories	683
V. Annexos	
1. Bibliografia	I
2. Jurisprudència i nota legislativa...	Li

Introducció



Introducció

La limitació del poder polític és una de les grans preocupacions del constitucionalisme. La consolidació del model democràtic no ha relaxat les cauteles polítiques i jurídiques inicialment concebudes per limitar l'exercici del poder sobirà. Al contrari, les experiències històriques (particularment, els totalitarismes, la corrupció, les desigualtats socials i econòmiques), els canvis socioeconòmics (economies transnacionals, intervencionisme estatal, progressos tècnics) i les reivindicacions polítiques dels nous moviments socials (feminisme, ecologisme, solidaritat) han introduït noves garanties i limitacions.

En aquest sentit, el dret constitucional ha millorat la tècnica jurídica per facilitar la formació de majories polítiques estables, però des del consens i la integració, sense excloure cap individu ni grup social. Així, els processos polítics democràtics es desenvolupen segons un model de Constitució oberta i pluralista, en que les minories tenen garantit un espai d'existència i participació (en forma de drets), sense l'obligació de formular adhesions ideològiques globals, a canvi de respectar les regles bàsiques de convivència. Al respecte, la positivació constitucional de principis i regles ha reforçat els elements valoratius del sistema (pluralisme, igualtat substancial), enfront d'interpretacions formalistes, que en el passat empararen la victòria electoral de partits antidemocràtics (els nazis, a Alemanya, l'any 1933).

L'obertura pluralista i el dinamisme de les Constitucions ha facilitat també l'assimilació jurídica de les noves necessitats socials (la protecció mediambiental, la protecció dels bens culturals), i també la introducció de noves formes d'organització del poder (per exemple, la "federalització", o "federalizing process", i el federalisme asimètric), per afrontar les corresponents demandes de protecció del pluralisme. Així mateix, el constitucionalisme ha proporcionat eines per corregir les desigualtats polítiques i socials (discriminació positiva).

En conseqüència, la tutela de les minories adquiereix la seva plenitud jurídica en el context de les Constitucions obertes i pluralistes, com a principi de legitimació, regla processal, i criteri d'organització de les institucions polítiques. En aquest marc, la protecció de les minories esdevé un dels fonaments jurídics de la democràcia, i un límit consubstancial del poder de la majoria (política o social).

En definitiva, la tutela minoritària es constitueix en un factor d'estabilitat, consens i integració, del que depèn l'equilibri del sistema democràtic. Per aquesta raó, l'anàlisi de la posició jurídica (i política) dels grups minoritaris permet conèixer les causes (potencials o reals) d'instabilitat i bloqueig dels processos democràtics. A la satisfacció d'aquesta inquietud s'orienta el present treball acadèmic.

Així, l'**objecte** de la tesi doctoral és delimitar el concepte de minoria, comprendre l'origen i els fonaments (històrics i doctrinals) de la tutela minoritària, determinar les bases jurídiques del principi minoritari (pluralisme, igualtat, autonomia), i estudiar la posició de les minories en l'ordenament constitucional espanyol.

El **mètode** d'estudi està determinat i condicionat per aquesta finalitat. La recerca ha requerit una aproximació pluridisciplinari per entendre l'evolució del concepte i la varietat de significats, el que explica l'ús d'algunes fonts històriques, les referències de filosofia i ciència política, i les valoracions de caràcter sociològic. El perfil de principi general ha demandat, primer, una reflexió sobre les bases jurídico-polítiques (pluralisme, sobirania, principi democràtic), i després un recorregut transversal pels diferents processos decisoris (electoral i parlamentari principalment, però també constituent, administratius, judicial i governamental), i els corresponents conceptes (representació, proporcionalitat, majoria). L'origen internacional de la tutela de les minories socials ha fet

necessària l'anàlisi del dret internacional públic, i el dret constitucional comparat.

Les **fons doctrinals** (incloent-hi els clàssics més destacats) prevaleixen en la formulació de les qüestions conceptuais. La legislació i la jurisprudència, en canvi, són la base per introduir-se en les relacions jurídiques concretes. Al respecte, la tesi té en compte la necessitat de posar de manifest l'origen i les bases doctrinals de la recerca. D'aquí la profusió de notes complementàries.

L'estructura de la tesi intenta organitzar les diferents inquietuds sense perjudici de la claredat i coherència. El treball consta de dos grans apartats, que es justifiquen per les diferents bases doctrinals i jurídiques de les dues gran subdivisions del concepte, les minories polítiques (conjunturals o occasinals, elements del procés democràtic) i les minories socials (estructurals o tendencialment permanents, elements del sistema social, i de les relacions culturals). Altrament, l'estudi dels conceptes (definició, origen històric o doctrinal) precedeix l'estudi jurídic, i la presentació de les bases jurídicopolítiques (principis) passa per davant de la descripció dels drets i dels procediments en que es concreta la tutela minoritària.

D'altra banda, la major part de les referències doctrinals, legislatives i jurisprudencials se situen fora del text principal de la tesi. La raó d'aquesta separació és destacar les idees i reflexions pròpies, sense perjudici del corresponent suport argumental.

La hipòtesi fonamental de la recerca, i, de fet, la idea principal sobre la que s'estructuren les conclusions és que, tot i la dificultat per delimitar el concepte, la protecció de les minories ha esdevingut un bé jurídic de rellevància constitucional, i un principi autònom de l'ordenament, que es projecta sobre els processos democràtics (dimensió processual) i els elements materials, com la

identitat. Tanmateix, la tutela dels principis contraposats (sobirania, unitat, majoria) ha justificat la introducció de cauteles i restriccions sobre els drets de les minories (per exemple, les barreres electorals, o la territorialitat limitada de les llengües autonòmiques) que modulen l'abast del principi minoritari.

I. Minories polítiques i democràcia liberal.

El principi de protecció de les minories polítiques és una part essencial del concepte de democràcia¹. Al costat del principi majoritari, element determinant per al funcionament i l'adopció de decisions en la democràcia constitucional, el principi minoritari o de tutela de les minories garanteix el pluralisme, fa possible l'alternança, i evita el totalitarisme per falta de crítica del poder².

Altrament, el reconeixement de drets per les minories integra els grups socials rellevants però marginats en la representació³ i en la presa de decisions, la qual cosa reforça la legitimitat de les institucions i el consens, sobretot en les "democràcies consociatives"⁴.

La democràcia, com a marc institucional i processal de la tutela minoritària, s'ha d'entendre aquí en una triple dimensió fonamental:

a) Democràcia constitucional, en la mesura en que el principal suport jurídic del principi democràtic (i en el seu si, la protecció de les minories) és la supremacia normativa de la Constitució⁵.

¹ Tal i com diu KELSEN, "por su mismo concepto, la mayoría supone la existencia de una minoría, y por consiguiente el derecho de la primera implica el derecho de la segunda a existir" (Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la Democracia*, Ediciones Guadarrama, Barcelona, 1977, p. 81).

² Sobre la participació de les minories en el consens, López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 46; i Giulj, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, La Documentation Française, Paris, 1980, p. 16.

³ Així, per exemple, una de les principals aportacions de la "judicial review" i l'"affirmative action" en els Estats Units ha estat el facilitar "the representation of minorities", per corregir les desigualtats en el vot basades en els trets socials (per exemple, la raça). Tal i com diu ELY, "some commentators have suggested that the Court's role in protecting minorities should consist only in removing barriers to their participation in the political process. We have seen, however -and the realization is one that threads our constitutional document- that the duty of representation that lies at the core of our system requires more than a voice and a vote" (Ely, Jhon Hart, *Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1980, p. 135).

En el mateix sentit, Ceccherini, Eleanora, "Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti". *Quaderni Costituzionali*. Anno XVII. Número 2. Agost 1997, p. 324); i Grofman, Bernard, Handley, Lisa, Niemi, Richard G., *Minority Representation and the quest for voting equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 130

⁴ Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1991, p. 38.

⁵ A l'entendre d'ARAGÓN, "el principio democrático facilita la base más sólida en la que cimentar su condición jurídica [la de la Constitución] y su peculiar significado en el sistema de las fuentes del Derecho". Així,

- b) Democràcia representativa, des del moment en que l'institut representatiu i l'elecció de representants constitueixen la base de tota la estructura institucional de l'Estat⁶ (i d'aquí la importància de la representació minoritària), el que s'ha donat en perjudici de la democràcia directa⁷, i malgrat l'expansió de les formes de democràcia participativa⁸.
- c) Democràcia pluralista, en definitiva, perquè el pluralisme ha esdevingut un principi essencial dels Estats democràtics, en raó del qual les institucions no creen directament els projectes de vida, ni imposen models homogenis de conducta social, sinó que tan sols estableixen les condicions necessàries per la convivència, en un marc de tolerància envers la diversitat (especialment, les minories aïllades i perifèriques), i participació dels grups⁹.

La minoria política es defineix, igual que els altres grups minoritaris, per un factor numèric quantitatiu, el menor nombre de persones que la integra, enfront

"la "positivación" de la democracia supone la vía correcta para revisar la teoría constitucional del positivismo jurídico desde la misma positividad" (Aragón, Manuel, "La eficacia jurídica del principio democrático", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 24, setembre-desembre 1988, p. 37). Per DE VEGA, estem davant la "conversión del estado democrático constitucional del presente en un estado garantizador de derechos y protector de las minorías" (De Vega, Pedro, "Constitución y democracia", a López Piña (ed.), *La Constitución en la monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1983, p. 51)

⁶ Ramírez, Manuel, *La Participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 55

⁷ En aquest sentit, Ramírez, Manuel, "El reforzamiento de la participación política", *Revista de Derecho Político*, número 36, 1992, pp. 37 i següents, i *La participación política*, ob.cit., p. 52; Pérez Sola, Nicolás, "Algunas consideraciones entorno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos", *Revista de Derecho Político*, número 41, 1996, p. 111; i Acosta Sánchez, José, "La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española", *Revista de Estudios Políticos*, número 86, Octubre-Diciembre 1994, pp. 149-151

⁸ Sobre la importància creixent de la "democràcia participativa", Delgado, Javier, "Participación ciudadana y disposiciones generales", *Cuadernos de Derecho Judicial*, número 23, octubre 1994; Font Llovet, Tomás, "Algunas funciones de la idea de participación", *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 45, gener-març 1985, p. 51; Garrorena, Ángel, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 138; i Castellà, Josep Maria, *Els drets d'informació i participació administratives de l'article 105 de la Constitució*, Tesi Doctoral, Universitat de Barcelona, 1996, pp. 83-84.

També, STC 119/1995, de 17 de juliol. Recurs d'empara contra l'aprovació del Pla Especial Urbanístic de Barcelona, FJ 3r

⁹ Així ho entenen, per exemple, Zagabelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid, 1995, p. 13; Häberle, Peter, "La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y "procesal" de la Constitución", a *Retos actuales del Estado constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pp. 32-33; Lucas Verdú, Pablo, "El pluralismo político-social entre la Constitución de 1978 y la Constitución substancial", a VV.AA. *La Constitución española de 1978. Un análisis comparado*. Instituto Jurídico Español-Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Suplement al Número 7 de la *Revista de Política Comparada*. Roma, 1983 p. 53 i Ely, Jhon Hart, *Democracy and Distrust. A theory of judicial Review*, ob.cit., p. 153.

d'una majoria o grup format pel major nombre de persones. La majoria i la minoria són, inicialment, circumstàncies numèriques d'un procés decisori, que es determinen respecte del número absolut de membres d'una comunitat, grup o institució.

L'evolució dels esdeveniments, i, en concret, la concorrència d'altres factors, com la formació del govern, la necessitat d'ordenar el debat o l'existència de mecanismes de control converteixen la circumstància ocasional o conjuntural¹⁰ - ser la minoria en un procés concret i temporalment limitat - en una circumstància més estable, en que la minoria assoleix les característiques d'un grup organitzat -la minoria representativa-, que normalment assumeix el rol d'oposició política¹¹. La formació d'una majoria estable que decideix normalment en un sentit únic -no necessàriament coherent en allò polític o ideològic-, que serà normalment el que afavoreixi els interessos del Govern, polaritza entorn

¹⁰ La minoria política, tant si és circumstancial, com si adquireix una certa estabilitat, no deixa de ser "ocasional" en faltar-li un factor diferencial estable de caràcter social. Tal i com afirma PIZZORUSSO, la condició de minoria política, "*di per se non implica la stabile trasformazione delle minoranze, in centri di imputazione i interessi ritenuti meritevole di tutela*", alhora que, en el seu rol d'oposició, "*si distingue infatti dalle minoranze tendenzialmente permanenti per il fatto de non avere necesariamente dentro di un gruppo sociale fundato su una discriminazione degli appartenenti alla società del tipo di quelle derivati dal fattore etnico, da quello linguistico, da quello religioso*". A diferència dels anteriors, es caracteritza per ser portaveu d'un "indirizzo politico" de caràcter general (Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, pp. 44 i 51). Seguint la distinció de Pizzorusso, CHUECA destaca que la categoria de minoria tendencialment permanent "implica la identificación del grupo social con un símbolo o factor no político, insusceptible, por tanto, de ser procesado institucionalmente por el Estado" (Chueca, Ricardo L., "De mayorías y minorías", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 42, 1994, p. 335).

LÉVRAT, per definir la limitació temporal de les minories polítiques, utilitza l'expressió "minorité conjoncturelle" (Lévrat, Nicolas, "Minorités et démocratie", *Civitas Europa*, número 1, setembre 1998, p. 64), mentre que COMANDUCCI les denomina "minorías "by force" o no persistentes, enteses com aquells "conjuntos de individuos que, dependiendo del voto, se encuentran en una contingencia de inferioridad numérica (...) en un cuerpo electoral" (Comanducci, Paolo, "Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado", *Isonomía*, número 3, any 1995, Institut Tecnològico Autònom de Mèxic, pp. 30-31)

¹¹ A l'entendre de SÁNCHEZ NAVARRO, "el concepto de minoría política (por lo general, parlamentaria) puede identificarse normalmente con el de oposición-organización" (Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 43-45).

Altres autors, tot i vincular els dos conceptes (oposició i minoria parlamentaria) hi inclouen també els grups "contestatarios" y "antisistema" (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, ob.cit, pp. 83-87), l'oposició "extraparlamentaria" (De Vega, Pedro, veu "Oposición Política" del *Diccionario Jurídico Espasa*, p. 461), la "opposizioni anticostituzionali" (Pasquino, Gianfranco, *L'opposizione*, Giussepe Laterza i Figli, Roma, 1995, pp. 22-23) i la "oposición de principio" o "revolucionaria" (Ramírez, Manuel, "La oposición política", VVAA, *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, p. 702)

d'un grup o grups, anomenats minories, els interessos que, ocasionalment o reiteradament, són exclusos o es veuen perjudicats per les decisions públiques.

Així, la circumstància numèrica de la votació (el menor número de vots en un procés decisor) no és suficient per definir la minoria política. Per comprendre-la, és necessari atendre, de manera preferent, els elements característics del grup (per regla general, d'autoafirmació)¹², les concretes relacions (normalment, d'oposició)¹³, les particulars situacions del context en que s'hi troba (en tots els casos, d'inferioritat)¹⁴ i la incidència de les referides relacions en el seu estatut jurídic¹⁵.

En conseqüència, les minories polítiques poden ser concebudes com "grups numèricament minoritaris i sense poder", tot i que, com veurem en els apartats posteriors, el concepte, originàriament, definia "els grups privilegiats, les élites"¹⁶.

¹² Comanducci, Paolo, *Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado*, ob.cit., p. 31.

¹³ Sánchez Navarro, Àngel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., pp. 43-45

¹⁴ Tot i la importància de les característiques identitàries, "*lo que constituye a la minoría, más que la propia existencia de unos rasgos determinados, es la existencia de una relación (jurídico-política) cuyos términos varían en función de la importancia que en cada momento y contexto es atribuida a esos rasgos*". Per aquesta raó, "el concepto de minorías es contextual o relacional y dinámico" (De Lucas, Javier, "Las minorías: de los derechos individuales al Estatuto jurídico", Isonomía, número 3, octubre de 1995, Instituto Tecnológico Autónomo de México, p. 75).

Així, "*il concetto di minoranza è un concetto relativo, non assoluto*" (Palici, Elisabetta, *Intorno alle minoranze*, G.Giappichelli Editore, Torino, 1997, p. 7). Altament, per RIGAUX, la situació es defineix per "*une inferiorité du groupe minoritaire*" (Rigaux, François, "Mission impossible: la définition de la minorité", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, número 30, abril 1997, p. 155). Dit en altres termes, "*la notion de minorité*" es caracteritza per una "*situation de soumission, d'inferiorité*" (Koubi, Geneviève, "Penser les minorités en droit", a Fenet, Alain (Dir.), *Le droit et les minorités*, Établissements Emile Bruylants, Bruselas, 1995, p. 253).

¹⁵ CHUECA, en comentar l'obra de Pizzorusso (*Minoranze e maggioranze*), fa veure que "*para la minoría que resulta de la puesta en marcha de un proceso de decisión sujeto a la regla de la mayoría los problemas se reducen al establecimiento de un conjunto de reglas formalizadas que protejan en su status fundamental a esa parte del colectivo que resultó ser menor*" (Chueca, Ricardo L., *De mayorías y minorías*, ob.cit., pp. 334-335)

¹⁶ GARGARELLA utilitzà quatre definicions per identificar les minories. Així, els "grupos sin poder" (definició àmplia), els "grupos numéricamente minoritarios" (definició estricta), els "grupos numéricamente minoritarios y sin poder" (definició restringida) i el "grupo de los más favorecidos dentro de la sociedad" (les

I.1. Minoria i unitat del poder polític.

La minoria política s'emmarca en un context de poder relativament homogeni, encara que no sigui voluntàriament acceptat, i malgrat la diversitat d'opinions i interessos que conviuen en el seu si. Els grups polítics i no polítics s'enfronten o col·laboren per un poder únic, territorialment limitat i definit, dintre del qual les decisions, adoptades per majoria en un context democràtic¹⁷, tenen, almenys jurídicament, plena eficàcia i validesa, i són acceptades per tots, malgrat la discrepància. La idea de comunitat política o poble¹⁸, formada per la suma dels seus membres, permet simbolitzar el context de poder en que conviuen majoria i minories, des d'una perspectiva tan històrica com comparada, sense necessitat d'altres matisacions de caràcter ideològic o polític.

A la idea de comunitat s'afegeix el concepte de sobirania política. El sobirà exerceix un poder sinó absolut, almenys hegemonic sobre el conjunt de la comunitat, el que el converteix en autoritat decisora suprema en la regulació de les relacions socials¹⁹. El resultat del procés polític no ha de qüestionar en cap

élits) (Gargarella, Roberto, *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995, pp. 57-59)

¹⁷ L'acord per majoria no és suficient per legitimar democràticament la decisió pública, també es requereix la participació de tot el poble (sufragi universal) i el respecte (acatament) de les decisions adoptades. En opinió de BOBBIO, "ciò che caratterizza un sistema politico democratico non è il principio di maggioranza ma il suffragio universale, o se si vuole il principio di maggioranza applicato a votazioni condotte col suffragio universale". En aquest context, "la decisione presa dalla maggioranza" esdevenen "decisione collettiva" (Bobbio, Norberto, "La regola di maggioranza: limiti e aporie", a VV.AA., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, Bolonya, 1981, pp. 42 i 62). Com diu LÓPEZ GUERRA, la decisió per majoria és "la decisión de todos" la qual cosa no és possible sense "un consenso básico" (López Guerra, Luis, "Mayorías y minorías en los poderes del Estado", a VV.AA. *Derechos fundamentales y Justicia Penal*, Editorial Juricentro, San José de Costa Rica, 1992, p. 51).

¹⁸ La idea de comunitat o poble forma part del pensament polític des dels inicis. ARISTÒTIL, a *Política* (Aristòtil, *Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, Llibre III, Capítol IV, p. 122) afirma que "comunidad es el régimen político" que comparteixen els seus membres. Jean Jacques ROUSSEAU, per la seva banda, sosté a *El contracte social* (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, Ediciones Altaya, Barcelona 1993, Llibre I, Capítol VI, p. 16) que "en cuanto a los asociados, toman colectivamente el nombre de pueblo, y se llaman más en concreto ciudadanos, en tanto son partícipes de la autoridad soberana, y súbditos, en cuanto están sometidos a las leyes del estado".

¹⁹ Si bé no és aquest el lloc per fer una anàlisi extensa del concepte històric de sobirania, però atès que és en el marc de la sobirania en que operen la majoria i la minoria, és interessant tenir en compte les bases doctrinals d'aquest principi. "Como sostenia BODINO- escriu SABINE- puede haber entre los ciudadanos innumerables relaciones además de la sujeción a un soberano común, pero es la sujeción lo que les

cas la unitat del poder sobirà (el consens institucional bàsic), perquè aleshores es produiria la dissolució de la comunitat política, i aquesta és la base del procés polític i la raó d'ésser del mateix²⁰.

Els processos jurídico-polítics -electoral, deliberatiu-decisori i de control- són protagonitzats per la comunitat política, o els seus representants, i tenen aquesta per destinatària. Si es qüestiona la seva unitat bàsica, el procés deixa de tenir sentit i cal obrir en tot cas un procés constituent²¹. Aquesta és la raó per la qual, com veurem en el capítol següent, la comunitat internacional i els Estats, han intentat facilitar la integració dels grups sociològicament diferenciats (les minories socials) en les comunitats polítiques, garantint-los la protecció dels seus elements d'identitat, però sense qüestionar la unitat de la sobirania²².

A més del consens bàsic, la unitat de la comunitat política també proporciona la confiança en que les decisions adoptades pels poders públics, una vegada

hace ciudadanos. Pueden tener o no un lenguaje y una religión comunes". El mateix autor, citant HOBBES, en la seva obra *Leviathan*, recorda que, per aquest, "es evidente también que la soberanía es *indivisible* e *inalienable*, ya que, o bien se reconoce su autoridad y existe un estado, o no se reconoce y existe la anarquía" (Sabine, George, *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 301-348). Encara que se separa de les connotacions absolutistes dels anteriors pensadors, en enllaçar sobirania i voluntat general, ROUSSEAU també considera que la sobirania es "*indivisible*" perquè la "voluntad es general o no lo es" (*El contrato social*, ob.cit., Llibre II, Capítol II, p. 26).

Una síntesi ampla i detallada del concepte es pot trobar a CARRÉ DE MALBERG (Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'État* (Volum I), Éditions Sirey-Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1962), on l'autor, que considera l'Estat com una "personne collective" (p. 67), manté que "*la souveraineté proprement dite n'est pas susceptible de division*" (p. 140). Per una visió de conjunt, Arbós, Xavier, "Orígens i evolució del concepte de sobirania" (pendent de publicació).

²⁰ La unitat de la sobirania és projecta externament en l'acceptació, per tots, de la decisió finalment adoptada. "La presencia de un consenso básico - sosté LÓPEZ GUERRA - previo a la aplicación del principio mayoritario es esencial en todo sistema político democrático", perquè, sense aquest consens, el procés polític no és possible. La decisió adoptada ha de ser "la decisión de todos" (López Guerra, Luis, *Mayorías y minorías en los poderes del Estado*, ob.cit., p. 51).

²¹ Ruipérez, Javier, *Constitución y Autodeterminación*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 51-55, 118 i 122.

²² La Declaració sobre els principis de dret internacional referents a les relacions d'amistat i a la cooperació entre els estats de conformitat amb la Carta de les Nacions Unides (Príncipi de lliure determinació), Resolució 2625 de l'Assemblea General (XXV), de 24 d'octubre de 1970, per exemple, deixa clar el principi d'integritat territorial en l'exercici dels drets de les minories, i particularment el dret de lliure determinació dels pobles. El text de l'esmentada resolució sosté que "ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito

debatudes i votades, seran acceptades i alhora respectades per tothom²³, la qual cosa permet no tan sols la participació responsable en el procés, sinó - i especialment- el manteniment de la convivència pacífica²⁴. La participació condicionada a l'acceptació de les pròpies propostes faria inviable qualsevol sistema de decisió pública, especialment en una societat molt heterogènia.

1.2. Minoría política i Estat democràtic

La minoria política existeix, de fet, des dels primer moments de l'Estat liberal, però tan sols adquireix rellevància jurídico-constitucional en el marc de l'Estat democràtic. La igualtat i la llibertat política de tots els membres de la comunitat, entesa principalment com igualtat d'oportunitats per la participació²⁵, i lliure elecció entre diferents opcions²⁶, estableix les condicions perquè la conflictivitat social -senyal d'heterogeneïtat- s'articuli políticament. En aquest sentit, els partits polítics esdevindran l'instrument de dinamització de les tendències socials i polítiques de la comunitat²⁷. La consolidació d'aquesta funció alhora

y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color".

²³ És el punt de vista de NINO, pel que "la participación en un proceso de decisión democrática crea la expectativa de que se aceptará el resultado de la decisión" (Nino, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, Ariel, Barcelona, 1985, p. 379).

²⁴ Offe, Claus, "Legittimazione politica mediante decisione a maggioranza", a VV.AA., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, ob.cit., pp. 81-97.

²⁵ La igualtat política seria, per FISHKIN, la "igual consideración a las preferencias de cada persona" y "iguales oportunidades para formular preferencias sobre las cuestiones bajo examen", evitant, en qualsevol cas, que sigui determinada "por los efectos de las desigualdades económicas o sociales en la sociedad" (Fishkin, James, *Democracia y deliberación*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 58).

²⁶ Tal i com diu BOBBIO, la llibertat política és la "libertad de participar en el poder político", i en aquest sentit és "libertad positiva" i "libertad de los modernos", en la mesura en que es "un bien para el miembro de una colectividad", que es concreta en una "autonomía" decisòria (Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, Ediciones Páidós-Ice de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1993, pp. 114-115).

²⁷ D'aquesta manera ho entén GARCÍA PELAYO, pel qual "los partidos se nos muestran como organizaciones sin cuya mediación no es posible actualizar los principios democráticos en las condiciones de la sociedad de nuestro tiempo. En efecto, el pueblo amorpho sólo puede manifestar su voluntad si se somete a un proceso organizativo llevado formalmente a cabo por la legislación electoral y materialmente por la acción de los partidos" (García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 74).

La base d'aquesta idea, que també recull BLANCO (Blanco, Roberto, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 47), apareix en l'obra de KELSEN segons el qual, els partits polítics són "una parte muy esencial de la formación de la voluntad colectiva: la preparación decisiva para la dirección de aquella voluntad" y, en conseqüència, "la democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un "Estado de partidos" (Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit., p. 36-37).

fragmentadora i integradora del procés polític comportarà, en una segona fase, el seu reconeixement constitucional²⁸, però sense posar en qüestió la unitat (i indivisibilitat) de la sobirania, tal i com temien els primers liberals²⁹.

L'Estat de partits - o la democràcia de partits, si es prefereix - deixarà de ser observat com una de les parts del poder invisible, tal i com s'havia posat de manifest des d'una aproximació institucionalista o sociològica al procés polític³⁰, i mostrarà jurídicament els seus continguts principals, el que d'una banda facilitarà la transparència i de l'altra servirà de mecanisme de protecció i garantia del pluralisme³¹.

La democràcia de partits establirà les bases institucionals per fer operatives les minories en els processos polítics, en reforçar la posició jurídica de les associacions polítiques. La igualtat política democràtica entre tots els individus és necessària, però no suficient per garantir el pluralisme democràtic., i evitar la tirania. Fan falta els grups³².

²⁸ Entre els primers reconeixements constitucionals semi-explicits de la funció integradora dels partits es pot citar la Constituciò espanyola de la II^a República. L'article 62 de l'esmentada norma garantia la presència de totes les "fraccions" polítiques en la Diputació Permanent del Congrés: Així, "el Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica".

²⁹ Pel primer liberalisme, com veurem, el problema no eren tan els "partits" com la seva "degeneració" en "faccions", i el risc d'una "tirania" de la "facció" majoritària. En aquest sentit, Burke, Edmund, "Pensamientos sobre las causas del actual descontento", a Textos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1984, pp. 285-287; i Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, El federalista, México, D.F., 1994, "El Federalista X (Madison)", p. 36)

³⁰ La idea del "poder invisible" que no apareix explícit en les normes jurídico-constitucionals, vinculada als partits polítics i grups de pressió, pot trobar-se a Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel. Barcelona, 1986, p. 37.

³¹ El reconeixement i la garantia dels partits polítics serveix per desmentir el carácter "unitario e indivisible de la soberanía", i alhora, per posar de manifest que en el si de l'Estat (i dels Parlaments) "se producen agregaciones de intereses con plasmación no sólo táctica, sino también intraorgánica", el que comporta "la representación de una realidad que no es, como pretenden los mitos de la democracia clásica, una voluntad unívoca y racionalizable, sino traslación de un sustrato conflictual y pluralista" (López Aguilar, Juan Fernando, Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa, ob.cit, pp. 18-19).

³² Tal i com sosté BURKE, "cuando se combinan los malos, los buenos tienen que asociarse; en otro caso irán cayendo uno a uno, sacrificados implacablemente en una lucha mezquina" (Burke, Edmund, Pensamientos sobre las causas del actual descontento, ob.cit, p. 286)

El desequilibri numèric i de poder que es produeix entre majoria i minoria, després del teòric equilibri inicial (abans de l'elecció o la decisió), és un factor evident de risc per l'estabilitat del règim democràtic³³, i fins i tot, per la seva supervivència, tal i com demostra l'experiència històrica³⁴. En tota política hi ha un risc inherent de destruir l'adversari des del poder, o d'anul·lar-lo políticament, o col·locar-lo en posicions marginals³⁵. Aquest risc ha fet necessària la garantia dels drets de les minories, que té per objectiu tan assegurar la seva existència, com dotar-li dels recursos mínims per convertir-se en alternativa³⁶ -el que en alguns règims s'anomena "estatut de l'oposició"³⁷-.

1.3. L'origen doctrinal del concepte de minoria política

El concepte de minoria sorgeix en el pensament polític no tan sols per limitar el poder de la majoria, per mitjà de "dispositius contramajoritaris"³⁸, sinó també, en el cas del "liberalisme doctrinari", per reclamar una direcció elitista dels assumptes públics . La idea essencial de la major part dels pensadors (Burke,

³³ LÓPEZ AGUILAR pensa que "es evidente que el principio de protección de las minorías devendrá la "regla de nueve" de la teoría democrática (López Aguilar, Juan Fernando, *Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios. Una aproximación comparativa*, ob.cit., p. 78) Per SARTORI, "en el ámbito constitucional, lo que preocupa son las minorías, no las mayorías. Más concretamente, en este contexto el problema que surge es el del derecho que deben tener las minorías a oponerse, el derecho de oposición. La expresión "gobierno de mayorías y derechos de la minoría" adquiere aquí su significado más preciso y una singular importancia. Si se acosa, se impide o se aplasta la oposición, podemos hablar de "tiranía de la mayoría"" (Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Volum I, Alianza Editorial, Madrid, 1988).

³⁴ "El ascenso de Hitler al poder político en un sistema constitucional que había sido modelado escrupulosamente para ser un modelo de democracia" canvia radicalment la presumpció de que les majories actuen de maneres "relativamente racionales y responsables" i imposa la necessitat d'aprofundir en la democràcia per mitjà de noves formes participatives més obertes (Cobb, Roger W., i Elder, Charles D., *Participación en política americana*, Noema, Mèxic, 1986, pp. 12-14). En el mateix sentit, García Pelayo, Manuel, *Estado de partidos*, ob.cit., pp. 47-49

³⁵ Schmitt, Carl, *La Defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1983

³⁶ Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 42.

³⁷ Per exemple, l'article 117.2 de la Constitució de Portugal reconeix "a las minorías el derecho de oposición democrática, en los términos de la Constitución". També, tot i que no es tracta d'un text constitucional de referència, es pot esmentar l'article 112 de la Constitució Política de Colòmbia de 1991, el qual garanteix, sota l'epígraf "Del estatuto de la oposición" un extens llistat de drets pels partits i moviments polítics "que no participen en el gobierno", els quals "podrán ejercer libremente la función crítica frente a este".

³⁸ Tal i com destaca ELSTER, els "dispositivos contramayoritarios" són "contrapesos" de la regla de la majoria, l'objecte dels quals és protegir "los derechos de la minoría" (Elster, John, "Regla de la mayoría y derechos individuales", *La Política. Revista de Estudios sobre el estado y la sociedad*. Número 4, Octubre 1998, pp. 29-32)

Madison, Tocqueville, Mill, Ortega) és evitar la "tirania de la majoria"³⁹, però també es reivindica la capacitat directiva de les "minorías excel·lents" o il·lustrades, enfront del poder irreflexiu i manipulable de les masses⁴⁰.

Així, la preocupació del pensament polític per les minories en el procés polític no pressuposa sempre que aquelles es troben en una posició d'inferioritat política, desprovistes del poder⁴¹. Aristòtil, que tenia en les ciutats-estat gregues un excel·lent model de referència, va advertir principalment contra el govern "de" les minories, que no és perjudicial per la comunitat si l'exerceixen els millors en interès de la comunitat (aristocràcia), però que inevitablement degenera si els seus titulars busquen el seu propi interès, i no l'interès general de la comunitat (oligarquia)⁴². Al contrari, el filòsof grec hi contraposava el principi de la majoria⁴³, en un marc republicà (en interès de la comunitat), sempre i quan no degenerés en un govern en interès "de" la majoria, al qual anomenava democràcia.

Per contra, les comunitats medievals (feus) s'organitzaren segons un estricte principi jeràrquic, en que les minories aristocràtica i eclesiàstica estaven per

³⁹ Sobre la tiranía democrática de la mayoría, Tocqueville, Aléxis de, *La democracia en América*, Orbis, Barcelona, 1985, pp. 114-115.

⁴⁰ En aquest sentit, per exemple, Donoso Cortés, José, *Lecciones de Derecho Político*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, Lección V (3 de enero de 1937), p. 55, però també Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, Editorial Castalia, Madrid, 1998, Iª part, apartat 8, pp. 181-188.

A l'entendre de GARGARELLA, als inicis del liberalisme, "cuando se hablaba de proteger los derechos de las minorías se estaba pensando en los sectores más favorecidos y no, por caso, en defender a los individuos que eran directamente esclavizados por los anteriores" (Gargarella, Roberto, *Nos los representantes*, ob.cit., p. 101).

⁴¹ De fet, tal i com destaca SABINE, la preocupació immediata del primer liberalisme va ser "arrebatar el gobierno de manos de una minoría atrincherada" (Sabine, George, *Historia de la Teoría Política*, ob.cit., p. 515). LÓPEZ GUERRA enllaça amb aquesta perspectiva, i també destaca la incongruència del govern minoritari: "el predominio de la minoría aparece como una forma no sólo lógica y éticamente irrazonable, sino también contraria a la misma historia, por cuenta el régimen constitucional surge históricamente de movimientos revolucionarios frente al poder de uno o unos pocos" (López Guerra, Luis, *Mayorías y minorías en los poderes del Estado*, ob.cit., p. 50).

⁴² Aristòtil, *Política*, ob.cit., Llibre III, Capítol VII, p. 130.

⁴³ Tot i que introduceix moltes matisacions en el seu raonament, precisament per evitar que el judici dels "mediocres" s'imposi sobre el parer dels "experts", ARISTÒTIL raonarà que "todos reunidos poseen suficiente sentido y, mezclados con los mejores, benefician a las ciudades, como el alimento impuro, mezclado con el puro, hace el conjunto más beneficioso que una pequeña cantidad sin mezcla" (Aristòtil, *Política*, ob.cit., Llibre III, Capítol XI, p. 137)

sobre de la majoria camperola⁴⁴. Tanmateix, en cada nivell estamental, i també en les organitzacions igualitàries (tribus, congregacions), els membres adoptaren les decisions per majoria, sinó per unanimitat⁴⁵, el que suposava admetre, almenys en la fase de debat, la manifestació de diferents interessos i opinions.

1.3.1. El principi liberal de protecció de les minories enfront de la tirania democràtica de la majoria.

La desconfiança aristoteliana pel govern democràtic directe reapareixerà en el pensament liberal il·lustrat, que influirà decisivament sobre les concepcions burgeses i aristocràtiques de la política durant el segle XIX. Kant, per exemple, equipararà democràcia i despotisme, en considerar que el l'exercici directe del govern pel legislador posarà en perill la llibertat de l'individu, sobre la que l'assemblea decidirà en nom de tots, però sense tenir en compte la voluntat de l'interessat⁴⁶.

Aquesta preocupació per la llibertat individual amenaçada pel govern absolut de la majoria servirà de base per elaborar el principi liberal de protecció de les minories. Montesquieu també compartirà bona part dels judicis d'Aristòtil, si bé es recolzarà principalment en l'idealisme platònic⁴⁷.

⁴⁴ Crossman, R.H.S., *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 23-31

⁴⁵ Ruffini, Edoardo, *Il principio maggioritario*. Adelphi Edizioni, Milà, 1976, pp. 27-38.

⁴⁶ A l'entendre de KANT, "de les tres formes possibles d'Estat, la democràcia és, en el sentit estricto del mot, necessàriament despotisme, perquè fomenta un poder executiu, en el qual tots decideixen sobre un, posat que no doni el seu consentiment; tots, per tant, sense ésser tots, decideixen, la qual cosa és una contradicció de la voluntat general amb si mateixa i amb la llibertat" (Kant, Immanuel, *La pau perpètua*, Barcino, Barcelona, 1932, Capítol II, p. 22).

⁴⁷ Al respecte, MONTESQUIEU considera que "el principio de la democracia se corrompe, no sólo cuando se pierde el sentido de la igualdad, sino también cuando se adquiere el espíritu de igualdad extremada, y cuando cada uno quiere ser igual que aquéllos a quienes escogió para gobernar". Tal corrupció suposa la fi de la "democracia sometida a normas", i del criteri de "obediencia" entre iguals, i estableix les condicions per l'aparició de la "tirania" (Montesquieu, Baró de, *Del espíritu de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987, Llibre VIII, Capítol II, pp. 79-81).

Jean Jacques Rousseau, també recuperarà i ampliarà el plantejament aristotelicà de l'interès general confrontat als interessos de la minoria, però sense considerar necessària la tutela dels grups minoritaris, ja que no tenia en compte el risc de tirania majoritària⁴⁸. El pensador suís, que va tenir notable influència en la moderna teoria democràtica, fonamentarà el funcionament de la comunitat política en la igualtat política de tots els seus membres, el que permetrà la participació de tots en el procés polític (en tan que són tots els titulars del poder sobirà) però negarà la possibilitat de que aquesta titularitat es fragmenti en grups d'interessos particulars que mantinguin un "status" en el poder⁴⁹.

La revolució francesa adaptarà la idea de "voluntat general" per crear una ficció jurídica (la nació i la sobirania nacional) situada més enllà de les diferents voluntats particulars (individuals o col·lectives)⁵⁰. Des d'aquesta perspectiva, el poder de la nació no pot admetre cap divisió, ni cap grup no pot atribuir-se la potestat de decidir en nom de tota la nació, que esdevé així el principi bàsic de legitimació de les decisions públiques⁵¹.

⁴⁸ Al contrari, ROUSSEAU considerava que "el gobierno se restringe cuando sus miembros pasan de ser muchos a ser pocos, es decir, cuando se transforma de democrático en aristocrático, y de aristocrático en monárquico" (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, Altaya, Barcelona, 1993, Llibre III, Capítol X, pp. 84-85)

⁴⁹ "Es importante, pues, para la formulación de la voluntad general que no haya ninguna sociedad parcial en el estado" (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., Llibre II, Capítol III, p. 29).

⁵⁰ En aquest sentit, l'abat SIEYÈS, principal inspirador de la doctrina de la sobirania nacional durant el procés revolucionari francès, criticava el control minoritari del poder i la idea de representació. Així, "¿cómo se puede sostener, de una lado, que la ley es la expresión de la voluntad general, es decir, de la pluralidad y pretender al mismo tiempo que diez voluntades individuales puedan balancear mil voluntades particulares? ¿No es esto exponerse a dejar hacer la ley por la minoría, lo que es evidentemente contrario a la naturaleza de las cosas?" (Sieyès, Emmanuel-J., *¿Qué es el Estado llano?*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, Capítol II, 2ª petició, p. 64).

Tal i com fa veure CARRÉ DE MALBERG, "en plaçant la souveraineté dans l'universalité nationale, les fondateurs du droit public français l'ont rendue anonyme e insaissible: en le déclarant indivisible, ils l'ont soustraite a toute possibilité d'appropriation" (Carré de Malberg, *Contribution a la Théorie Générale de l'État*, ob.cit., (Volum II), p. 201)

⁵¹ La doctrina de la sobirania nacional elaborada per SIEYÈS considera que la "voluntad común", entesa com la suma de les "voluntades individuales" adoptada per la "mayoría i no la minoría privilegiada", és precisa perque la comunitat defineixi l'interès general "i no el propio o particular de sus miembros" (Sieyès, Emmanuel-J., *¿Qué es el tercer estado?*, ob.cit., Capítol V, pp. 104 i 116-117). ARBÓS destaca la influència de la doctrina de Sieyès sobre la Constitució francesa de 1791, segons la qual "la soberanía és una, indivisible, inalienable i imprescriptible. Pertany a la Nació, i cap fracció del poble ni cap individu no poden atrivuir-se'n l'exercici". Per aquesta raó, en transformar el poder suprem en "poder suprem "legítim"" , i

El procés revolucionari francès també va posar de manifest el perill de la "tirania democràtica", particularment en el període del "Terror"⁵². Burke va ser especialment dur en la crítica del govern democràtic revolucionari i, citant també Aristòtil, va considerar que el poder il·limitat de la Convenció (una "tirania de partit") havia donat lloc a l'opressió de la minoria per la majoria⁵³.

Per aquesta raó, el primer liberalisme va deixar de banda l'ideal "rousseaunia" de govern popular directe, i planteja la necessitat d'un govern representatiu, en que els "representants" (una minoria "il·lustrada" de burgesos) haurien d'interpretar la voluntat de la nació (l'interès general)⁵⁴ sense necessitat de participació democràtica⁵⁵. D'aquesta manera, la representació esdevenia en un "dispositiu contra-majoritari", que convertia les "élits"⁵⁶ en un factor corrector

davant la idea de que "*la supremacía de la nación es temible*", la doctrina de Sieyès sera objecte de crítiques (Arbós, Xavier, *Origens i evolució del concepte de sobirania*, ob.cit., pp. 23-24)

⁵² El poder del Comité de Salut Pública, òrgan de direcció executiva de la República, designat per la Convenció Nacional (el poder legislatiu, escollit a la seva vegada per sufragi universal), es basava en "*las masas*". Tal i com destaca HOBSBAWM (el qual, d'altra banda, desqualifica les exageracions conservadores sobre els efectes del Terror jacobí), "*su poder era el del pueblo -las masas de París-; su terror, el de esas masas*" (Hobsbawm, Eric, *Las revoluciones burguesas*, Labor, Barcelona, 1982, p. 134)

⁵³ A l'entendre de BURKE, "*estoy seguro de que en una democracia la mayoría de los ciudadanos es capaz de ejercer sobre la minoría la opresión más cruel siempre que en esta forma de constitución prevalezcan divisiones fuertes, que tienen que existir muchas veces; y la opresión de la minoría por la mayoría se extenderá a números mucho mayores y se ejercerá con furia mucho mayor a la que puede temerse del dominio de un solo cetro*". En aquest sentit, la democràcia té una "*tendencia inevitable a la tiranía de partido*" (Burke, Edmund, "*Reflexiones sobre la revolución francesa*", a *Textos políticos*, ob.cit., Capítol "Estado de Francia bajo la monarquía", p. 151)

⁵⁴ En aquest sentit, Garrorena, Àngel, *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, pp. 24-31

⁵⁵ Però en la idea de la representació de BURKE es descartava fins i tot que "*las mayorías numéricas tuvieran alguna importancia real en la formación de la opinión madura del país*", tal i com argumenta SABINE (Sabine, George, *Historia de las Ideas Políticas*, ob.cit. p. 448). En resum, "*Burke concebía el gobierno parlamentario como dirigido por una minoría compacta, pero que buscaba el bien público, a la que en general el país estaba dispuesto a seguir, y en el cual el Parlamento era ante todo un lugar donde se podía criticar a los líderes de esa minoría*".

⁵⁶ La representació havia de ser exercida per les minories preparades, i aquestes es trobaven entre la classe social burgesa, i en aquest sentit ho justificava CONSTANT. Així, "*es deseable que las funciones representativas las ejerzan hombres que, en general, pertenezcan, sino a la clase opulenta, si al menos a la acomodada. Su punto de partida es más ventajoso, su educación más cuidada, su espíritu más libre, su inteligencia mejor preparada para las luces*" (Constant, Benjamin, *Principios de política*, Capítol V, p. 156)

Com diu RUFFINI, en explicar els fonaments del sufragi censatari, "*si l'esperienza insegnava che i saggi, gli intelligenti, i buni sono pochi, e molti sono gli stolti, i mediocri, i cattivi, ne deriva che il parere della minoranza sarà sempre il migliore*" (Ruffini, Edoardo, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, ob.cit., p. 101).

dels excessos assemblearis⁵⁷. En el cas del sistemes bicamerals, les segones cambres (els Senats) complien precisament la funció d'evitar les decisions irreflexives de les cambres democràtiques⁵⁸.

En aquest sentit, el govern representatiu tolerà l'existència de "partits" però no l'"esperit de facció", és a dir, l'apropiació de la sobirania per interessos particulars. Burke, per exemple, admetia la concurrència dels grups en la formació de la voluntat política i, en aquest sentit, distingia entre la formació natural de "partits" i el perill disgregador de les "faccions"⁵⁹.

Però, tal i com posarà de manifest la crítica de Marx i Engels⁶⁰, i la posterior justificació leninista de la "dictadura del proletariat" (en essència, també antidemocràtica)⁶¹, no deixa de ser una minoria numèrica (la burgesia) la que, darrera de l'aparença d'un govern "nacional" exerceix el poder polític en l'Estat liberal.

⁵⁷ GARGARELLA destaca el "profundo carácter "contra-mayoritario" de la mayor parte de las instituciones políticas liberales, particularmente la representación, desde sus orígenes. En el caso del instituto representativo, "resultaba necesario corregir, purificar o "filtrar" la voz de la mayoría, pasándola por el tamiz de un grupo selecto de representantes" (Gargarella, Roberto, *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, ob.cit., p. 70).

Així, segons ACCARINO, l'institut representatiu es la forma jurídica en que es concreta el rebuig del govern democràtic (Accarino, Bruno, *Rappresentanza*, Il Mulino, Bolonya, 1999, pp. 59 i ss.)

⁵⁸ Segons FERNÁNDEZ SARASOLA, "la segunda cámara de representatividad especial procuraba una mayor reflexión, conteniendo los impulsos "democráticos" y logrando leyes más benéficas para la nación" (Fernández Sarasola, Ignacio, "Representación, mandato y racionalidad en el pensamiento liberal", *Debates constitucionales. Revista Electrónica de Derechos*, número 1, juny 1999, p. 6)

⁵⁹ Per BURKE, les anomenades "conexiones políticas" (els partits) són "esencialmente necesarias para la plena realización de nuestro deber público y susceptibles accidentalmente de degenerar en facciones. Las comunidades políticas se componen de familias; las comunidades políticas libres se componen también de partidos" (Burke, Edmund, *Pensamientos sobre las causas del actual descontento*, a *Textos políticos*, ob.cit., p. 287)

⁶⁰ Des d'aquesta perspectiva, l'Estat liberal no faria sinò emmascarar el domini d'una classe social sobre la resta. Així, segons ENGELS, "el que és bo per a la classe dominant, ha d'ésser-ho per a tota la societat amb què la classe dominant s'identifica", el que suposa, de fet la introducció d'una "hipocresía convencional" (Engels, Friedrich, *L'origen de la família, la propietat privada i l'Estat*, Edicions 7X7, Barcelona, 1979, p. 171).

⁶¹ LENIN considerava la democràcia liberal com el govern de la minoria burgesa: "Pero este democratismo se halla siempre comprimido dentro de los estrechos marcos de la explotación capitalista y es siempre, en esencia, por esta razón, un democratismo para la minoría, sólo para las clases poseedoras, sólo para los ricos" (Lenin, Vladimir Ilich, *El Estado y la revolución*, Ayuso. Madrid, 1975, p. 107). En aquest sentit, MANDEL fa veure que "cuando los capitalistas ingleses gritaron "no impuestos sin representación", sólo estaban pensando en la representación "para la burguesía"; porque la idea de que el pueblo que nada poseía y no pagaba

Altres dos pensadors liberals, el nord-americà James Madison (*El federalista*)⁶², i el francès Alexis de Tocqueville (*La democràcia a Amèrica*)⁶³, expressaran una profunda preocupació pel poder il·limitat i incontrolat de la majoria, en considerar-lo un risc per la llibertat política.

La preocupació liberal de Madison pels efectes perversos del sufragi universal no és concretà tampoc en un sistema de protecció directa de les minories⁶⁴, o en un reconeixement jurídic de les faccions⁶⁵, precisament perquè era la llibertat, i no la igualtat política democràtica, l'objectiu principal de les seves reflexions. En tan que partidari del govern representatiu⁶⁶, les propostes polítiques de Madison se centraren en la limitació dels poders de l'assemblea (els "dispositius contramajoritaris"⁶⁷), per evitar una derivació "democràtica"⁶⁸ - en el crític sentit aristotelià-, adaptant el sistema de "checks and balances" del

"impuestos pudiera votar les parecía absurda y ridícula" (Mandel, Ernest, *La teoría marxista del Estado*, Anagrama, Barcelona, 1976, p. 23)

⁶² Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit.

⁶³ Tocqueville, Aléxis de. *La democracia en América*, Orbis, Barcelona, 1985.

⁶⁴ MADISON, en definir les faccions, contraposa els seus interessos i els de la comunitat. "Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses de la comunidad considerada en conjunto" (Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., El Federalista X (Madison), p.36).

⁶⁵ El pensador nordamericà recorda que l'espiritu de facció o partit indica la forta "propensión de la humanidad a caer en animadversiones mutuas.", però sobre todo es lamenta de que "con harta frecuencia se aprueban [a les assemblees publiques] medidas no conformes con la normas de justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora" (Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., El Federalista X (Madison), p.37).

⁶⁶ Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., El Federalista IX (Hamilton), p.32, El Federalista X (Madison), p. 40 i El Federalista LVII, pp. 242-246.

⁶⁷ Seguint ELSTER, els "dispositivos contramayoritarios" pensats per Madison eren el "constitucionalismo", la "revisión judicial", la "división de poderes", i els "pesos y contrapesos" (Elster, Jon, *Regla de mayoría y derechos individuales*, ob.cit., p. 32)

⁶⁸ La preocupació de MADISON per la deriva tirànica de la democràcia la recull HELD, segons el qual "las mayores dificultades planteadas por las facciones, sin embargo, surgen cuando una facción forma una mayoría, porque entonces existe el peligro de que la misma forma de gobierno popular permita a ese grupo sacrificar tanto el bien público como los derechos de los otros ciudadanos a sus pasiones e intereses de gobierno" (Held, David. *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 84).

parlamentarisme britànic⁶⁹, i defensant els avantatges d'una unió política estructurada i equilibrada contra l'"espèrit de partit"⁷⁰.

D'altra banda, la preocupació de Madison pel govern de les "faccions", i la correlativa conveniència de limitar els poders de l'assemblea, es planteja no tan sols contra el govern de la minoria⁷¹, sinó especialment contra la "facció majoritària" del poder polític (la tirania de la majoria)⁷².

Però mentre que la preocupació de Madison és essencialment teòrica i històrica, prèvia al desplegament del sistema polític dels Estats Units⁷³, l'anàlisi de Tocqueville sorgeix del coneixement directe del funcionament quotidià de la democràcia nord-americana. El pensador i polític francès expressà la seva desconfiança no tan pels riscos formals del poder il·limitat de l'assemblea⁷⁴, com respecte de l'igualitarisme polític i social de la societat nord-americana⁷⁵.

En aquest sentit, la tirania (social i política) de la majoria, en passar per sobre de les limitacions jurídiques dels drets individuals, suposava, al seu entendre, una

⁶⁹ El govern republicà ha de fonamentar-se en la "distribución ordenada del poder" i la "introducción de frenos y contrapesos legislativos" (Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., *El Federalista IX* (Hamilton), p.32)

⁷⁰ "Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido" (Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., *El Federalista X* (Madison), p.32).

⁷¹ El govern de minoria, es a dir, la de aquella "clase de ciudadanos que menos simpatía siente por la masa del pueblo y que más propensión tiene a sacrificar ambiciosamente a la mayoría para el engrandecimiento de una minoría", es pot evitar per mitjà d'un govern representatiu de mandat limitat (Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., *El Federalista LVII* (Madison), p.242).

⁷² Així, "con harta frecuencia se aprueban medidas no conformes con las normas de la justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora" (Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., *El Federalista X* (Madison), p.36).

⁷³ Velasco, Gustavo R., Prólogo, a Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., pp. VII-XIV.

⁷⁴ L'autor francès posa de manifest la manca de límits efectius sobre el poder de la majoria, pel caràcter absolut d'aquest, el que li porta a afirmar que "siendo la mayoría dueña absoluta de hacer la ley y de vigilar su ejecución, poseyendo un control igual sobre los gobernantes y sobre los gobernados (...) no entra, pues, en absoluto, de antemano, en el detalle de sus deberes" (Tocqueville, Aléxis de, *La democracia en Amèrica*, ob.cit., del volum I, I, Apartat II, pp. 114-115).

⁷⁵ "Hay un estado social tal [igualitarista] que los miembros de la minoría no pueden esperar atraer la mayoría hacia ellos, porque para ello tendrían que abandonar el objeto mismo de la lucha que sostienen contra ella" (Tocqueville, Aléxis de, *La democracia en Amèrica*, ob.cit., del volum I, I, Apartat II, p. 109).

limitació real de la capacitat de dissentir o discrepar del pensament hegémònic, perquè la conseqüència de tal discrepancia era, no la sanció jurídica, sinó l'exclusió de la societat (la marginació)⁷⁶. És el poder totalitzador de la majoria el principal risc per la llibertat que provoca l'igualitarisme democràtic. En contra d'aquest, Tocqueville destaca les virtuts de les societats liberals burgeses d'Europa Occidental, en que les élits poden discrepar i exercir la seva llibertat sense ser asfixiades per l'ambient social⁷⁷.

Seguint aquesta línia, el liberalisme doctrinari europeu del segle XIX, del que Tocqueville formava part⁷⁸, proposarà obertament una direcció minoritària i elitista (burgesa) de les institucions públiques⁷⁹. Pels doctrinaris, la sobirania popular i el dret diví dels reis són principis absolutistes, perquè imosen una voluntat monolítica, sense marge per la discrepancia⁸⁰.

⁷⁶ Al respecte, explica TOCQUEVILLE, que "en América, la mayoría traza un círculo formidable alrededor del pensamiento (...). El amo dice (...): Sois libres para no pensar igual que yo; vuestra vida, vuestros bienes, todo lo conservaréis. Pero a partir de ese día seréis más extraños entre nosotros" (Tocqueville, Aléxis de, *La democracia en América*, ob.cit., del volum I, 1, Apartat 11, pp. 115-116).

⁷⁷ Per DÍEZ DEL CORRAL, Tocqueville expressava la seva desconfiança per "una sociedad cortada del mismo nivel". Així, "los partidos políticos burgueses resultaban demasiado similares para poseer perfil y contextura propios". Per aquesta raó, "lo que Tocqueville echaba de menos en la vida política francesa era la altura de miras, el sentido de responsabilidad y el valor institucional de una antigua aristocracia, y además el vivo latido de la vida social que quedaba pospuesto por los intereses egoístas de clase" (Díez del Corral, Luis, *El liberalismo doctrinario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 443-445)

⁷⁸ De tota manera. DÍEZ DEL CORRAL el considera un "conservador progresista", perquè, conscient de la fi del govern aristocràtic, feia l'esforç de "extender las fronteras del país legal, haciendo sitio a las clases inferiores" (Díez del Corral, Luis, *El liberalismo doctrinario*, ob.cit., p. 445)

⁷⁹ Tal i com explica DÍEZ DEL CORRAL, "para que [la burguesía] pueda desempeñar con desembarazo su papel director, el concepto de representación popular habrá de restringirse y aristocratizarse. Tal operación sólo puede realizarse al amparo de la Monarquía. Si se ha de distinguir del pueblo y formar una auténtica "élite" representativa, la burguesía ha de acercarse al vértice de la organización política, enfrentándose con el Rey pero siendo al mismo tiempo realizada por tal contraposición" (Díez del Corral, Luis, *El liberalismo doctrinario*, ob.cit., p. 104).

En el mateix sentit, Sabine, George, *Historia de las Ideas Políticas*, ob.cit., pp. 448-449.

⁸⁰ Inspirant-se en Plató (*La República*) i Aristòtil (*Política*), entre d'altres, DONOSO CORTÉS sosté que "el dogma de la soberanía del pueblo y el dogma del derecho divino de los reyes son una cosa misma. Que estos dogmas, severamente analizados, se traducen en el dogma de la omnipotencia social. Que el dogma de la omnipotencia social es siempre el despotismo". En aquest sentit, la seva defensa de "los derechos independientes de la voluntad popular" i la "minoría" contra la "tirania", s'emmarca, des d'una perspectiva conservadora, en la línia de pensament elitista del liberalisme, que arriba fins a Ortega (Donoso Cortés, José, *Lecciones de Derecho Político*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, Lecció V, p. 55)

Per aquesta raó, la legitimació de les institucions no ha de ser democràtica, sinó aristocràtica, i, en conseqüència, els principis polític-constitucionals dels règims polítics han d'inspirar-se en la història i la tradició (criteri històric), la "constitució interna" (criteri sociològic)⁸¹, la intel·ligència (criteri elitista o capacitari)⁸² i, per alguns, en el pur voluntarisme o decisionisme⁸³.

Així, el sufragi ha de ser restringit per criteris de contribució econòmica i capacitat, i el poder ha de ser exercit per minories "intel·ligents"⁸⁴, el que explica també les superiors exigències sobre el dret de sufragi passiu, respecte de l'actiu⁸⁵.

El radicalisme liberal recollirà aquesta preocupació per les majories del liberalisme doctrinari o conservador, sense abandonar el principi utilitarista de la major felicitat per tothom⁸⁶. John Stuart Mill (*Sobre la llibertat i Consideracions sobre el govern representatiu*) creu en la necessitat d'estendre el pensament liberal entre la major part dels membres de la comunitat -la societat- per garantir l'èxit

⁸¹ Sobre la "constitución interna" i la "legitimidad histórica" dels doctrinaris espanyols (en particular, Cánovas), Díez del Corral, Luis, *El liberalismo doctrinario*, ob.cit., pp. 635-665

⁸² La "soberanía de la inteligencia", segons la qual, "sólo la inteligencia sabe prever y puede calcular, sólo la inteligencia hace posible el Gobierno" (Donoso Cortés, José, *Lecciones de Derecho Político*, ob.cit., Lecció VI, p. 64).

⁸³ En la defensa de l'ordre, i de l'home providencial, en situacions de crisi, segons ÁLVAREZ JUNCO, "llega así Donoso al puro decisionismo", en el qual "se hace precisa una justificación nueva y absoluta del poder, la dictadura, pero respetando el nuevo orden de propiedad e incluso dentro de cierto marco legal constitucional" (Álvarez Junco, José, Prólogo, a Donoso Cortés, José, *Lecciones de Derecho Político*, ob.cit., p. XXXVI)

⁸⁴ Com diu BALMES, "al mayor número de electores les falta el conocimiento necesario para llenar debidamente su objeto". Així, "las leyes formadas por los representantes de la nación no pueden ser la expresión de la voluntad general por dos razones muy sencillas: primera, porque esa voluntad no existe con respecto al mayor número de casos; segunda, porque cuando existe es muy difícil, sino imposible, el conocerla. Gran parte de las leyes versan sobre materias en que el público no entiende: no cabe, pues, voluntad no habiendo conocimiento de lo que se ha de querer" (Balmes, Jaime, *Política y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, ("Consideraciones filosófico-políticas", VII), pp. 140 i 143)

⁸⁵ Per exemple, a Espanya, la Ley Electoral de 18 de març de 1846, aprovada en el marc de la Constitució de 1845, d'inspiració doctrinària, és "el modelo más característico de todo el período de representación censitaria". Amb la llei, "las condiciones del sufragio pasivo dejan de igualarse con las propias del derecho activo, para endurecerse más" (Ull Pont, Eugenio, "El sistema electoral de la Constitución de 1845", *Revista de Derecho Político*, número 39, 1995, pp. 118 i 122)

⁸⁶ ELSTER contraposa el criteri utilitarista de la major felicitat per tothom i els drets de les minories. Així, "la conexión entre gobierno de la mayoría y utilitarismo tiene su confirmación en el hecho de que ambas tienen el mismo oponente: el defensor de los derechos individuales" (Elster, Jon, *Regla de mayoría y derechos individuales*, ob.cit., p. 25)

dels seus principis, però temia alhora l'ús del poder per una majoria intolerant, en nom de principis morals discutibles⁸⁷, contra la llibertat d'expressió de les "minories divergents"⁸⁸. El principi democràtic de la màxima utilitat per la majoria no era possible sense la universalització dels principis liberals, en opinió de Mill, si bé un antecessor de la seva pròpia escola de pensament, Jeremy Bentham (*Falàcies polítiques*), havia posat en evidència l'ús interessat d'aquests principis普遍s en la lluita política anglesa del primer terç del segle XIX⁸⁹.

La línia de pensament iniciada per Burke i Madison i continuada per Tocqueville i Mill culmina, entre nosaltres, en l'obra de José Ortega y Gasset. Els escrits del pensador madrileny sorgeixen en el context polític de la primera postguerra europea, en que es generalitza el model democràtic i el sufragi universal, i no es preocupa tan per l'estructura formal dels processos polítics com pels efectes socials del govern de la majoria.

⁸⁷ La relació paradoxal entre la democràcia majoritària i la llibertat la il·lustra MILL posant de manifest, igual que Tocqueville, la dificultat per operar de les minories en els Estats Units, fent servir, entre d'altres, l'exemple de que "en muchos lugares de la Unión, es realmente muy difícil que una persona muy rica encuentre alguna manera de gastar su fortuna sin atraerse la desaprobación popular". Tot i admetre la possibilitat de que "estas aseveraciones sean muy exageradas." Insisteix en que "el estado de las cosas que describe no es solamente posible, sino también un probable resultado del sentimiento democrático, combinado con la noción de que el público tiene derecho a poner su veto sobre la manera de gastar los individuos sus ingresos" (Mill, John Stuart, *Sobre la libertad*, Orbis, Barcelona, 1979, (Capítol IV), pp. 110-111).

⁸⁸ SABINE considera ingenu una part del pensament de Mill, perquè aquest espera una extensió social dels principis liberals -i, com a resultat, una reducció del perill implícit en tota majoria democràtica- per mitjà de l'educació i l'ampliació de la representació. En canvi, destaca, malgrat el seu vincles amb el pensament utilitarista, la seva defensa de la llibertat. Una defensa fonamentada en l'existència d'amenaces per la seva existència. "La amenaza a la libertad que Mill temía principalmente no era del gobierno sino de una mayoría intolerante frente a lo no convencional, que vea con suspicacia a las minorías divergentes o que esté dispuesta a utilizar el peso del mayor número para reprimirlas y reglamentarlas" (Sabine, George, *Historia de la Teoría Política*, ob.cit., p. 515).

⁸⁹ En termes radicalment crítics s'expressa BENTHAM, sobre la manipulació de la majoria per la minoria de govern, a l'obra *Falàcies polítiques*, en la que afirma que "en éste, como en cualquier otro país, el gobierno ha sido propicio a los intereses de la minoría rectora y, en esa medida, contrario al interés general de la minoría sometida; en una palabra, ha sido tan "malo" como la resignación de la mayoría sometida le ha permitido ser", per recordar, poc després, com exemple, que la defensa partidària de la llibertat de premsa no és altruista sinó interessada, ja que "sin éste arma no podrán librarse sus batallas; sin este clarín no podrán tocar a rebato y llamar al pueblo en su defensa" (Bentham, Jeremy, *Falàcies polítiques*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, (Capítol 3r, Secció III), pp. 140-141).

En opinió d'Ortega, la democràcia no és negativa en si mateixa si es governa segons el contingut de la norma jurídica⁹⁰, però en la pràctica quotidiana el principi democràtic deriva en "hiperdemocràcia" o "govern de la massa sense llei", que s'imposa sobre la "minoria discrepant", exercint una pressió social no massa diferent de la que anunciava i denunciava Alexis de Tocqueville.

L'obra d'Ortega i Gasset contraposava la massa no qualificada, titular del poder social i polític "de fet", i les minories "excellents", separades circumstancialment o permanentment de la massa i, per definició, formades per individus o grups d'individus especialment qualificats⁹¹. Els principis liberals són la garantia de supervivència de les primeres. "*El liberalismo -conviene hoy recordar esto- es la suprema generosidad: es el derecho que la mayoría otorga a las minorías y es, por tanto, el más noble grito que ha sonado en el planeta*", contra el que "*una masa homogénea pasa sobre el poder público y aplasta, aniquila todo grupo opositor*"⁹².

Carl Schmitt també expressà la seva preocupació pels drets de les minories en una situació d'hegemonia majoritària (concretament, en l'àmbit parlamentari), a la que hi oposarà precisament un principi liberal, la igualtat política⁹³.

I.4. Minories polítiques i democràcia de postguerra

I.4.1. La reacció antitotalitària i la defensa del pluralisme.

⁹⁰ "Al amparo del principio liberal y de la norma jurídica podían actuar y vivir las minorías. Democracia y ley, convivencia legal, eran sinónimos. Hoy asistimos al triunfo de una hiperdemocracia en que la masa actúa directamente sin ley, por medio de materiales presiones, imponiendo sus aspiraciones y gustos" (Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, Castalia. Madrid, 1998, Primera part, I, pp. 135-136).

⁹¹ La definició d'ORTEGA no es diferencia de les proposades per altres autors de l'escola liberal, com Tocqueville o Mill. Pel pensador espanyol, "las minorías son individuos grupos de individuos especialmente cualificados. La masa es el conjunto de personas no especialmente cualificada" (Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, ob.cit., Primera part, I, p. 132).

⁹² Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, ob.cit., Primera part, VIII, p. 188.

⁹³ A l'entendre d'SCHMITT, el principi d'igualtat política, entés com emancipació de qualsevol altre persona, és "una idea liberal, pero no democrática". La identitat entre "lo cuantitativo (mayoría numérica o unanimidad) y lo cualitativo (lo justo de la ley)", pròpia de la democràcia radical, no és exacta, fins i tot pot convertir-se, a través de la "propaganda", en instrument d'una "minoria", el que esdevé poc igualitar (Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 15, i 34-35).

La forta intuïció d'Ortega (1929) sobre la deriva totalitària dels règims democràtics del període d'entreguerres⁹⁴ es va posar de manifest amb la victòria electoral del Partit Nacional Socialista Alemany, l'any 1933⁹⁵. La vigència del sistema jurídico-constitucional més avançat de l'Europa occidental (la Constitució alemanya de Weimar de 1919), en que s'havien introduït mecanismes inèdits de racionalització del poder i garantia dels drets de les persones i de les minories⁹⁶, inclòs un Tribunal de Justícia Constitucional, no va impedir la victòria electoral d'un partit declaradament totalitari, ni la supressió de tots els grups dissidents ni la total proscripció de les minories polítiques.

La difusió oficial d'una doctrina d'exclusivisme i superioritat racial⁹⁷, en una segona fase del règim, va propiciar l'anihilació freda, racionalment organitzada, de milions de persones absolutament indefenses, per motius exclusivament etno-culturals⁹⁸ (segon període del règim, que comença el 1938 amb la Nit dels vidres trencats -destrucció massiva de comerços i propietats jueves- i acaba amb el final de les cambres de gas dels camps d'extermini, l'any 1944)⁹⁹.

⁹⁴ "Todo por el estado, nada fuera del Estado; nada contra el Estado" (Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, ob.cit., 1^a part, apartat 13, p. 228).

⁹⁵ Al respecte, entre d'altres, Bauer, Otto, "El fascismo", a Bauer, Otto, Marcuse, Herbert, i Rosenberg, G., *Fascismo y capitalismo*, Martínez Roca, Barcelona, 1976, pp. 164-171; i Aróstegui, Julio, "El nazismo alemán", *Historia 16*, Siglo XX Historia Universal, Número 13, pp. 50-51

⁹⁶ L'article 34 de la Constitució de Weimar de 1919, per exemple, obligava a constituir comissions d'investigació si ho demanava tan sols 1/5 part de la Cambra.

⁹⁷ SABINE, a l'obra *Historia de las Ideas políticas*, recull el següent fragment il·lustratiu de l'obra de HITLER, el *Mein Kampf*, per exemplificar les bases ideològiques del genocidi posterior: "el propósito máximo del Estado racial es el cuidado por la preservación de aquellos elementos raciales primarios que, al formar la cultura, crean la belleza y la dignidad de una humanidad superior. Nosotros, como arios, sólo podemos imaginar el Estado como el organismo viviente de la nacionalidad, que no sólo vele por la preservación de esa nacionalidad, sino que mediante el fomento de sus cualidades espirituales e ideales lo conduzca a la mayor libertad" (Sabine, George, *Historia de las Ideas Políticas*, ob.cit., p. 643).

⁹⁸ És el que GELLNER anomena la "Gleichsschaltung lingüístico cultural" (Gellner, Ernest, *Encuentros con el nacionalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pp. 43)

⁹⁹ Segons RÉMOND, el nazisme considera que "la prioridad pertenece a la raza aria y la nación germánica que desciende de ella". Es tracta de "un dogma que inspira un tipo de política concreto, que dicta una legislación (...) que lleva a los campos de concentración, a la llamada solución definitiva, a la exterminación de seis millones de judíos, al genocidio" (Rémond, René, *Introducción a la historia de nuestro tiempo. El siglo XX, de 1914 a nuestros días*, Vicens Vives, Barcelona, 1980, p. 123)

Correlativament, l'experiència feixista va reforçar els valors democràtics i va estendre la idea de dignitat i inviolabilitat de la persona com element indispensable i intangible en les relacions entre el poder polític i els individus¹⁰⁰, i en aquest sentit ho va recollir el Preàmbul de la Declaració Universal dels Drets Humans de 1948¹⁰¹, però sobre tot va estendre la preocupació, entre els politòlegs, els filòsofs i els constitucionalistes, per assegurar l'efectiva vigència i la defensa de la democràcia com única forma de poder capaç d'assegurar aquelles dignitat i inviolabilitat humanes.

L'evolució de la teoria constitucional de postguerra, recollint i millorant les aportacions del constitucionalisme d'entreguerres, ha intentat d'harmonitzar el principi democràtic de la majoria, principal referència política pels "demòcrates" o "majoritaristes"¹⁰², i la necessària protecció de les minories, objectiu bàsic pels liberals o "constitucionalistes"¹⁰³. De l'equilibri entre ambdós principis n'ha

¹⁰⁰ Tal i com explica PIZZORUSSO, amb l'aprovació de la Declaració Universal dels Drets de l'home i altres documents internacionals sobre drets humans, "on affirme (...) la tendance à rattacher les problèmes propres aux personnes appartenant aux minorités aux problèmes généraux de tutelle des droits fondamentaux et d'application du principe d'égalité exclusivement per rapport aux individus" (Pizzorusso, Alessandro, A la recherche d'un droit commun pour la tutelle des groupes minoritaires a Liebich, André, et Reszler, André, L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne ?, Presses Universitaires de France, Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, Paris, 1993, p. 181).

¹⁰¹ El text del Preàmbul de la Declaració Universal dels Drets de l'Home, aprovada per l'Assemblea General (II) de les Nacions Unides de 1948, sosté que "el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad."

¹⁰² L'ús del concepte "majoritaristes", com equivalent al que es fa del terme "demòcrates", sorgeix de l'anàlisi que fa RAVLS de la democràcia liberal, en que contraposa la posició d'aquells, "que sostienen que la regla de la mayoría es justa e incluye todos los derechos necesarios para deparar una legislación justa y resultados razonables", al dels "constitucionalistes", que defensen les llibertats bàsiques com a límit "a la legislación de la mayoría" (Habermas, Jürgen, i Rawls, John, Debate sobre el liberalismo polític. Paidós i Institut de Ciències de l'Educació de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1998, p. 132).

¹⁰³ GARCÍA PELAYO analitza el difícil equilibri entre democràcia i liberalisme, com "algo antagónico y de difícil convivencia", una tensió quasi insostenible entre el sentiment de comunitat (solidària) del proletariat i la petita burgesia, enfront del sentiment individualista de la classe mitja, que per ell no té fàcil solució. Destaca, en tot cas, que "para el liberalismo es esencial la salvaguardia de los derechos de las minorías", mentre que "para la democracia la voluntad de la mayoría no puede tener límite" (García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional comparado, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pp. 198-202). ARAGÓN, en canvi, avisa sobre els riscos per l'equilibri democràtic en que es pot incórrer si s'adulta una "soberanía de la Constitución" allunyada de la voluntad popular, i, així, argumenta que "radicar la soberanía en la Constitución es resucitar ahora a los viejos doctrinarios, que ya en el siglo XIX intentaron suplantar bajo el concepto de soberanía de la ley, el principio de soberanía del pueblo" (Aragón, Manuel, Constitución y democracia, Tecnos, Madrid, 1989, p. 31).

resultat un suport decidit pel pluralisme¹⁰⁴, entès no tant com una constatació de l'heterogeneïtat real de les societats, sinó com un objectiu dels poders públics i un valor de l'ordenament jurídic¹⁰⁵.

L'evidència històrica de la destrucció de la democràcia des de la majoria democràticament escollida convertirà la protecció de les minories (i la correlativa limitació del principi majoritari), des de la base dels drets individuals fonamentals, en un dels continguts principals del nou principi jurídic¹⁰⁶.

1.4.2. L'actualització del principi majoritari en el marc d'una democràcia pluralista

L'actualització del conceptes tradicionals de la democràcia incideix primàriament sobre el principi majoritari. La destrucció del règim democràtic (el govern de la majoria) des de majories democràticament constituïdes és tècnicament possible, fent operar la pròpia regla tècnica de la majoria, però no ho és jurídicament -o constitucionalment- si es considera la majoria no tan sols una regla sinó -i sobre tot- un principi que està per sobre de la voluntat decisionista¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Malgrat tot, la convivència entre amdbós principis no està exempta de tensions i fins i tot retrocesos. PORRAS NADALES creu que "la natural tensión dicotómica existente entre los principios de mayoría y pluralismo" s'accentua en presència de factors i processos molt consolidats de les democràcies contemporànies, entre els quals es poden esmentar el "parlamentarismo racionalizado", "los mecanismos destinados a asegurar la estabilidad de la mayoría", el "reforzamiento progresivo del principio mayoritario" y la "centralización de los mecanismos intervencionistas" en el "circuito mayoría-Gobierno-burocracia" (*Mayoría y pluralismo*, Pp. 90-91).

¹⁰⁵ La conversió del pluralisme en valor constitucional suposarà, així com la constitucionalització dels altres valors superiors, la "positivación de una moralidad" i alhora la "guía y modelo para la interpretación y para el desarrollo de la Constitución", segons PESES BARBA (*Los valores superiores*, a VVAA, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, volum I, Madrid, 1988, pp. 27-29).

¹⁰⁶ Al respecte, Elster, Jon, *Regla de la mayoría y derechos individuales*, ob.cit., pp. 25-34; Sartori, Giovanni, "Los fundamentos del pluralismo", *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Número 4, Octubre 1998, pp. 107-114; i Garzón Valdés, "Representación y democracia", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, número 6, 1989, pp. 148-153.

¹⁰⁷ La distinció és basa en la diferent dimensió jurídica d'una i altra. Així, "1. Regla de mayoría, como regla que establece un modo de proceder consistente en que la mayor parte toma las decisiones. 2. Principio de mayoría, entendido como aquella teoría o creencia según la cual la mayoría debe tomar las decisiones colectivas, pues en ella reside propiamente el poder político. 3. Gobierno de la mayoría como el que resulta en un Estado

Així, la proposta teòrica bàsica del govern liberal, la decisió de la majoria, que, en paraules de Locke¹⁰⁸, passa per ser l'acte de la totalitat del cos polític, queda limitada pel propi principi majoritari, que és indisponible, el que, en lògica conseqüència, implica la pròpia existència intangible de la minoria política¹⁰⁹.

La introducció del pluralisme entre els principis jurídics fonamentals del règim democràtic-constitucional reforça la visió de la Constitució i l'ordre constitucional com a marc o procés¹¹⁰, en que, totes les options són igualment legítimes, fins i tot si es manifesten contra el contingut material de la Constitució, sempre i quan respectin els principis bàsics de funcionament i convivència (majoria, minoria, drets fonamentals)¹¹¹, i el debat polític es produeixi en un context democràtic¹¹².

donde las decisiones de los órganos representativos se adoptan de acuerdo con la regla de la mayoría" (Chueca, Ricardo, *La regla y el principio de la mayoría*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 157). La idea de mayoría com "principio y no simplemente como regla procedural", en el marc constitucional, la defensa també RUBIO LLORENTE (Rubio Llorente, Francisco, "Minorías y mayorías en el poder constituyente", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, número 3, 1991, p. 33). En el mateix sentit, BOBBIO (Bobbio, Norberto, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, ob.cit., pp. 42 i 62).

¹⁰⁸ En raó del principi majoritari, i sobre la base del contracte social, els seus membres "quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y obligar a todos" (Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Aguilar SA de Ediciones, Madrid, 1990, Capítol VIII, p. 74).

¹⁰⁹ Així, López Aguilar, Juan Fernando, *Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios*, ob.cit., p. 78; Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit., p. 20; i Sartori, Giovanni, *Teorías de la democracia*, ob.cit., Volum I, pp. 169).

¹¹⁰ D'aquesta perspectiva processal del procés polític, que reforça la posició de les minories en el debat, se'n fa ressò LÓPEZ GUERRA, pel qual "la idea de consenso como previa a la contraposición mayoría/minoría, se refuerza si se pone el énfasis en el carácter pactado o contractual de la comunidad política (...) Frente al énfasis en el momento de la resolución (¿Quién tiene la mayoría?) se pone el acento en el procedimiento (¿cómo, por quién, con qué garantías se toman las decisiones)" (López Guerra, Luis, *Mayorías y minorías en los poderes del estado*, ob.cit., p. 53).

¹¹¹ Tal i com diu HÄBERLE, "el "proceso político" debe ser (permanecer) en principio tan abierto como sea posible, también la interpretación constitucional "absurda" debe tener la oportunidad de ser representada por alguien en algún momento" (Häberle, Peter, *La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y "procesal" de la Constitución*, ob.cit., p. 45). Per la seva banda, segons DÍAZ REVORIO, tot i que "la democracia es algo más que el método o procedimiento de toma de decisiones, ya que comprende algunos valores fundamentales", el cert és que "privar o limitar los mecanismos propios de la democracia (libertades políticas, reforma constitucional, acceso y participación en el proceso político...) a quienes pretenden transformar el régimen, supone alterar la esencia de la democracia en aras de su propia defensa" (Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución como orden abierto*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 96-97).

En el mateix sentit, Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, ob.cit., pp. 13-15; i Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, ob.cit., p. 77)

¹¹² Així, a l'entendre de DÍAZ REVORIO, la democràcia constitucional ha de definir els seus valors fonamentals i establir així els criteris de legitimació del sistema. En aquest sentit, "más bien nos parece

En el sistema constitucional espanyol i avançant-nos, en tot cas, a l'estudi de la situació de les minories polítiques en l'ordenament jurídic espanyol, aquest equilibri entre tolerància de les opcions i defensa de les "regles del joc", propi de l'equilibri pluralista, l'ha exemplificat clarament el Tribunal Constitucional, en les sentències 101/1983 i 119/1990, en pronunciar-se sobre l'acatament de la Constitució del representants de la coalició independentista basca Herri Batasuna¹¹³. És compatible, s'affirma, el respecte de les regles constitucionals i la dissidència ideològica sobre els seus continguts.

Els debats doctrinals demostren la difícil arquitectura de l'equilibri pluralista¹¹⁴. Les posicions dels autors oscil·len entre el formalisme processal, el relativisme axiològic i el decidit compromís valoratiu, que en algun cas proposa la superació

que lo que puede y debe hacer el sistema democrático es señalar cuáles son aquellos valores o principios cuya supremacía implicaría el final del sistema; de esta forma, tales valores (sobre todo, el principio democrático o la soberanía popular) se convertirán en parámetro de legitimidad del sistema, defendiéndose, en el plano político, de aquellas opciones que representan un peligro para el propio concepto de democracia y de Constitución" (Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución como orden abierto*, ob.cit., p. 97).

D'altra banda, següint ELY, la interpretació de la Constitució en un sentit processual (i no tan sols material) ha de servir també per garantir els principis democràtics bàsics i integrar totes les minories en el procés polític, eliminant els corresponents obstacles legals i socials per la participació (Ely, John Hart, *Democracy and Distrust*, ob.cit., pp. 135-136)

També, Acosta, José, *La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española*, ob.cit., p. 128; i Aragón, Manuel, *La eficacia jurídica del principio democrático*, ob.cit., p. 37.

¹¹³ En argumentar l'obligatorietat d'acatar la Constitució, confrontada a la llibertat ideològica i el pluralisme polític, el Tribunal Constitucional manté que "el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta a la CE en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los artículos 166 y siguientes de la Norma fundamental" (STC 101/1983, de 18 de novembre, Recurs d'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB per no acatar la Constitució, FJ 3). En el mateix sentit, STC 119/1990, de 21 de juny, Recurs d'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB, per acatar la Constitució amb una fórmula no prevista al Reglament. FJ 7, i també la STC 122/1983, de 16 de desembre, Recurs d'empara contra la Resolució de la Mesa del Parlament galleg per la que es denega l'adquisició plena de la condició de diputat per falta de jurament/promesa d'acatament i fidelitat a la Constitució.

¹¹⁴ Entre les diverses postures del debat pluralista podem destacar la del pensador francès Alain TOURAIN. L'autor analitza la crisi del model clàssic de convivència social, fonamentat en la "conception rationaliste du monde" i en "l'idée de la souveraineté populaire" com projecte comú d'existència, enfront del qual la societat, "débordée par la réalités économiques" es veu incapaç de sostener el seu "individualisme moral" i s'afferra a diferents "identités communautaires" de difícil convivència, ja que "a toujours été chargée de significations opposées entre lesquelles il est impossible de choisir" (Touraine, Alain, *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Fayard, Paris, 1997, pp., 36, 39 i 47). Podem considerar-la com un reflex del debat entre liberals i comunitaristes, al que farem referència en apartats posteriors, i entre els que podem esmentar RAWLS, HABERMAS, KYMLICKA, WALZER i TAYLOR.

de la democràcia liberal per substituir-la per formes avançades de democràcia social¹¹⁵, en que l'igualitarisme democràtic (individual i de grup) s'estén per tots els sectors de la vida de la societat, no tan sols en el polític.

1.4.3. La igualtat democràtica i el pluralisme de grups

La igualtat democràtica constitueix el fonament principal de qualsevol de les dues aproximacions -processal i valorativa-, entesa com igualtat de drets i oportunitats dels membres de la comunitat per escollir i ser escollits, formular propostes i participar en el procés de deliberació¹¹⁶, tot i les dificultats tècniques per aconseguir tal objectiu¹¹⁷. El procediment democràtic exigeix, almenys formalment, la igual possibilitat d'expressar-se i concórrer en l'elaboració del "discurs", sense la interferència d'elements de força que disminueixin o

¹¹⁵ El pluralisme social suposa l'extensió del principi democràtic en totes les activitats socials i comunitàries i implica un desenvolupament participatiu de les formes democràtiques. Així ho enten la major part de la doctrina constitucional, entre d'altres AGUIAR, CASTELLÀ, LÓPEZ GUERRA I RAMÍREZ, com també s'analitzarà posteriorment. Pot valer, per totes les opinions anteriors, la de GARRORENA, el qual afirma, al respecte de la visió participativa del sistema democràtic, que "el texto constitucional prolonga la dimensión del principio que comentamos, refiriéndolo no sólo al modo de ser de la sociedad y de las relaciones entre grupos, sino también a la estructura de las propias relaciones que se desenvuelven "dentro" de dichos grupos" (Garrorena, Àngel, *El estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*. Técnicos, Madrid, 1992, p. 138). L'autor insisteix en una visió més formal i plural del concepte "Estat Democràtic", separant-se de la més ideològica (socialista) d'ELIAS DIAZ. Tanmateix, per QUINTELA GONÇALVES, "entre pluralismo político y pluralismo socioeconómico, en mi opinión, no se plantea una relación excluyente de los ámbitos de participación" (Quintela Gonçalves, María Teresa. "Pluralismo y participación institucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*. Curso 1987-88. Número 73. Madrid, 1988, p. 335).

¹¹⁶ En la democràcia ideal (rousseauniana), tots els ciutadans que accepten el "pacto social" són "miembros del soberano", en les mateixes condicions ("igualdad y libertad"). Als efectes electius i legislatius, tots els ciutadans disposen d'un vot en l'assemblea, amb la suma dels quals es manifesta la "voluntad general" (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., (Caps. VI i VII del Llibre I, Caps. I i III del Llibre IV), pp. 14-19, 103-110).

¹¹⁷ Aquestes dificultats en les recorda FISHKIN. Seguint en bona part Madison, el polítòleg nordamericà observa, per un costat, la necessitat d'introduir formes representatives per fer possible la deliberació en tan que interpretació meditada de les demandes populars, i també amb la finalitat de que tal deliberació obtingui un resultats, però per l'altra remarca el risc d'una manipulació de l'assemblea que condueixi a situacions de tirania de la majoria, contra la que és possible introduir alhora formes de democràcia directa. En tots els casos, caldrà establir els mecanismes del que s'anomena "democracia madisoniana" que consisteix en el conjunt de "impedimentos existentes para que la mayoría alcance sus objetivos, impedimentos que normalmente están motivados por los esfuerzos para impedir la tiranía de la mayoría" (Fishkin, James. *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 75-93).

perjudiquin les posició d'alguns dels que participen en la deliberació¹¹⁸, tal i com havia avisat Madison¹¹⁹.

La democràcia pluralista és essencialment una democràcia de grups polítics, o, per ser més concrets, una democràcia de partits¹²⁰. Per aquesta raó, la sociologia política¹²¹ i el dret constitucional, cadascú en el seu ordre (anàtic, el primer, jurídic o prescriptiu, el segon), en destacar la posició central dels partits en el sistema polític, posen de manifest la importància del grup en la democràcia, i complementen així la versió del liberalisme clàssic, segons el qual, la llibertat és la principal garantia dels drets de les minories, enfront de la majoria¹²².

En aquest sentit, la garantia constitucional dels partits, d'aparició recent i encara limitada¹²³, complementada pels mecanismes de tutela dels grups parlamentaris¹²⁴ serveix per reforçar, sobretot, el pluralisme, i, també, en conseqüència, la posició de les minories en el procés d'elecció, deliberació, decisió i control.

¹¹⁸ És una de les regles específiques del discurs citades per ALEXY, enteses com procés de formació de la voluntat democràtica, en que la condició bàsica es la "libertad e igualdad". En conseqüència, per garantir aquests, "ningún hablante puede ser impedido de ejercer la salvaguarda de sus derechos (...) cuando dentro o fuera del discurso predomina la fuerza" (Alexy, Robert, Teoría del Discurso y derechos humanos, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995, p. 51). El pensador alemany sosté que "la teoría del discurso se demuestra de esta manera como una teoría básica del Estado constitucional democrático" (p. 55).

¹¹⁹ Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., El Federalista X (Madison), p.36.

¹²⁰ García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, ob.cit., pp. 75-76; i Torres del Moral, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991, pp. 108-109

¹²¹ Per una visió sociològica sobre la funció dels partits polítics en les democràcies constitucionals, entre d'altres, Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, p. 467; i Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1982, pp. 42-94; i *Sociología política*, Barcelona, 1982, pp. 307-375.

¹²² Tal i com recorda RAWLS en argumentar la "prioridad de la libertad" contra el poder de la majoria, "los acuerdos constitucionales compelen a la mayoría a demorar el ejercicio de su voluntad, y lo fuerzan a tomar decisiones más meditadas y razonadas. De este modo los límites procesales mitigan los efectos del principio mayoritario. La justificación apela a una mayor libertad" (Rawls, Jhon, *Una teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 264).

¹²³ En aquest sentit, Torres del Moral, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, ob.cit., 98-101.

¹²⁴ Sánchez Navarro, Angel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., p. 100.

La llibertat dels grups minoritaris contra la majoria - que també és un grup- és la conseqüència principal de la democràcia pluralista i del principi del pluralisme polític, el que no exclou sinó que potencia la llibertat individual¹²⁵. Tot i que no han faltat crítiques severes contra aquesta visió de les coses¹²⁶, la conversió dels partits en expressió principal del pluralisme també apareix com un element d'integració política¹²⁷.

1.4.4. La democràcia competitiva

Però la garantia del pluralisme no ha solucionat els problemes d'ineficiència i sobretot desprestigi del règim democràtic. Tal i com destaca Schumpeter, en una anàlisi tan suggestiva com polèmica, els sistemes democràtics tenen problemes interns d'equilibri que sorgeixen de l'equivocada interpretació del fonament popular del poder. El poble, contra el que sosté la teoria clàssica, ni està capacitat per decidir de manera unívoca, ni tampoc per formular una voluntat de caràcter general¹²⁸. És més, fins i tot governs no democràtics poden

¹²⁵ En opinió de SARTORI, en facilitar la "división de poderes" i la "diversificación del poder", i evitar la seva concentració, el pluralisme protegeix la llibertat política (Sartori, Giovanni, *Los fundamentos del pluralismo*, ob.cit., pp. 107-114).

¹²⁶ Per totes, l'opinió de LOEWENSTEIN, pel qual "el creciente pluralismo de nuestra sociedad actual significa la erosión implacable y la destrucción final de la libertad y de la autodeterminación individual (...). La anarquía, soberbiamente organizada de los "corps intermédiaires", de los partidos políticos, así como de los grupos de interés socioeconómico y de los "oligopolios" tendrá que ser sometida a control de la sociedad" (Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, ob.cit., p. 467).

¹²⁷ Al contrari del que exposava Loewenstein, la participació dels grups pot aparéixer com un factor d'integració i enriquiment del sistema democràtic. Segons LÓPEZ AGUILAR, "el régimen parlamentario ha procedido a involucrar a un conjunto cada vez más rico y amplio de fuerzas o actores políticos dispuestos a manifestarse desde las instituciones. Se ha transformado con ello la versión puramente representativa de la democracia en una más integradora, inclusiva y participativa, reforzando, en suma, la receptividad y capacidad de respuesta del sistema" (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, ob.cit., p. 77). En un sentit semblant s'expressa GARCÍA PELAYO (*El estado de partidos*, ob.cit., pp. 73-84). És també la línia jurisprudencial del Tribunal Constitucional espanyol, com veurem posteriorment.

¹²⁸ "Es evident que la voluntat de la majoria és exclusivament això, voluntat de la majoria i no pas "voluntat del poble". Aquesta darrera és un mosaic que aquella és completament incapça de representar" (Schumpeter, Joseph A., *Capitalisme, socialisme i democràcia*, Edicions 62, Barcelona, 1989, Volum 2, p. 56). ACOSTA SÁNCHEZ creu que aquesta visió de Schumpeter expressa desconfiança cap a la majoria i desconeix la presència real de valors en el sistema (Acosta, José, *La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española*, ob.cit., p. 128).

assegurar millor el benestar de la ciutadania¹²⁹. Per aquesta raó, cal incidir especialment sobre el "mètode democràtic", "insistir sobre el "modus procedendi"¹³⁰, en termes de competència, però també de llibertat, per assegurar-se de que, del resultat del debat, sorgiran governs eficients.

La idea d'una democràcia no compromesa en el debat ideològic (ni liberal ni socialista, ni conservadora ni progressista), i, per tant, limitada a l'elecció i seguint les claus de la lliure competència, sembla solucionar una bona part dels problemes de "pèrdua d'energia" i ineficiència enunciats per Schumpeter, en convertir les opcions ideològiques en assumptes del legislador (príncipi majoritari, en sentit estricte)¹³¹. Però en canvi no garanteix necessàriament ni una millor protecció de les minories, ni una visió participativa del procés polític democràtic¹³², malgrat que l'autor creu assegurada la defensa de la llibertat¹³³.

Aquest model de democràcia majoritària, que s'inspira sobre tot en el règim polític britànic¹³⁴, troba elements de contraposició però també de ratificació i complement en la doctrina política. Entre les contraposicions, trobem la d'altres autors també preocupats per l'eficiència del procés de govern, però que

¹²⁹ Schumpeter, Joseph A., *Capitalisme, socialisme i democràcia*, ob.cit., (Volum 2), p. 53.

¹³⁰ Schumpeter, Joseph A., *Capitalisme, socialisme i democràcia*, ob.cit., (Volum 2), p. 53.

¹³¹ Així, "la democràcia no significa ni pot significar que el poble governa, en cap dels sentits habituals dels mots "poble" i "governar". La democràcia significa, únicament, que el poble té l'oportunitat d'acceptar o de refusar els homes que es diposen a governar-lo" (Schumpeter, Joseph A., *Capitalisme, socialisme i democràcia*, ob.cit., (Volum 2), p. 72).

¹³² Una i altra deficiència del model de SCHUMPETER s'expliquen per la base decisionista i competitiva de la seva proposta, perquè, "si l'acceptació de la direcció és la funció veritable de l'electorat, la defensa de la representació proporcional s'enfonsa perquè les seves premisses no són obligatòries", ja que cal posar les regnes del poder "en mans dels individus que disposen de més suport electoral", els que ens porta a "assegurar la permanència del mètode democràtic" (p. 57). A més, Schumpeter es declara partidari de que el ciutadà no interrefreixi el procés decisorí, perquè "l'exit de la pràctica democràtica en societats grans i complicades ha estat sempre incompatible amb la pràctica d'interferir reiteradament en els assumptes de govern" (p. 85) (Schumpeter, Joseph A., *Capitalisme, socialisme i democràcia*, ob.cit., (Volum 2)).

¹³³ Schumpeter, Joseph A., *Capitalisme, socialisme i democràcia*, ob.cit., (Volum 2), p. 55.

¹³⁴ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., pp. 284-285; i Ferrando Badia, Juan, "Funcionamiento del régimen político británico", a Ferrando Badia, Juan (dir.), *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 175-176.

recorden les necessàries correccions ètiques que ha de tenir tota anàlisi positiva del sistema democràtic¹³⁵.

També s'ha sostingut la diferent idoneïtat del mètode democràtic escollit (majoritari o consociatiu), segons les característiques culturals i polítiques de la comunitat destinataria¹³⁶. En canvi, Giovanni Sartori fa veure que, en qualsevol cas, el model de Schumpeter opera sobre una base última inequívocament democràtica, en concebre la política com una competència entre minories, d'entre les quals tan sols una obté (democràticament) el poder¹³⁷.

1.4.5. La Constitució com a procés de govern i la societat pluralista.

La traducció constitucional més important d'aquest debat sobre processos i valors democràtics és el reforç de les garanties processals de la igualtat democràtica i el pluralisme -i indirectament, els drets de les minories- i una major presència dels principis i dels valors en el dret positiu constitucional¹³⁸.

¹³⁵ Per exemple, tot i afirmar-ho en clau nordamericana, BUCHANAN/TULLLOCK, segons els quals, "el fracaso de separar el análisis positivo y las declaraciones éticas normativas ha sido una de las barreras más grandes para el progreso científico de la teoría política" (Buchanan, James M., i Tulllock, Gordon. *El círculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Planeta-De Agostini, Barcelona, 1993, p. 305).

¹³⁶ D'aquesta opinió és LIJPHART, que planteja obertament l'inconvenient del sistema majoritari en societats heterogènies, per les que veu més adequat el model consociatiu o de consens: "En las sociedades menos homogéneas, ninguna de las dos condiciones (*alternancia y posibilidades de que las minorías electorales obtengan la satisfacción de sus intereses básicos con el gobierno de la mayoría, dada su proximidad ideológica y cultural*) funciona. La política defendida por los principales partidos tiende a divergir en el mas alto grado, y las lealtades de los votantes son frecuentemente más rígidas, reduciendo así la oportunidad de que los grandes partidos se alternen en el ejercicio del voto. Especialmente en sociedades plurales - aquellas que (...)están profundamente divididas en subsociedades virtualmente separadas (...)se carece de la flexibilidad necesaria a una democracia mayoritaria. En estas condiciones, el dominio de la mayoría no sólo no es democrático sino también peligroso, porque las minorías que en continuamente denegado su acceso al poder se sentirán excluidas y discriminadas del mismo y perderán su lealtad al régimen" (Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit., p. 38).

¹³⁷ El polítòleg italià considera democràtics els resultats del mètode competitiu plantejat per Schumpeter, perquè, en tot cas, el poble tindrà la capacitat decisòria definitiva. "Al final resulta que la mayoría desorganizada de los políticamente inactivos se convierte en el árbitro (...)en la lucha entre las minorías organizadas de los políticamente activos. Así que, cualquiera que sea el grado oligárquico de la organización de cada minoría cuando se examina desde dentro, incluso entonces el resultado de la competencia entre ellos es, en conjunto, la democracia" (Sartori, Giovanni, *Teorías de la democracia*, ob.cit., Volum I, p. 196).

¹³⁸ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, ob.cit., p. 14, i Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 65.

El caràcter processal i dinàmic de la Constitució converteix la Norma Fonamental en "procés de govern" (desproveïda d'una concreta "ideologia de govern")¹³⁹, que garanteix la participació de tots (fins i tot contra la voluntat no democràtica del legislador)¹⁴⁰, i, especialment la integració socio-política de les "minories aïllades i sense veu", a través de la interpretació pluralista de la Constitució¹⁴¹.

La interpretació de la Constitució com "ordre obert" també implica la tolerància per les opcions polítiques allunyades del sistema polític, fins i tot per aquelles que s'hi manifesten en contra i proposen la substitució de l'ordre constitucional, però sense perjudici dels fonaments democràtics de l'ordre

¹³⁹ ESTÉVEZ ARAUJO, en analitzar l'obra d'Ely, arriba a la conclusió de que "la Constitución estadounidense se caracteriza por un determinado proceso de gobierno, y no por una ideología de gobierno (...) El tipo de garantía por la que se inclinó fue instaurar una serie de mecanismos que hicieran posible la participación en condiciones de igualdad de todos los interesados en los procesos en que se adoptaran decisiones que les afectaren" (Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, ob.cit., p. 77).

¹⁴⁰ Tal i com diu FERRERES, "si la decisión de la mayoría parlamentaria atenta contra los derechos que dan acceso al proceso político, entonces está justificado que el juez pueda invalidar la ley. Ello es así porque el parlamento goza de legitimidad en la medida en que es un órgano democrático. Si el Parlamento erosiona los derechos de participación política a través de los cuales los ciudadanos dan vida al proceso democrático, socava entonces su propia legitimidad democrática". Així, "lo coherente con la idea democrática es que la propia Constitución se limite a preservar la democracia" (Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 53 i 67)

¹⁴¹ En constatar "the undeniable concentrations of power" i la existència de "inequalities among the various competing groups, in American politics", ELY accepta la línia interpretativa del Tribunal Suprem dels Estats Units, que fa servir la "judicial review" per actualitzar el principi de "equal protection" i facilitar així la integració de les minories objecte de prejudici social, les anomenades "discrete and insular minorities" (Ely, Jhon Hart, *Democracy and distrust*, ob.cit., pp 75-76, i 135-136)

ESTÉVEZ ARAUJO considera al respecte que "hay dos componentes que convierten una minoría en aislada y sin voz: uno político y otro social. El acceso a la representación política no elimina por sí solo ese carácter aislado, pues el prejuicio en cualquiera de sus formas puede constituir una barrera que impida percibir la coincidencia de intereses y, por consiguiente, imposibilite su integración en la mayoría. No basta, pues, con tener voz, sino que hay que tener perspectivas de participar en algún momento en la mayoría" (Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, ob.cit., p. 79).

Per contra, DE VEGA avisa sobre el risc de que el nou "positivismo jurisprudencial" sigui incapç d'afrontar el mon caòtic de la globalització i els problemes per mantenir el principi democràtic com element de legitimació del sistema polític (De Vega, Pedro, "El tránsito del positivismo jurídico al positivismo jurisprudencial en la doctrina constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, Número 1, I^r semestre 1998, pp. 85-87)

polític¹⁴². El pluralisme resultant ha de servir alhora, per reforçar el consens i, en conseqüència, l'estabilitat institucional.¹⁴³

La major presència del principis, i la introducció d'elements ètics i valoratius - amb referències extrajurídiques¹⁴⁴- en el contingut de les constitucions, a partir de l'obra jurisprudencial dels Tribunals Constitucionals, facilita una concepció integradora i dinàmica del procés polític¹⁴⁵, en que la Constitució deixa de ser una "dada estàtica" i esdevé un ordre plural.¹⁴⁶.

La interpretació processal de la Constitució i la concepció de l'ordre constitucional obert pot suposar també, en el context de l'Estat social (del "constitucionalisme social"), una ampliació de les formes participatives, a través

¹⁴² Recordem, al respecte, Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución como orden abierto*, ob.cit., pp. 96-97.

¹⁴³ En aquest sentit, el ja citat HÄBERLE (Häberle, Peter, *La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y "procesal" de la Constitución*, ob.cit., p. 45)

Se'n recorda, en aquesta línia argumental, que "a la exigencia de apertura de los procesos institucionales subyace, en el caso de Häberle, una concepción pluralista de la sociedad. Este pluralismo es entendido en un sentido muy genérico, como constatación de la existencia de una pluralidad de intereses y puntos de vista en el interior de la sociedad (...). Häberle lo considera como condición de posibilidad para la existencia de un consenso verdadero y no como peligro para la unidad política, como ocurría en el caso de Schmitt" (Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, ob.cit., p. 87).

¹⁴⁴ En referir-se als valors superiors de l'ordenament jurídic, PECES BARBA els defineix com "una síntesis muy cuidada de las dimensiones históricas en que cristaliza la relación Poder y Derecho, racionalizada desde una perspectiva más próxima a la filosofía del Derecho que al derecho constitucional" (Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, a VV.AA., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, ob.cit., p. 23).

RUBIO LLORENTE, en canvi, fa veure que la interpretació dels principis i dels valors superiors continguts a la Constitució requereix, en tot cas, que es faci referència a altres normes constitucionals (Rubio Llorente, Francisco, *Prólogo*, a *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Ariel, Barcelona, 1995, p. XI)

¹⁴⁵ A la part més interessant i suggestiva de la seva obra, que, des de la perspectiva de la protecció de les minories i el pluralisme, connecta plenament amb l'exposició de Häberle, ZAGREBELSKY defensa una visió del procés polític en que el que està implícit no és "la relación de exclusión e imposición por la fuerza (en el sentido del amigo-enemigo hobbessiano y schmittiano) sino la inclusiva de integración a través de la red de valores y procedimientos comunicativos" (p. 15), el que s'aconsegueix a través d'un sistema de principis, que són els que exerceixen "un papel propiamente constitucional" (p. 110) i serveixen per convertir la Constitució en un procés dinàmic, "una creación política, no el simple reflejo de un orden natural" (p. 114) (Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho difícil*, ob.cit.).

¹⁴⁶ Tal i com diu DE VEGA, "la Constitución perderá entonces su carácter de norma fija e inmutable para aparecer como un proceso de realización en el tiempo, sujeto a alteraciones y modificaciones continuas". Així, a través de la interpretació constitucional, la Constitució esdevé un "proceso público en el que se expresan y realizan los deseos y exigencias "de la sociedad pluralista"" (De Vega, Pedro, "Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", *Revista de Estudios Políticos*, número 100, abril-juny 1998)

de les organitzacions socials representatives, i un increment correlatiu de les garanties pels grups minoritaris, enfront dels "poderes monopolístics"¹⁴⁷.

2. Minories polítiques i processos democràtics.

2.1. La preeminència dels grups minoritaris de base representativa en la tutela constitucional de les minories.

Entre totes les minories polítiques, la parlamentària s'ha convertit en la referència principal de tots els processos democràtics de tutela minoritària¹⁴⁸. Per descomptada la que ja exerceix, per que li correspon, en l'àmbit legislatiu, la minoria parlamentària, en raó del caràcter representatiu del sistema polític¹⁴⁹, assumeix, no ja la centralitat, sinó quasi la totalitat dels mecanismes de control i participació no legislatius.

Els criteris combinats d'audiència electoral (número de vots) i representació parlamentària -un, del costat de l'altre- serveixen de referència en aspectes tan destacats del procediment electoral, com la publicitat o el finançament¹⁵⁰. En el mateix sentit, les minories polítiques necessiten dels representants per posar en marxa els procediments més importants de control de constitucionalitat de

¹⁴⁷ En aquesta visió se situa DE CABO, segons el qual "el papel de la Constitución, no sólo no es ya la defensa frente al viejo orden, ni siquiera la defensa genérica del orden burgués, sino la lucha frente al capital monopolístico", per la qual cosa és necessari "organizar la múltiple confluencia.objetiva de intereses de las diferentes clases ante ese enemigo común". Entre les mesures adecuadas, es proposa la "implantación de una reforma constitucional" que impliqui "flexibilizar los procedimientos para evitar el control de las minorías" i facilitar "la inserción en el cambio constitucional de las organizaciones populares" (De Cabo, Carlos, *Contra el consenso. Estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997, pp. 192-194)

¹⁴⁸ Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., pp. 43-45.

¹⁴⁹ Les dificultats tècniques per establir un sistema de govern alternatiu explica l'hegemonia del model representatiu, perquè, com diu DUVERGER, "la democracia directa encuentra una imposibilidad material en las naciones modernas. La elección de los gobernantes por los gobernados se ha impuesto como una necesidad" (Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, ob.cit., p. 73).

¹⁵⁰ En aquest sentit, per exemple, segons PAJARES, el sistema de finançament electoral (directe i indirecte) conté "mecanismos de fortalecimiento del statu quo parlamentario" (p. 202). A més, el finançament directe per subvenció "se les niega a las formaciones extraparlamentarias" (p. 250) (Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998).

l'ordenament¹⁵¹. No hi ha massa marge, en aquest context de centralitat parlamentària de la representació, per la participació (institucional) d'altres grups minoritaris (les minories "extraparlamentàries"¹⁵²), tot i que el sistema de llibertats públiques ofereix marge suficient per la seva existència¹⁵³.

2.2. La participació de les minories en els processos democràtics

Hi ha quatre moments essencials en la configuració i reconeixement de les minories polítiques, que desenvoluparem en apartats posteriors. En primer lloc, el moment constituent, que és el que estableix precisament els drets que posteriorment protegiran les minories durant l'aplicació dels processos democràtics. Després, el moment electoral, que és determinant en la distribució i exercici del poder polític, a causa del referit caràcter representatiu del procés democràtic. Tant el constituent com l'electoral són moments temporalment molt limitats, però qualitativament transcendentals per l'equilibri i l'estabilitat del sistema.

En canvi, el moment parlamentari (la deliberació i la decisió), i els procediments de control determinen l'evolució global del procés democràtic, perquè ocupen la major part de la seva activitat. Una bona pràctica parlamentària pot salvar una base constitucional i electoral limitada per les circumstàncies (el sistema de la Restauració, en els primers anys de

¹⁵¹ Per exemple, el control genèric de constitucionalitat en l'ordenament constitucional espanyol, via recurs o qüestió, tan sols és possible des de les institucions de l'Estat. Les úniques minories autoritzades per exercir-los són els diputats o els senadors, en número de 50 (Article 162.1.a) CE).

¹⁵² Sobre la "oposición extraparlamentaria", DE VEGA, en definir-la i explicar les seves motivacions, destaca que la "oposición legalizada" se "autoanula" en participar en un sistema dominat per la "racionalidad tecnocrática" que oculta "las tensiones subyacentes en unas sociedades aparentemente no conflictivas y pacíficas" (De Vega, Pedro, Veu "Oposición Política" del Diccionario Jurídico Espasa, p. 461).

¹⁵³ Aquesta existència és poc rellevant, i políticament residual, segons PASQUINO, pel qual l'oposició antisistema, "le opposizioni anticonstituzionali (...) sono oramai quasi inesistenti nelle democrazie parlamentarie consolidate", i, en tot cas, si existeix, ho fa refugiada en estratègies de violència o contraculturals (Pasquino, Gianfranco, *L'opposizione*, ob.cit, pp. 22-23).

funcionament)¹⁵⁴, mentre que una mala pràctica parlamentària pot deteriorar l'estabilitat del sistema (II República Espanyola)¹⁵⁵. Igualment, la creació del control de constitucionalitat, suposa, per definició, una nova via de tutela dels drets bàsics de les minories enfront d'eventuals abusos legislatius de la majoria¹⁵⁶.

La base essencialment parlamentària de la doctrina sobre els drets de les minories polítiques no ha impedit la configuració d'un principi minoritari en altres àmbits de caràcter representatiu, com els ens locals, i també en el si dels òrgans col·legiats administratius, però amb menor intensitat garantista¹⁵⁷.

2.3. Minories, procés constituent i reforma constitucional

A partir de la idea de llibertat natural de l'home, anterior a la constitució de tota societat política, es reforça la posició de les minories en el moment d'adoptar-se el pacte constituent, pel que neix la comunitat política. La renúncia

¹⁵⁴ El model bipartidista de la Restauració espanyola que resulta de l'acord entre liberals i conservadors permet imposar "una disciplina interna y sobre todo parlamentaria que antes no había conocido", fa que els partits pactin "civilizadamente en las Cortes de modo explícito y en los pasillos de ambas cámaras de modo implícito, las reglas de convivencia y turnos de poder bajo el mismo régimen"; en definitiva, "un sistema de partidos estable, claro, no clandestino, acababa por entonces con la deformaciones de la imagen negativa y azorante de los pronunciamientos" (Martínez Cuadrado, Miguel *La burguesía conservadora*, a VV.AA. *Historia de España Alfaguara*. Vol. 6. Alianza Editorial-Editorial Alfaguara, Madrid, 1981, p. 70).

¹⁵⁵ Es aquest, per exemple, el parer de TAMAMES, que critica la "endeblez" y la "falta de presidencialismo" del govern, que "quedaba a la completa veleidad de los parlamentarios". Així, "nació (...) una especie de deporte ampliamente ejercitado por la microfacciones de las Cortes: consagrar y derrumbar gobiernos, lo cuál acabó por convertirse en una fuente de discontinuidades sin fin", el que no permetia "la realización de un programa gubernamental mínimamente serio" y explica que "fueron muchos los republicanos sinceros que pronto dejaron de tener fe en tan estéril parlamentarismo" (Tamames, Ramón, *La República. La Era de Franco*, a VV.AA. *Historia de España Alfaguara*. Vol. 6. Alianza Editorial-Editorial Alfaguara, Madrid, 1981, Volum 7, p. 158).

¹⁵⁶ En opinió de Kelsen, per asegurar l'existència de la minoria, el sistema li ha de concedir el dret d'apel·lar directament o indirecta al Tribunal Constitucional (Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit, p. 106)

¹⁵⁷ La menor intensitat garantista es tradueix en l'exclusió de les formes no polítiques de participació de l'àmbit protegit per l'art. 23 CE. Al respecte d'aquesta qüestió, en l'àmbit constitucional espanyol, sobre la que tornarem posteriorment, López Guerra, Luis, *El derecho de participación del artículo 23.1 CE*, a VVAA, *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, XII Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1992, p. 1172; i STC 119/1995, de 17 de juliol. Recurs d'empara contra l'aprovació del Pla Especial Urbanístic de Barcelona, FF JJ 216.

a una part important de la llibertat inherent en l'estat de naturalesa- la renúncia a la violència i a l'autodefensa, i l'adopció de formes de cooperació¹⁵⁸, exigeix, tan a l'entendre de la teoria clàssica com de la moderna sobre el contracte social, l'ús de la regla de la unanimitat¹⁵⁹, ja que s'incideix sobre una dimensió essencial de la persona (la sociabilitat). Tan sols un acord unànime sobre les regles de la convivència social (o, en tot cas, el consentiment derivat de la voluntària integració en la comunitat¹⁶⁰) assegurarà el seu respecte futur.

La pràctica constitucional i política dels estats contemporanis escapa d'aquesta regla formal (la unanimitat), per la dificultat - possiblement, impossibilitat - d'aplicar-la¹⁶¹, però no per això ha deixat d'exigir-se una unanimitat de fet o

¹⁵⁸ Segons les teories contractualistes (Hobbes, Locke i Rousseau, principalment), el pacte social significa una reducció de l'àmbit de llibertat individual propi de l'estat de naturalesa, que es justifica per l'increment de la seguretat derivat de la vida en societat (Sabine, George, Historia de las Ideas Políticas, ob.cit., pp. 343-346, 390-392, i 451-453)

¹⁵⁹ RUBIO LLORENTE recorda que "en todas las doctrinas pactistas se parte de la hipótesis de un acto unánime originario como fundamento de la dominación" (Rubio Llorente, Francisco, Minorías y mayorías en el poder constituyente, ob.cit., p. 41).

Entre aquelles doctrines, ROUSSEAU argumenta, en aquest sentit, que "no hay más que una sola ley que por su naturaleza exija un consentimiento unánime. Es el pacto social, porque la asociación civil es el acto del mundo más voluntario; habiendo nacido todo hombre libre y dueño de si mismo, nadie puede, bajo ningún pretexto, someterlo sin su consentimiento", de tal manera que "la oposición de uno no invalida el pacto, lo convierte en extranjero" (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., (Cap. II, Llibre IV), p. 106). Implicitament, LOCKE admet aquest requisit, en sostener que "una vez que un determinado número de hombres ha consentido en constituir una comunidad o gobierno, quedan desde ese mismo conjuntados", s'entén que tots. (Locke, Jhon, *Ensaya sobre el gobierno civil*, ob.cit., Capítol VIII, p. 74).

Entre els més moderns RAWLS considera que és possible, donades unes determinades condicions, l'acceptació per tots d'uns principis imparcials de justícia, que serien la base d'un contracte social (Rawls, Jhon, *Una teoria de la justicia*, ob.cit., pp. 19-40. En aquest sentit l'interpreta NINO, que parla de "consentimiento universal hipotético", a *Introducción al Análisis del Derecho*, ob.cit., p. 409. En una línia semblant, BUCHANAN/TULLLOCK consideren que "en la medida en que la participación en la organización de una comunidad, un Estado, es mutuamente ventajosa para todas las partes, se hace posible la formación de un "contrato social" sobre la base del acuerdo unánime" (Buchanan, James, i Tulllock, Gordon, *El cálculo del consenso*, ob.cit., p. 289).

¹⁶⁰ Seguint ROUSSEAU, "una vez instituido el Estado, el consentimiento se manifiesta en la residencia; habitar el territorio es someterse a la soberanía" (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., (Cap II, Llibre IV), p. 106).

¹⁶¹ Impossibilitat pel consentiment unànime que reconeixen els propis contractualistes, com LOCKE, pel que "resulta poco menos que imposible conseguir la unanimidad, como consecuencia de la variedad de opiniones y de la pugna de intereses que se manifiesta fatalmente en cuanto se reúnen unos cuantos hombres" (Locke, Jhon, *Ensaya sobre el gobierno civil*, ob.cit., Capítol VIII, p. 75). Per ROUSSEAU, la unanimitat no és sinó l'expressió perfecta de la voluntat general (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., (Cap II, Llibre IV), p. 105).

Per aquesta raó, segons GARRIDO LÓPEZ, la idea de Rousseau és que, una vegada establert (per unanimitat) el pacte social, la regla procedent en l'adopció de decisions és la regla de la majoria (Garrido

aproximada en els processos de reforma constitucional, tant en funció del número de vots, com en relació a la importància qualitativa dels actors. A aquest objectiu han servit tant els mecanismes de vot molt qualificat¹⁶² (2/3 o 3/4 parts dels vots de l'assemblea) com les tècniques de consens entre grups representatius¹⁶³. Al respecte, l'exclusió o auto-exclusió d'una minoria representativa relativament important no deixa de plantejar importants dificultats per l'estabilitat del pacte constitucional, tal i com posa de manifest Rubio Llorente¹⁶⁴, en analitzar la posició de majoria i minoria en el procés constituent espanyol.

Però no totes les qüestions polítiques han de ser decidides pel poder constituent, des de la perspectiva dels drets de les minories. Tan sols aquelles que incideixen sobre els drets bàsics de les persones i dels grups¹⁶⁵, i sobre la

López, "En torno a los conceptos de unanimidad y mayoría en "El Contrato Social" de Rousseau", Revista de Derecho Político, número 41, 1996, p. 241)

¹⁶² La regla de les majories qualificades per les decisions polítiques fonamentals, és, en opinió de LOEWENSTEIN, "una técnica importante de los controles intrárgano, por medio de las cuales el poder estará debidamente distribuido, y se alcanzará una eficaz protección de la minoría limitando a la mayoría" (Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, ob.cit, p. 245) . En el mateix sentit, a l'entendre d'ELSTER, "se supone que las mayorías calificadas han de proteger los derechos individuales contra los intereses poderosos y las pasiones duraderas de la mayoría" (Elster, Jon, Regla de mayoría y derechos individuales, ob.cit., p. 34). Finalment, per CASSESE, "le decisione a maggioranza qualificata privilegiano la durata delle istituzioni. Per questo motivo esse vengono adoperate per approvare o -principalmente- per modificare le Costituzione" (Cassesse, Sabino. Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia. Garzanti Editore, Milà, 1995, p. 52).

¹⁶³ La conveniència de buscar una representativitat la destaca CERRI, en contra del caràcter "marcatamente individualístico" del sistema de la "public choice". El mètode representatiu posa de manifest "l'impossibilità proprio di assumere una decisione collettiva" sobre la base exclusiva de "preferenze individuali", el que indica la necessitat d'altres elements de negociació i valoració, tenint en compte els interessos generals (Cerri, Augusto, "Dal contrattualismo al principio di maggioranza: approccio giurídico ed approccio economico-matematico al processo politico", Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Número 3, Any 1996, pp. 666-667).

¹⁶⁴ La conflictivitat es produirà si la minoria discrepant no accepta el poder de la majoria per adoptar una decisió constitucional, però no en el cas contrari, segons RUBIO LLORENTE, ja que "la minoría puede continuar existiendo tras la aprobación de la Constitución no ya por rechazar la unidad misma del grupo, sino su "homogeneidad", a la búsqueda del reconocimiento de la heterogeneidad del grupo" (Rubio Llorente, Francisco, Minorías y mayorías en el poder constituyente, ob.cit., P. 44).

¹⁶⁵ La protecció de les minories implica que "en el procedimiento parlamentario siempre será necesario un quórum de asentimiento por parte de la voluntad minoritaria cuando se trata de derechos fundamentales (o libertades públicas) impidiendo así la posibilidad de una dictadura de la mayoría sobre la minoría" (Vatter, Miguel E., "La Democracia, entre representación y participación", a Porras Nadales, Antonio, (Ed.). El debate sobre la crisis de la representación política, Tecnos, Madrid, 1996, p. 39).

igualtat política en el procés democràtic¹⁶⁶. D'aquí la tendència creixent de les Constitucions més modernes, destacades pels autors, i especialment des del període d'entreguerres¹⁶⁷, de constitucionalitzar l'estatut polític dels partits, i de regular pormenoritzadament la tutela de la minoria en els procediments electorals i parlamentaris¹⁶⁸.

La preocupació principal del poder constituent, en conseqüència, seria la d'assegurar la representativitat de l'assemblea encarregada de redactar la Constitució, i particularment la presència de representants de les minories¹⁶⁹. Lluny de l'ideal democràtic de la presència física de tots els membres de la futura comunitat, almenys si es considera factible i es busca la representació de tots els grups dotats d'una certa representativitat¹⁷⁰, per garantir un consens

¹⁶⁶ Per exemple, el dret públic francès ha modificat el principi segons el qual el dret electoral és una competència exclusiva del legislador. La doctrina del Consell Constitucional ha establert l'existència de límits específics pel legislador electoral, derivats de la Constitució, particularment la igualtat en el vot, que veta la sobrerepresentació de determinats territoris (Sánchez Navarro, Ángel J. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 42-54).

¹⁶⁷ "Casi sin excepciones -sosté BLANCO- las Constituciones aprobadas con posterioridad al final de la guerra contendrán preceptos específicamente dedicados a los partidos políticos, preceptos que con diversas formulaciones y con distinto grado de intensidad, vendrán a reconocer la centralidad del papel de aquellos en el funcionamiento del mecanismo democrático" (Blanco, Roberto, *Los Partidos Políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 74). GARCÍA PELAYO també situa cronològicament la constitucionalització dels partits després de la Segona Guerra Mundial i, en aquest sentit, l'entén com una "repulsa a los regímenes que los habían eliminado de la vida política (Estado autoritario) o instituido el monopolio de un partido (Estado totalitario), en una palabra, repulsa a los regímenes antidemocráticos" (García Pelayo, Manuel, *Estado de partidos*, ob.cit., pp. 47-49).

¹⁶⁸ La integració constitucional de les minories polítiques en general i parlamentàries en particular no es produirà fins el moment en que la unitat del poder estigui garantida per l'acceptació mútua entre majoria i minoria, i la consciència mútua sobre els beneficis socials de tal confrontació. Tal i com explica LÓPEZ AGUILAR, "en la ciencia del Derecho constitucional comparado sólo adquirirá relieve la oposición política en el preciso momento en que, por un primer lado, el poder es revestido de fundamentos "seguros" y "reconocibles", como emanación "reversible" de una representación dispuesta a asumir el encuentro con una disidencia expresa, socialmente generada y socialmente útil" (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, ob.cit., p. 46). RAMÍREZ també recordava en el seu moment que el reconeixement dels grups en l'àmbit parlamentari va ser progressiu (Ramírez, Manuel, "Participación y pluralismo en la Constitución de 1978", a Ramírez, Manuel (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979. Pp. 58).

¹⁶⁹ Per VALLÉS/BOSCH, "a la capacidad de un sistema político para integrar a las minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o de otro tipo- se le ha conferido un importante valor legitimador" (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 183).

¹⁷⁰ Aquesta és, per exemple, la valoració de DE ESTEBAN sobre el procés constituent espanyol. Al seu entendre, el sistema electoral va permetre que se superés "la extrema fragmentación política existente, al mismo tiempo que permitió que estuvieran representadas en unas Cortes constituyentes las grandes fuerzas

elemental en l'establiment de les regles bàsiques de convivència. D'aquí la fragilitat del propi procés d'elaboració de la Constitució perquè, en principi, tal i com destaca la doctrina, el poder constituent no està limitat per cap altre poder en afrontar la definició de les bases del sistema¹⁷¹, i, per aquesta raó, podria obviar les exigències mínimes de la democràcia a favor d'altres sistemes de decisió, no necessàriament pluralistes¹⁷².

2.4. Minories i procés electoral

La preeminència del model de democràcia representativa (entorn del poder dels representants) sobre els altres models alternatius o complementaris de la mateixa (participativa i directa) fa que l'elecció dels governants esdevingui la base principal de l'exercici de la sobirania popular¹⁷³.

"políticas del país" (De Esteban, Jorge, *El proceso constituyente español*, a Tezanos, José Félix; Cotarelo, Ramón, i De Blas, Andrés. *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989, pp. 286-288).

¹⁷¹ Entre d'altres JELLINEK posa de manifest aquesta inexistentia de límits al poder constituent. Considera al respecte que "la teoría atribuye al Estado soberano un poder de decisión ilimitado. Por consiguiente, también puede modificar a discreción su Constitución, abrogarla o sustituirla. Y no sólo ajustándose al Derecho" (Jellinek, Georg, *Reforma y Mutación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 9).

¹⁷² L'arbitrarietat del poder constituent és un risc que pot ser corregit introduint en el procés constituent la institució del referèndum, en opinió de DE VEGA. Així, "ante hipotéticas arbitrariedades de mayorías cualificadas, y ante la veleidad y propensión de todo poder constituido a transformarse en poder constituyente, el referéndum aparece como garantía y de protección de las minorías" (De Vega, Pedro, *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, ob.cit., p. 119)

¹⁷³ La convicció sobre la difícil viabilitat d'altres formes no representatives de participació democràtica, i la necessitat d'estructurar el govern democràtic entorn de l'elecció dels representants, està molt estesa en la doctrina constitucional. Entre d'altres, DE ESTEBAN/GONZÁLEZ TREVIJANO sostenen que "la cuestión fundamental consiste entonces en adoptar un cierto número de procedimientos que permitan la mayor aproximación entre el ideal democrático y la realidad. Tales procedimientos son los que configuran el poder electoral, el cual se ejerce para legitimar y elegir al resto de los poderes del Estado". (De Esteban, Jorge, i García Trevijano, Pedro J., *Curso de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993, Volum 2, p. 447).

Aquesta voluntat de conciliar democràcia i representació pot observar-se també en RIVERO pel que "la democratie idéale, c'est le régime dans lequel le pouvoir est exercé par ceux qui lui sont assujettis, de telle sorte que en s'impose à eux aucune volonté étrangère à la leur. Ainsi, au sein de la société organisée, l'homme conserve sa totale liberté. (...) La démocratie directe est la traduction la plus fidèle de l'idéal démocratique; aux citoyens, elle confie non seulement le principe, mais encore l'exercice effectif de la souveraineté (...) Le concept de représentation a tenté de contourner l'utopie de la démocratie directe sans rompre pour autant avec l'idéal dont elle procède" (Rivero, Jean, "La participation directe du citoyen dans la vie politique et administrative", a Delperée, Francis (Dir.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bibliothèque de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain, Bruselles, 1986, pp. 8-9).

Així, el dret electoral, en establir la forma d'elecció dels representants, determina la posició de cada grup (majoritària o minoritària) en el sistema polític. Per aquesta raó, les regles bàsiques del procediment s'han incorporat als textos constitucionals de recent elaboració, en forma de principis¹⁷⁴, d'entre els quals la fórmula electoral ocupa el lloc central de les preocupacions, sense menysprear altres factors correctors importants com la circumscripció¹⁷⁵ o el sistema de llista¹⁷⁶.

En el reconeixement dels drets de les minories polítiques en el procés electoral, a més del reforç del principi del pluralisme com objectiu global del sistema polític¹⁷⁷, ha estat fonamental l'acceptació d'una representació

De tota manera, alguns autors, i entre ells GARRORENA, han posat de manifest que l'aplicació pràctica de la teoria de la representació ha propiciat un cert inhibicionisme, i la conversió de la política democràtica en una democràcia de partits (Garrorena, Angel, Representación política y Constitución democrática, ob.cit. pp. 48-54 i 64).

¹⁷⁴ Es tracta de "principios fuente que determinan rigurosamente lo electoral" (González Hernández, Juan Carlos, Derecho electoral español. Normas y procedimiento, Tecnos, Madrid, 1996, p. 13)

Entre d'altres exemples propers, es poden esmentar l'article 22 de la Constitució de la República de Weimar de 1919 i l'article 57 de la Constitució de la República Italiana de 1947. Un exemple particular i peculiar de principi electoral, a favor de les minories, apareixia en la Constitució de Veneçuela de 1961, segons la qual "los Diputados se elegirán por votación universal y directa, y con representación proporcional de las minorías, los Diputados que determine la ley según la base de la población requerida, la cual no podrá exceder del 1 por 100 de la población total del país" (Article 151).

¹⁷⁵ Per exemple, VALLÉS/CARRERAS fan veure que la proporcionalitat disminueix en les circumscripcions petites (Carreras, Francesc de, y Vallés, Josep Maria, Las elecciones, Blume, Barcelona, 1977, p. 168)

¹⁷⁶ Al respecte, VALLÉS expressa la seva disconformitat sobre "la forma de vot de llista, tancada i bloquejada", donada l'existència d'"algunes reserves sobre la seva constitucionalitat. Aquesta regla suscita crítiques abundants com a límit a la llibertat de l'elector i com a instrument de reforçament de la burocràcia dels partits" (Vallés, Josep Maria, "Elecció dels diputats", a VVA. Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Volum III. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988, p. 110)

¹⁷⁷ L'acceptació de la diversitat política es manifesta i concreta jurídicament en el principi del pluralisme. Al respecte argumenta LUCAS VERDÚ que es tracta de "la existencia fáctica y el reconocimiento normativo de una escala triple de multiplicidad de intereses, opiniones y poderes (sustancialmente multiplicidad de asociaciones) en la esfera social, así como la transposición de esta multiplicidad a los contenidos del modelo político de la sociedad", el que integra aquella multiplicitat en la "personalidad" de l'estat" (Lucas Verdú, Pablo, El Pluralismo político-social entre la Constitución de 1978 y la Constitución substancial, ob.cit., p. 24).

Estem davant d'una visió integradora que intenta superar els recels d'autors com SCHMITT, pel que "en la misma medida en que el estado se transforma en una estructura pluralista, en lugar de la fidelidad al estado y a su Constitución aparece la fidelidad a la organización social", el que comporta, per exemple, en el cas dels partits polític, un risc de clientelisme, situat per sobre de l'interès general (Schmitt, Carl, La Defensa de la Constitución, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 150-152). KYMLICKA destaca la necessitat d'aquesta visió integradora del pluralisme i per això sosté que "los juicios individuales acerca de lo bueno dependen de la evaluación colectiva de prácticas plurales" (Kymlicka, Will, Filosofía política contemporánea, Ariel, Barcelona, 1995, p. 243).

proporcional, pensada per integrar en el procés polític grups d'ideologies diverses i contraposades, que defensen diferents visions de l'interès general de la comunitat. De tota manera, la fórmula electoral proporcional no altera el principi electoral bàsic, segons el qual la representació es fonamenta en la decisió de l'elector, i no els seus trets socials distintius (llengua, raça, religió)¹⁷⁸.

Existeix pràctica unanimitat en que les fórmules proporcionals, aquelles que estableixen una relació aproximada entre el número de vots i representants, són les que asseguren una representació adequada de les minories¹⁷⁹, vinculada a la seva força social. Per aquest motiu, alhora que serveixen per integrar-les en el sistema constitucional, les referides fórmules garanteixen la seva participació en el consens, objectiu essencial en societats molt fragmentades per allò que els polítòlegs anomenen "clivelles"¹⁸⁰. En aquest sentit, la proporcionalitat encaixaria millor en el model de democràcia pluralista, en assegurar la presència de les minories significatives en els processos de deliberació, decisió i control.

Malgrat toto, en l'anàlisi actual de la "crisi de la representació", es posen de manifest els defectes de l'hegemonia partidària per articular el pluralisme, entre els quals es destaquen la "extinción del representante individual", "despersonalizar el sufragio", y "apropiarse del proceso electoral", defectes que perjudicarien la legitimitat del sistema democràtic (Acosta Sánchez, José, *La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española*, ob.cit, pp. 149-151)

¹⁷⁸ A l'entendre de LAPORTA, "la opción por la representación proporcional sigue girando en torno a la decisión de los electores y no a la presencia de sus rasgos en el resultado" (Laporta, Francisco J., "La teoría de la democracia y el concepto de representación política. Algunas propuestas para debate", *Doxa*, Número 6, 1989, p. 133).

¹⁷⁹ La relació entre fórmula proporcional i representació de les minories pot trobar-se a LIJPHART, en opinió del qual "la representación proporcional (...) produce muy raramente mayorías elaboradas (sino minorías naturales) (...). Especialmente en este aspecto, la representación proporcional constituye un elemento vital de la democracia de consenso (...)" (Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit, p. 183). Aquest vincle també l'expressa GARCÍA PELAYO, que distingeix entre sistemes electorals majoritaris i minoritaris; entre aquests darrers inclou els sistemes racionals i proporcionals "que pretenden lograr mayor precisión en la representación minoritaria" (García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., pp. 185-186). CASSESSE observa també que l'escrutini proporcional estava considerat "como un modo per correggere i resultati dell'estensione del suffragio, per proteggere le minoranze", però avisa també que, en el cas italià, havia produït "inestabilità dei governi" i també "un accentuato pluripartidismo e un eccessivo potere dei partiti" (Cassesse, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit, pp. 28-30).

¹⁸⁰ És una necessitat que es manifesta en sistemes molt fragmentats, com el belga, en que la participació política institucionalitza el conflicte existent en la societat. "Il en résulte -diu MIROIR- que les partis ne sont pas le produit du hasard, ils institutionnalisent au contraire les conflits structuraux inhérents aux sociétés considérées", el que no fa sinó produir "tensions" i "forces centrifugues" que obliguen constantment a un

Contra aquesta visió consociativa del procés democràtic hi trobem el model majoritari, segons el qual, per garantir l'eficàcia del govern, és necessari concedir tot el poder als que guanyen¹⁸¹. En conseqüència, la fase decisiva per la protecció de les minories -o de la llibertat, si es prefereix- ha de ser, no la distribució dels escons, sinó la campanya electoral, en que els diferents grups han de tenir les mateixes oportunitats d'expressar-se¹⁸². Però, tot i els avantatges, el principi majoritari és, essencialment, un criteri de decisió, i per aquesta raó, no sembla tan adequat com a criteri d'elecció i representació¹⁸³.

D'altra banda, els sistemes electorals no proporcionen totes les claus dels processos decisoris -i la integració dels grups- en les societats modernes. El corporativisme, entès com la "*presencia organizada y preeminente de los intereses organizados*" i "*la opción prioritaria de solución de conflictos mediante el pacto*"¹⁸⁴, ha ampliat l'univers dels actors polítics, i les necessitats del consens, tot i que no ha modificat substancialment el repartiment del poder polític i econòmic, i, en canvi, hi ha introduït nous elements de distorsió (neogremialisme)¹⁸⁵.

Tanmateix, i així ho acredita també la pràctica, la racionalització dels processos polítics equilibra el principi del pluralisme a favor de l'estabilitat dels governs, el que també es defineix com "*governabilitat*"¹⁸⁶. L'existència de barreres electorals, el reforç dels grups majoritaris, o de les minories consolidades, en

¹⁸¹ "compromis" per la seva "*neutralisation*" (Miroir, André, "La Belgique et ses clivages: contradictions structurelles et familles politiques", *Pouvoirs*, Número 54, any 1990, pp. 5-14).

¹⁸² Schumpeter, Joseph A., *Capitalisme, socialisme i democràcia*, ob.cit., pp. 50-53.

¹⁸³ Sartori, Giovanni, *Teorías de la democracia*, ob.cit., Volum I, p. 19.

¹⁸⁴ Casesse, Sabina, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit. p. 37.

¹⁸⁵ Arbós, Xavier, i Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI de España Editores SA, Madrid, 1996, p. 45.

¹⁸⁶ Arbós, Xavier, i Giner, Salvador, *La gobernabilidad*, ob.cit., pp. 46 i 47.

¹⁸⁶ Es pot definir la governabilitat com "*la calidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo*". En els sistemes democràtics, es tracta d'equilibrar governabilitat i major participació, tenint en compte que "*difícilmente la eficacia de la acción de gobierno puede mantenerse constante si los objetivos que desea o debe asumir se multiplican indefinidamente*", però considerant alhora que "*el incremento de la participación, en ciertos casos, ofrece a las instituciones gubernamentales la oportunidad (...) de ensanchar la propia legitimidad*" (Arbós, Xavier, i Giner, Salvador, *La gobernabilidad*, ob.cit., Pp. 13 i 64).

determinades fases del procés d'elecció, com la campanya electoral (a través de formes privilegiades de comunicació radiotelevisiva o finançament electoral) desequilibren la teòrica igualtat política a favor del factor estabilitat¹⁸⁷.

2.5. Minories polítiques i procediments parlamentaris

El concepte de minoria política opera principalment en l'àmbit de l'assemblea. Tot i les evidents connexions entre els grups parlamentaris i les institucions socials¹⁸⁸, i la formació de majories i minories políticament polaritzades en el si de la societat¹⁸⁹, les minories polítiques de seu parlamentària adquireixen la principal responsabilitat en la defensa de les alternatives¹⁹⁰, el que esdevé fonamental en el procés polític de les democràcies pluralistes.

En torn de la idea de minories parlamentària es desenvolupen diferents conceptes bàsics per la comprensió del procés democràtic. D'entrada, la minoria parlamentària assumeix el rol d'oposició anti-governamental, contra una majoria que té com a funció principal el suport del poder executiu¹⁹¹, però sense monopolitzar la idea d'oposició¹⁹². La dialèctica Govern-oposició, o

¹⁸⁷ En aquest sentit, Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981, p. 138; i Pajares, Emilio. *La financiación de las elecciones*, ob.cit., pp. 195-203.

¹⁸⁸ PORRAS NADALES avisa sobre l'absència d'un "entramado jurídico" que reguli les "relaciones Sociedad/Estado" i doni "respuesta a la pluralidad selvática de demandas sociales organizadas". L'autonomia dels espais socials produceix un risc de "desracionalización", "desreglamentación", en definitiva, la pèrdua dels "elementos jurídico-reflexivos o integradores" (Porras Nadales, Antonio, *Introducción a una teoría del estado postsocial*, Promociones y publicaciones universitarias (PPU), Barcelona, 1988, pp. 216-230).

¹⁸⁹ Per DENQUIN, la majoria no és tan sols el grup polític majoritari de l'assemblea, sinó també "l'ensemble d'idées, valeurs et anticipations que projette son existence ou plutôt la probabilité de sa durée". Així, "la majorité est une matrice de comportements", alhora que "une catégorie affective" (Denquin, Jean Marie, "Recherches sur la notion de majorité sous la Vème République", *Revue du Droit Public*, Any 1993. Número 4, pp. 981 i 1013)

¹⁹⁰ Com diu CASSESE, "l'essenza dell'opposizione consiste nel presentare una credibile alternativa di governo" (Cassese, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit., p. 56).

¹⁹¹ "De manera que, en principio [y dado que los grupos extraparlamentarios tienen un apoyo popular escaso] puede afirmarse la posibilidad de identificar oposición y minoría parlamentaria; en este sentido, cabe hablar de las minorías que desempeñan en el sistema la actividad opositora. O en otras palabras, de las minorías de la oposición". En conseqüència, "el concepto de minoría política (por lo general, parlamentaria) puede identificarse normalmente con el de oposición-organización" (Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., pp. 43-45).

¹⁹² L'oposició en un sentit global inclouria tant les minories parlamentàries, com les situades fora del sistema parlamentari. RAMÍREZ, per exemple, distingeix entre, "oposición de gobierno", la qual "participa

majoria-minoria es converteix en la base de les relacions entre els poders de l'Estat i, en les democràcies de masses i d'opinió pública, en l'eix central del debat polític¹⁹³.

Així definida, la relació majoria/minoria sembla encaixar millor en el model de parlamentarisme anglès, en que la confrontació política principal es resumeix en dues opcions polítiques, la pròpia del govern, i la que encarna el principal partit de l'oposició¹⁹⁴. Encara que el sistema anglès de partits no ha estat quasi mai un bipartidisme perfecte, per la presència de tercers partits nacionals (laboristes primer, després liberals) i dels partits nacionalistes i unionistes irlandesos, exemplifica històricament i constitucionalment aquest model dialèctic que, d'altra banda, simplifica tots els processos polítics de decisió ("principi d'intel·ligibilitat")¹⁹⁵.

En canvi, el rol d'oposició no és fàcil de definir en les societats heterogènies caracteritzades per règims pluripartidistes¹⁹⁶, tal i com les ha caracteritzat Lijphart. L'existència de diferents clivelles o fractures socials, de les que Bèlgica n'és el millor exemple comparat¹⁹⁷, complica la delimitació d'alternatives, ja que

en una comunidad de principios básicos de convivencia", y "oposición de principio", que discrepa sobre els esmentats principios de convivencia (Ramírez, Manuel, *La oposición política*, ob.cit., p. 702). PASQUINO, per la seva banda, diferencia, recollint les propostes de l'esquerra, el doble rol, oposició social i oposició parlamentària (Pasquino, Gianfranco, *L'opposizione*, Giussepe Laterza i Figli, Roma, 1995, p. 14).

¹⁹³ Se'n avisa, de tota menra, que la "expansión de los medios" ha acabat convertint les cambres parlamentàries "en un puro instrumento de réplica, con frecuencia algo tardía y limitada" (Porras Nadales, Antonio, y De Vega, Pedro, *El debate sobre la crisis de representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 20). Altres reflexions sobre la incidència de la comunicació política sobre els processos polítics, particularment els electorals, les podem trobar a ARNALDO ALCUBILLA (Arnaldo Alcubilla, Enrique, "Procesos electorales y opinión pública", *Revista de las Cortes Generales*, número 34, 1995, pp. 173-191) i RALLO (Rallo, Artemi, "Debates electorales y televisión", *Revista de las Cortes Generales*, número 44, 1998, pp. 64-81).

¹⁹⁴ Ramírez, Manuel, *La oposición política*, ob.cit., p. 704.

¹⁹⁵ Tal i com diu DENQUIN, la dialèctica majoria-oposició proporciona un "principe d'intelligibilité de la vie politique, accroissant per la même la capacité d'intervention", i facilita alhora "un jugement global sur l'action des gouvernants" (Denquin, Jean Marie, *Recherches sur la notion de majorité sous la Vème République*, ob.cit., pp. 997 i 1013)

¹⁹⁶ Ramírez, Manuel, *La oposición política*, ob.cit., p. 706.

¹⁹⁷ CLAEYS, recolzant-se en LIJPHART posa Bèlgica com exemple de les "Consociational democracy", en que, per atendre l'heterogeneïtat i els fraccionaments socials, s'abandona la "regla de la majoria simple (majority rule)", i se substitueix per "el uso de decisiones de mutuo acuerdo (joint decision making)" i la

l'electorat es defineix per diferents interessos. Així, a diferència dels sistemes majoritaris, les democràcies de consens (consociatives)¹⁹⁸ s'ocupen de la protecció de diverses minories, portadores de posicions polítiques de different procedència i naturalesa. En aquestes democràcies coexisteix una doble preocupació per assegurar un determinat protagonisme per les minories, i alhora, assegurar l'estabilitat i la governabilitat de procés polític¹⁹⁹. Com a resultat, les reglamentacions parlamentàries incorporen simultàniament mecanismes de parlamentarisme racionalitzat, expressió de la preeminència governamental, i alhora tècniques de participació de les minories en decisions transcendentals del procés polític²⁰⁰.

La pràctica dels parlaments pluripartidistes, que han assumit la tècnica consociativa en les decisions fonamentals, ha introduït un altre concepte elemental en les relacions majoria-minories, la "minoría de bloqueig" o el que Buchanan denomina encertadament el govern de minoria²⁰¹, que no cal confondre amb el govern "en minoria"²⁰².

"aplicación de la proporcionalidad" (Claeys, Paul Henri, "Pluralismo político y fisura lingüística: el "caso belga", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), número 18, novembre-desembre 1980, pp. 40-50).

¹⁹⁸ Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit., pp. 37-38)

¹⁹⁹ Per aquesta raó PASQUINO considera que el consociativisme modula l'antagonisme govern-oposició, especialment en l'àmbit decisional de la "Grande Consociazione", aquella que tracta de les normes constitucionals, en que s'obre un ample marge per la integració de les minories (Pasquino, Gianfranco, *L'opposizione*, ob.cit., pp. 26-27).

²⁰⁰ GIULJ creu necessari el reconeixement de drets per les minories parlamentàries, en tan que "le développement d'un phénomène majoritaire contribue à concentrer les pouvoirs entre les mains de l'exécutif, assuré d'un soutien parlementaire automatique [i] per això] il apparaît nécessaire de garantir à l'opposition en tan que telle l'exercice de certains droits" (Giulj, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, ob.cit., p. 16).

²⁰¹ BUCHANAN/TULLOCK associen la majoria qualificada i el govern de minoria, i en aquest sentit sostenen que "el requisito de una mayoría cualificada realmente equivale a permitir que una minoría gobierne" ja que, per exemple, "el requisito del 75 % es equivalente a la regla de la minoría del 26%" (Buchanan, James, i Tulllock, Gordon, *El cálculo del consenso*, ob.cit., p. 305). A partir d'aquí, Kelsen avisa sobre l'obstrucció parlamentari de la minoria, quan fa servir els drets concedits "para entorpecer e incluso imposibilitar la realización de determinados propósitos de la mayoría", si bé considera que la major part de les vegades aquesta dificultat "se ha encauzado hacia una transacción entre mayoría y minoría" (Esencia y valor de la democracia, Pp. 93-94).

²⁰² Es faria referència als governs sostinguts per un grup parlamentari sense majoria suficient, o numèricament en minoria respecte de la suma de la resta dels grups, que no necessàriament comporta inestabilitat, perquè aquest govern minoritari pot recoltzar-se en altres grups, tal i com ha succeït en les

L'exigència de majories qualificades per determinades decisions que incideixen sobre les bases de la convivència, o sobre el funcionament del procés polític (reforma constitucional o llei electoral, per exemple) converteix els grups minoritaris en actors decisius, sobre tot si es tracta d'una majoria molt qualificada (els 2/3, 3/4 o 3/5 de l'assemblea, com a complement de la ja clàssica majoria absoluta)²⁰³.

És destacable també en la pràctica parlamentària la participació de les minories en la formació del govern, a través de coalicions de partits entorn d'una minoria majoritària, que no pot formar un equip de govern per si sola. Itàlia, d'entre totes, n'és un exemple característic d'aquesta situació, i malgrat la contínua inestabilitat política²⁰⁴, no ha estat fins la dècada dels 90, i no per factors d'ingovernabilitat sinó de corrupció, que s'ha intentat un sistema més equilibrat entre governabilitat i pluralisme, basat en la combinació de fòrmules proporcional i majoritària²⁰⁵.

La minoria parlamentària absorbeix el principal capital del pluralisme polític, la principal atenció jurídica i mediàtica de la comunitat política, però aquest monopoli de la iniciativa política, que es reflexa intensament en els altres processos de formació de la voluntat representativa, no exclou altres formes de participació política.

legislatures VI^a (Govern socialista, 1993-1996) i VII^a (Govern popular, 1996-2000) de les actuals Corts Generals Espanyoles.

²⁰³ Elster, Jon, *Regla de mayoría y derechos individuales*, ob.cit., p. 34

²⁰⁴ Cassese, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit, pp. 28-30; i Gambino, Silvio, i Moschella, Giovanni. *Regole elettorali, sistema politico e forma di governo: il caso italiano*, a VV.AA. *Forme di governo e sistemi elettorali*, Celam, Milan, 1995, pp. 27 i següents.

²⁰⁵ Tant CASSESE com PIZZORUSSO no creuen aplicable el principi electoral majoritari en societats heterogènies. El primer considera tal principi un mecanisme "per decidere, non per eleggere" (Cassese, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit, p. 37), mentre que el segon veu factible la seva aplicació en comunitats caracteritzades per un alt "affectio societatis", ja que "quanto più complessa è la struttura a compartimenti stagni di una certa società, tanto minore è la possibilità di fare applicazione del principio maggioritario nella sua forma classica" (Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, ob.cit, pp. 43 i 55).

Tal i com expliquen De Vega²⁰⁶ i López Aguilar²⁰⁷, l'esclerosi representativa de la política tradicional, el contrast entre l'art del compromís dels líders tradicionals i la radicalitat de les propostes alternatives, en un món en crisi profunda de valors, afavorí, durant la dècada dels 60 i dels 70 l'extensió de grups anti-sistema, majoritàriament d'esquerra, que rebutjaven la representativitat de l'assemblea i proposaven formes alternatives de participació més directes i assembleàries²⁰⁸.

Tot i que aquests grups rebutjaren la seva integració en el "sistema", la seva ideologia participativa influí decisivament tant en la generació de noves estructures de participació política anti-burocràtiques -com els ecologistes - com en la definició d'un nou model de participació democràtica, anomenada "democràcia participativa"²⁰⁹, que, paradoxalment, redundà en una major legitimitat pel sistema.²¹⁰

Hi ha unanimitat en que la preeminència del govern en el sistema parlamentari debilita la posició institucional del Parlament, teòric centre institucional de l'Estat en la clàssica doctrina liberal de la divisió de poders²¹¹. Indirectament, la

²⁰⁶ De Vega, Pedro, veu "Oposición Política" del *Diccionario Jurídico Espasa*, p. 461.

²⁰⁷ López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, ob.cit., pp. 83-96.

²⁰⁸ Entre d'altres propostes alternatives per maximitzar la "utopía democrática", l'oposició antisistema cita la pluralitat revolucionària, la revocabilitat dels delegats, la lliure circulació d'idees, el trencament de la jerarquia i del monopoli de la informació, l'abolició de la desigualtat material i la defensa de la Constitució econòmica (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, ob.cit., pp. 86-87).

²⁰⁹ Entesa com un conjunt de fórmules per facilitar la participació directa dels ciutadans i dels grups en tots els nivells del poder públic, la democràcia participativa, l'origen conceptual de la qual s'atribueix a ZAMPETTI (Castellà, Josep Maria, *Els drets d'informació i participació administratives de l'article 105 de la Constitució*, ob.cit., p. 83), pot trobar-se tant en la doctrina política (per exemple, Dahl, Robert A. *La Democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós Ibérica, Madrid, 1993, pp. 274-278) com en la doctrina constitucional (Ramírez, Manuel. *La participación política*, ob.cit., p. 32).

²¹⁰ Tot i el fracàs de les demandes de major participació, LUHMANN creu que "la dramatización en voz alta de los problemas de legitimidad sólo tenía sentido en la medida en que se veían posibilidades de lograr legitimidad; especialmente por medio de una mejor participación. La expectativa era, por extravagante que pueda parecer mirando hacia atrás, la de que una mayor participación llevaría a una mayor concordancia" (Luhmann, Niklas, "Participación y legitimación", a VVAA, *La Participación*, PPU-Estudí General de Lleida, Lleida, 1985 . p. 8).

²¹¹ PORRAS NADALES creu que "el propio concepto de representación, y su correlato especial, el de la "arena política" estarían sufriendo así un desplazamiento más allá de las fronteras del órgano parlamentario, y

debilitat del parlament perjudica la posició de les minories. Per aquesta raó, els intents per atenuar aquella preeminència a favor de la recuperació de la centralitat parlamentària inclouen no tan sols l'atribució de facultats de "direcció política" ("indirizzo")²¹² sinó la millora dels mecanismes de participació de les minories en les pròpies funcions parlamentàries, especialment les de control del govern²¹³.

Tot i això, la posició de les minories en les diferents fases del procés democràtic (la iniciativa, la deliberació, la decisió i el control) són desiguals, com veurem posteriorment, en analitzar el sistema constitucional espanyol. El diputat individual, la primera "minoría parlamentària"²¹⁴ ha perdut, per exemple, en algunes cambres, el dret de formular (per si sol) iniciatives legislatives²¹⁵, o posar en marxa formes de control de major transcendència que la simple pregunta o interpellació.

El grup parlamentari, i les minories parlamentàries en general, també tenen dificultats, en alguns sistemes, per exercir aquell control "informatiu" que sembla

funciones tradicionalmente desempeñadas por el Parlamento estarían siendo ahora canalizadas a través de otros circuitos, como los propios medios de comunicación" (Porras Nadales, Antonio, "Mayoria y pluralismo", a VVAA, *Parlamento y consolidación democrática*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid, 1994, p. 92). Com diu RAMÍREZ, "es el Gobierno quien ha asumido la dirección de la política, dejando atrás la visión todopoderosa del Parlamento" (Ramírez, Manuel, "Problemática actual del Parlamento", *Revista de Estudios Políticos*, número 87, gener-març 1995, p. 64).

²¹² Al respecte, Mortati, Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, Volum I, Cedam, Pàdua, 1991, pp. 404-412

²¹³ Així, per exemple, en el cas espanyol, segons LÓPEZ GUERRA, "el concepto de control como instrumento de las minorías (...) encuentra una razonable traducción en el ordenamiento parlamentario español", en el qual una part dels instruments del control estan protegits "de actuaciones impeditivas por parte de la mayoría gubernamental" (López Guerra, Luis, "Control parlamentario y minorías", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, número 8, 1996, p. 97). Per MONTERO GIBERT/GARCÍA MORILLO, la finalitat del control parlamentari per les minories no és la sanció sinó la "responsabilidad política difusa", es a dir, "una responsabilidad política sin manifestaciones parlamentarias ni institucionales, pero susceptible de debilitar e incluso derribar al Gobierno aun cuando no se formalice jurídicamente" (Montero Gibert, José Ramón, i García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 56-57)

²¹⁴ "El parlamentario individual, la primera minoría" (Sánchez Navarro, Ángel J., *Los minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., P. 50).

²¹⁵ Segons l'article 126.1 del reglament del Congrés dels Diputats de 1982, la presentació de proposicions de llei requereix la signatura de 15 diputats o d'un grup parlamentari.

formar part de l'essència de la funció opositora²¹⁶ - ja que el control "decisorí" exigeix, per pròpia definició, una majoria -, però no en altres²¹⁷. És destacable, per exemple, l'obligació de constituir comissions d'investigació, si ho demana una minoria diputats, en la vigent Constitució alemanya²¹⁸, mentre que en la nostra es requereix -només per constituir-la- una majoria absoluta²¹⁹.

Hi ha, en canvi, una tendència consolidada del parlamentarisme en assegurar la representació de les minories, segons la seva força numèrica, en els òrgans de la cambra²²⁰, i també cal fer constar l'extensió dels criteris parlamentaris de tutela minoritària a la resta dels òrgans representatius, com els ens locals²²¹.

2.6. Minories polítiques i democràcia directa

La revitalització de les formes de democràcia directa en alguns règims polítics de tradició representativa -el cas d'Itàlia, des de la dècada dels 70²²²- i la seva relativa continuïtat en Estats de llarga tradició referendària (Estats Units i

²¹⁶ D'aquesta manera, "la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras" (Aragón, Manuel, Constitución y control de poder, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 166).

²¹⁷ Segons EMBID IRUJO, "el control por naturaleza es responsabilidad de la mayoría parlamentaria, por cuenta en un sistema democrático y por medio de la votación, sólo la mayoría puede alcanzar una propia decisión", per la qual cosa el control parlamentari consistent en una "crítica pública pertenece inequívocamente a la oposición, a la minoría" (Embid Irujo, Antonio, "El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones", Revista de las Cortes Generales, 1992, Número 25. P. 11).

²¹⁸ Article 44 de la Llei Fonamental d'Alemanya de 1949; Article 52 del Reglament del Congrés dels Diputats i article 59.1 del Reglament del Senat.

²¹⁹ Al respecte de les comissions parlamentàries en el dret constitucional espanyol, TORRES MURO entén que tant en la creació com en el funcionament és necessari garantir la "protección de las minorías" (amb mínims de constitució que no depenguin de la majoria, i el dret, no condicionat al vot de la majoria, de proposar proves), per garantir la "igualdad democrática de oportunidades" (Torres Muro, Ignacio, Las comisiones parlamentarias de investigación, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 94-100).

²²⁰ En la mesura en que els òrgans menors de les Cambres "lleven a cabo funciones de contenido esencialmente político (...) es preciso garantizar en ellos de los diversos intereses representados en el Pleno de las Cámaras" (Sánchez Navarro, Ángel J., Las minorías en la estructura parlamentaria, ob.cit., P. 285).

²²¹ Per exemple, i entre d'altres, STC 32/1985, de 6 de març, Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife), FJ 2n.

²²² En fa referència CASTELLÀ a Els drets d'informació i participació administratives de l'article 105 de la Constitució, ob.cit., p. 98.

Suïssa), continuïtat que s'explica pel necessari equilibri de poders²²³, no amaga el caràcter quasi residual d'aquestes formes de participació política²²⁴.

De tota manera, almenys formalment, les formes de participació directa, pensades per facilitar la intervenció directa dels ciutadans en l'exercici del poder polític, obren una via d'intervenció per la formació de minories polítiques diferents de les parlamentàries, en el marc de la "democràcia participativa", reclamada des de posicions polítiques alternatives durant la dècada dels 60 i 70, tal i com s'ha explicat anteriorment.

La deriva plebiscitària de les diferents formes de referèndum, vistes, en els grans estats, com una degeneració del principi democràtic²²⁵, han limitat el seu ús i en la major part dels casos, llevat de l'italià²²⁶, se l'ha separat de la iniciativa popular i se l'ha convertit en un instrument dels poders de l'Estat que,

²²³ La relativa vitalitat de la institució referendària i de la Iniciativa legislativa en el sistema polític nord-americà s'explica, en opinió de SANTAMARÍA, "como instrumento de control de las legislaturas, como contrapeso de la creciente influencia que sobre ellas ejercerán los grandes intereses y la maquinaria de los partidos" si bé cal destacar que, moltes vegades "ha paralizado las leyes progresistas" (Santamaría, Julián. "Participación política y democracia directa", a VVAA, *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, ob.cit., p. 743). CARRÉ DE MALBERG també contemplava la democràcia directa, com una forma de complementar el règim representatiu, tenint en compte "la impossibilité de réunir le peuple" i la falta, en el poble, "de la capacité et la prudence qui sont nécessaires (...) pour discerner les mesures que peut commander l'intérêt national" (Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, ob.cit., Volum 2, p. 207).

²²⁴ Com diu GARRORENA, al respecte del sistema constitucional espanyol, ens trobaríem davant de "una "democracia parlamentaria", en suma, con escasísimas concesiones a la democracia directa, explicable desde las dificultades que esta última comporta en los amplios espacios del Estado moderno y aun desde las siempre retornantes suspicacias que su eventual utilización autoritaria suscita" (Garrorena, Àngel, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, ob.cit., p. 148).

²²⁵ L'ús del plebiscit per mantenir l'ordre social, i exercir un poder semidespòtic, a partir de la manipulació de la opinió pública, el va inventar, en termes moderns, l'emperador francès Lluís Napoleó. "La elección de Luis Napoleón -explica HOBSBAWM- significó que inclusive la democracia del sufragio universal, es decir, la institución que se identificaba con la revolución, era compatible con el mantenimiento del orden social" El governant francès "jamás olvidó las ventajas de un sufragio universal bien dirigido" i el va convertir "en el primero de los modernos jefes de estado que gobernará no por la mera fuerza armada sino por esa especie de demagogia y relaciones públicas que se manipulan con mucha más facilidad des de la jefatura del Estado que desde ningún otro sitio" (Hobsawm, Eric J. *La era del capitalismo*, Labor. Barcelona, 1981, pp. 40-41).

²²⁶ L'article 75 de la Constitució italiana de 1947 preveu la possibilitat de convocar referèndum sense la intervenció dels poders de l'estat en l'exercici de la iniciativa, si ho sol·liciten 500 mil electors (article 75).

curiosament -cas francès- no deixa de tenir determinades connotacions plebiscitàries²²⁷.

Així, la intervenció de les minories en els processos de democràcia directa queda reservada pel moment del debat, tant en el tràmit parlamentari com en el moment de la campanya. Tanmateix, en algun cas com l'espanyol, l'ordenament ha reservat per les minories parlamentàries l'ús de mecanismes públics de comunicació i finançament durant la campanya referendària²²⁸.

L'altra forma destacada de democràcia directa, la iniciativa legislativa popular, ofereix un perfil més adequat per la participació de minories polítiques no parlamentàries -es pretén completar el sistema i cobrir eventuals deficiències del parlamentarisme²²⁹. D'altra banda, , per conservar les bases essencials del règim parlamentari, se li han sostret àmbits destacats d'intervenció -matèries sensibles, com les constitucionals- alhora que s'exigeix la concorrència d'un nombre substancial de suports individuals, amb l'objectiu de garantir que rera la iniciativa hi ha un interès públic rellevant²³⁰.

²²⁷ A partir del poder presidencial de convocatòria referendària (Article 11 de la Constitució francesa de 1958) i de l'existència de diferents majories electorals (presidencial i parlamentària) en el règim polític francès de la 5^º República, es pot donar el cas, com de fet ja ha passat en alguna ocasió (el referèndum que va forçar la dimissió del President De Gaulle, l'any 1969), de que el president de la República utilitzi aquesta via al marge de la voluntat de les Cambres legislatives.

²²⁸ Es el que fa, tal i com analitzarem posteriorment, la Llei Orgànica sobre regulació de les diferents modalitats de Referèndum, LO 2/1980, de 18 de gener.

²²⁹ Ramírez, Manuel, *El reforzamiento de la participación política*, ob.cit, pp. 36 i següents.

²³⁰ La desconfiança sobre els usos perversos de la iniciativa legislativa popular quedà palesa en el Preàmbul de la nostra Llei Orgànica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, LO 3/1984, de 26 de març, en el qual se sosté que la llei "recoge asimismo las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría" (Paràgraf quart).

2.7. Minories polítiques i control de constitucionalitat

La Constitució crea el marc per una adequada protecció de les minories polítiques, no tan sols constitucionalitzant els seus drets bàsics, en l'àmbit electoral i parlamentari, sinó també establint, en els sistemes de control de constitucionalitat, requisits que són relativament fàcils de complir per les minories rellevants²³¹.

Les tècniques de verificació de la constitucionalitat de la llei constitueixen un instrument idoni de tutela minoritària, per part les minories, perquè, de fet, obren una via jurídica de protecció contra eventuals extralimitacions de la majoria parlamentària²³².

El recurs d'empara o tutela dels drets fonamentals, en els sistemes constitucionals en que està previst, també permet la protecció dels interessos concrets de la minoria, per exemple en el marc dels drets d'associació²³³ i d'accés als càrrecs públics representatius²³⁴.

²³¹ Sánchez Navarro, Ángel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit, pp. 338-339.

²³² En aquesta funció de protecció de les minories pensava KELSEN en elaborar la seva idea de Tribunal Constitucional, i indirectament així ho reconeix, en sostener que "si la minoría debe tener asegurada su existencia y eficacia políticas, tan valiosas para la esencia de la democracia, si no ha de estar expuesta a la arbitrariedad de la mayoría (...) debe concederse a aquella la posibilidad de apelar directa o indirectamente a un Tribunal Constitucional" (Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit, p. 106). També MONTILLA, pel qual "puede concluirse, por consiguiente, que merced a la intervención de la justicia constitucional como elemento de equilibrio entre las distintas fuerzas divergentes que concurren en la sociedad se materializa la integración política en torno a los valores establecidos por el constituyente, y, específicamente, a la protección de las minorías, expresión del pluralismo" (Montilla Martos, José Antonio, "La crítica a la protección de las minorías en Alemania", *Revista de Estudios Políticos*, número 106, octubre-desembre 1999, p. 122).

²³³ En aquest sentit, com veurem, STC 56/1995, de 6 de març. Recurs d'empara dels membres del Gipuzkoako Buru Batzar del Partit Nacionalista Basc contra l'acord de dissolució, adoptat per l'Euskadi Buru Batzar, Fj 2.

²³⁴ Tal i com diu GARCÍA ROCA, el dret d'accés als càrrecs publics representatius protegeix també "los grupos o formaciones sociales en que los representantes se integran y que ellos mismos crean: candidaturas o listas electorales, grupos parlamentarios, grupos políticos municipales, etcétera" (García Roca, Javier, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1999, p. 145).

També, Martín, Esther, *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Cedecs, Barcelona, 1996, pp. 99-104; i Rallo, Artemi, *Garantías electorales y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 89-103

Hi ha altres formes no parlamentàries de preservar els drets de les minories, entre les que cal esmentar les que estan formalment previstes pel conjunt dels ciutadans, i, entre elles, els *ombudsman*.²³⁵

3. La protecció de les minories polítiques en el sistema constitucional espanyol (I). Els antecedents històrics.

En un Estat com el nostre, tradicionalment definit per l'exclusió del contrari i els problemes per resoldre pacíficament la convivència de cultures²³⁶, la recepció del principi del pluralisme, i dels correlatius drets de les minories, en l'organització del procés polític, no s'aconsegueix sinó en el darrer intent, l'actual, després d'una llarga sèrie de conflictes socials i polítics, caracteritzats per la dinàmica "schmittiana" de la violència entre els contraris²³⁷.

La història política i constitucional espanyola dels dos darrers segles, culminada per la tragèdia de la guerra civil i l'obscuritat repressiva de la dictadura franquista, ha estat la dolorosa lliçó històrica sobre la qual els constituents de 1978, aprofitant també les experiències positives dels règims constitucionals del nostre entorn, van procurar l'establiment d'un sistema polític capaç de facilitar el govern i alhora integrar les minories en una dinàmica de consens sobre les decisions bàsiques²³⁸.

²³⁵ Segons l'article 10 de la Llei Orgànica del Denesor del Poble, LO 3/1981, de 6 d'abril, "podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna"

²³⁶ Molt expressivament, PÉREZ FRANCESCH sosté que "la llamada "Historia de España" es, en definitiva, un conjunto de atentados contra el pluralismo, por tanto, contra la misma esencia de la libertad, donde ha primado el principio monárquico sobre el democrático, la España oficial sobre la real, la idea de unidad nacional frente a la descentralización política" (Pérez Francesch, Joan Lluís, "El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo", Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, número 3, València, 1993, p.30)

²³⁷ Per SÁNCHEZ AGESTA, la virulència política espanyola s'explica perquè "lo que se oponen no son dos programas diversos de estructura constitucional ["liberales y tradicionalistas"] sino dos conceptos distintos de España". Per aquesta raó, "todos aquellos hombres creían matar y morir, no por una idea política, ni por una cuestión dinástica, sino por lo que ellos creían que era el ser mismo de España y el supuesto de su regeneración y grandeza" (Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 36).

²³⁸ La "experiencia histórica" no deixava altra sortida que "redactar una Constitución que fuese aceptada por todos o por la mayoría de las fuerzas políticas del país", en lloc d'una "Constitución partidista" que "marginaría

La protecció de les minories en el sistema constitucional espanyol segueix la mateixa dinàmica desigual de la tradició constitucional europea, en que governabilitat i pluralisme coexisteixen en la difícil i tensa relació pròpia de l'Estat liberal-democràtic²³⁹. La dinàmica de l'Estat social intervencionista -i de l'actual Estat post-social- ha introduït alhora nous actors en els processos de deliberació, decisió i control que han ampliat l'operativitat del principi democràtic, més enllà del nivell estrictament polític²⁴⁰, tot i que aquest continua essent bàsic, almenys formalment, en el debat de les grans decisions. Tots aquests factors provoquen una situació paradoxal de major participació social (a través, entre d'altres elements, del "corporatism"²⁴¹), i major nivells de democratització (la "democràcia participativa", des dels anys 60 i 70), al costat d'una disminució, correlativa o no, de la capacitat d'intervenció de les minories polítiques en el procés democràtic, especialment en el parlamentari²⁴² (per efecte de la major disciplina dels partits polítics i els grups parlamentaris²⁴³). Tanmateix, la paradoxa de la participació²⁴⁴ es produueix en un context polític

una vez más a una inmensa mayoría del pueblo español". La integració de diferents minories (catalana, Partit Comunista, representants del franquisme) per la tècnica del consens va ser fonamental per l'acopliment de l'esmentat propòsit legitimador (De Esteban, Jorge, *El proceso constituyente español 1977-78*, ob.cit., pp. 282 i 300).

²³⁹ Porras Nadales, Antonio, *Mayoría y pluralismo*, ob.cit., p. 90.

²⁴⁰ Porras Nadales, Antonio, *Introducción a una teoría del estado post-social*, ob.cit., pp. 216 i 230.

²⁴¹ Arbós, Xavier, i Giner, Salvador, *La gobernabilidad*, ob.cit., p. 45.

²⁴² En aquesta línia argumental es pronuncien MOLAS/PITARCH, pels quals, "la práctica parlamentaria no está impregnada aún de la autolimitación democrática de las mayorías absolutas en el ejercicio de sus derechos reglamentarios, para facilitar el cumplimiento, por parte de las minorías, de funciones trascendentes en el sistema político" (p. 126), el que es concreta d'altra banda, en el procediment legislatiu, dintre del qual "las formas rituales existentes no siempre sean las adecuadas para hacer comprensible el acuerdo y la discrepancia público entre opciones diferentes" (p. 142) (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987). Tanmateix, segons RAMÍREZ, la funció principal de l'Estat és actuar i per això "el "locus" de la decisión se traslada del parlamento a las instancias gubernamentales" (Ramírez, Manuel, *Problemática actual del Parlamento*, ob.cit., p. 65).

²⁴³ Així ho entenen, per exemple, Blanco, Roberto L., *Los partidos políticos*, ob.cit., pp. 99-103; Santaolalla, "Partido político, grupo parlamentario y diputado", a González Encinar, J.J., *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, pp. 93-118; Esparza, "Estructura y funcionamiento democrático de los partidos políticos españoles", *Revista de las Cortes Generales*, número 48, 1998, pp. 115-116; i Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 138.

²⁴⁴ DE ASÍS ROIG fa veure la paradoxa insalvable de tot procés de participació política, que, d'una banda, pretén establir un "límite al poder", i d'altra banda, "se trata más bien de pretensiones para entrar a formar parte de ese poder al que se busca limitar" (De Asís Roig, Rafael, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Debate, Madrid, 1992).

mundial limitat per canvis profunds ("globalització" i reducció del poder sobirà dels Estats)²⁴⁵.

3.1.Les minories polítiques en el constitucionalisme històric espanyol

3.1.1. Consideracions preliminars

La minoria política no és un concepte fàcil d'encaixar en la història del constitucionalisme espanyol, ni tan sols en el text actualment vigent²⁴⁶, però sí en la pràctica política i parlamentària. Les contradiccions entre els principis d'un Estat fortemet centralitzat²⁴⁷ i jurídicament liberal -i per tant, individualista-, i la dinàmica de la societat, organitzada entorn de grups de cultures i interessos socials diversos²⁴⁸, definirà l'evolució del sistema polític entre els segles XIX i XX.

En aquest sentit, les limitacions del model de desenvolupament econòmic²⁴⁹ i la anomenada "qüestió regional"²⁵⁰ faran difícil el desplegament del principi.

²⁴⁵ El poder de les empreses transnacionals apareix entre els factors que limiten la sobirania dels Estats. Segons JÁUREGUI, el poder monopolístico "origina una importante pérdida de capacidad de la mayor parte de Estados nacionales para tomar decisiones económicas autónomas" (Jáuregui, Gurutz, *La nación y el Estado nacional en el umbral del nuevo siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 75).

En el mateix sentit, De Vega, Pedro, *Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual*, ob.cit.; i De Cabo, Carlos, *Contra el consenso. Estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, ob.cit., pp. 192-194.

²⁴⁶ Ruiz-Rico, Gerardo, "Los derechos de las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas en el ordenamiento constitucional español", *Revista de Estudios Políticos*, Número 91, Any 1996, pp. 99-101.

²⁴⁷ La concepció centralista de l'Estat predominava tant entre els conservadors, com entre els liberals. Per això, "el robustecimiento del poder central, característica heredada del centralismo borbónico afirmado en la sociedad española del siglo XVIII, fue confirmado por el régimen liberal", amb "las actitudes progresistas inclusivas". L'Estat liberal es va mostrar "intransigente" amb "las reclamaciones de autonomía regional" (Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora*, ob.cit., pp. 48 i 515).

²⁴⁸ MARTÍNEZ CUADRADO destaca aquesta contradicció i posa de manifest que "al mismo tiempo que la ley fundamental dibujaba tales principios políticos igualitarios, las leyes del mismo régimen jurídico-político, y la práctica del sistema social, mantenían un constante o creciente campo de desigualdades" (...) "a favor de las clases dominantes" (Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora*, ob.cit., p. 217).

²⁴⁹ Es poden destacar, entre les causes de retard econòmic: la deficient estructura agrària, mala herència del "antiguo régimen español" y "elemento esencial y determinante" en la política del segle XIX; la lenta i desigual evolució de la industrialització (amb prou feina es passa, en 100 anys "de la era pre-industrial a l'época semi-industrial"), l'absència d'una banca moderna i el mal ús de la política arancelaria (predomini del lliurecanisme sobre el proteccionisme)(Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora*, Pp.

democràtic, el que es posarà especialment de manifest en els períodes de la Restauració i la 2^a República.

El predomini conservador, amb notables influències del liberalisme doctrinari²⁵¹, caracteritzà ideològicament la major part dels textos constitucionals espanyols. Les Constitucions conservadores (1845, 1876), de major durada, van fer servir la fórmula doctrinària de la sobirania compartida entre Rei i Corts, i justificaren d'aquesta manera el poder polític de les élites burgeses (la "sobirania de la intel·ligència"), i les institucions de llarga i contrastada tradició històrica, com la monarquia (el que s'anomenava "constitució interna")²⁵².

En canvi, les Constitucions progressistes (1812, 1837, 1869, 1931), de menor durada temporal, aplicaran els principis liberal-democràtics de manera

128-215). Tots aquests factors comportaven un "limitado crecimiento económico" que debilitava el pes polític de les burgesies més modernes, entre elles la catalana, i impedian, per tant, la plena liberalització del règim (Izard, Miquel, *Manufactureros, industriales y revolucionarios*, Crítica, Barcelona, 1979, pp. 201-217).

²⁵⁰ Per DE ESTEBAN, "las dicotomías "Monarquía tradicional versus Monarquía nacional (o nacionalizada)" complicada después con la República o la Dictadura, y la de "centralismo versus regionalismo", explican sobremanera el sentido de nuestro constante movimiento pendular constitucional y la orientación de nuestra vida política en definitiva" (De Esteban, Jorge, *Las Constituciones de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del estado, Madrid, 1998, p. 21).

²⁵¹ En aquest sentit, Díez del Corral, Luis, *El liberalismo doctrinario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 575 i 635-647; i Solé Tura, Jordi, i Aja, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI Editores de España, Madrid, 1988, pp. 40-43 i 70-72)

²⁵² Per DONOSO, defensor de la sobirania de la intel·ligència, l'objectiu principal era procurar la defensa de l'ordre social cristian i conservador contra el socialisme i la revolució (estranyes a la tradició) i, a aquest efecte, proposava la "soberanía de la inteligencia", en lloc de la "soberanía del pueblo", i del "derecho divino de los reyes", al que considerava superat (Donoso Cortés, José, *Lecciones de Derecho Político*, ob.cit, Lecció VI, p.55).

CÁNOVAS també rebutjava la sobirania nacional i la idea d'un poder constituent. Tal i com posa de manifest DÍEZ DEL CORRAL, al respecte del pensament canovista, "la constitución política no puede ser obra en sus líneas esenciales de una voluntad instantánea determinada, sino de la voluntad nacional expresada en la lenta creación de la Historia". Així, "por debajo de la constitución escrita, formal, existe una constitución interna, respecto de la cual aquella no es más que glosa y especificación". Al seu entendre, la sobirania de les Corts i el Rei tenia un fonament sólid en la història, tot el contrari que la sobirania popular (Díez del Corral, Luis, *El liberalismo doctrinario*, ob.cit, pp 642-643).

plenament conseqüent des de la base, i per aquesta raó reconeixeran la sobirania nacional²⁵³.

Però, malgrat que la diferent concepció de la sobirania actua com element distintiu comú entre els dos grans grups de Constitucions, la pràctica de les relacions polítiques, tant l'electoral com la deliberativa i la decisòria, segueix aproximadament la mateixa evolució dels sistemes europeus coetanis (molt restrictius en el que afecta els procediments de participació), però amb un perfil més oligàrquic²⁵⁴.

Per aquesta raó pot distingir-se entre els períodes constitucionals que ignoren, amb estricta coherència liberal, l'existència de "grups intermedis", tant en l'àmbit social i polític, com en el parlamentari (1812, 1837 i 1845); i aquells que reconeixen timidament, en seu constitucional o legislativa, la rellevància de la participació dels grups (1869, 1876 i 1931)²⁵⁵. En el mateix sentit, el reconeixement del sufragi universal separa els règims constitucionals de la primera meitat del segle XIX, dels posteriors²⁵⁶.

²⁵³ El principi de sobirania nacional es un "hecho radicalmente revolucionario en el orden político" (Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, ob.cit, p. 79) y per aquesta raó, "con el paso del tiempo contribuyó decisivamente a la división de los constitucionales entre los moderados y los progresistas" (Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 14).

²⁵⁴ D'aquesta manera, el poder oligàrquic va fer difícil la democratització plena de les estructures polítiques (Aja, Eliseo y Solé Tura, Jordi, *Constituciones y períodos constituyentes en España*, ob.cit., pp. 135-137)

²⁵⁵ El primer reconeixement del dret constitucional d'associació es troba en la Constitució de 1869, l'article 17 de la qual estableix que ningú no podrà ser privat del "derecho a asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública". Tal i com diu CLAVERO, "la libertad de asociación era rechazada por el primer modelo constitucional [el liberal-civil], que solo quiere al individuo en el Estado, como sólo le quería, sin libertades sindicales, en el mercado" (Clavero, Bartolomé, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 99)

²⁵⁶ El sufragi universal (masculí) s'implanta per primera vegada en el sistema polític espanyol durant el "sexenni revolucionari" (1868-1874), per decret de 9 de novembre de 1868 (Clavero, Bartolomé, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, ob.cit, p. 78). L'art. 14 de la Constitució de 1869 també va establir el sufragi universal, ("ningún español que se halle en pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho de votar").

L'exclusió de les minories en els processos constituents es troba entre les causes fonamentals de la inestabilitat constitucional. La major part de les Constitucions espanyoles són efímeres en el temps, o acaben provocant greus crisis polítiques perquè, entre d'altres raons, reflexen l'ideari d'un partit, enllac d'unes bases comunes de convivència, el que es posa sobre tot de manifest en el moment de l'alternança. Així, el partit guanyador, militarment o política, es troba en la necessitat d'elaborar una nova norma fonamental²⁵⁷.

3.1.2. Els inicis del constitucionalisme

La Constitució de Cadis de 1812 fou el primer intent d'organitzar les institucions de l'Estat, i les relacions entre el poder i els ciutadans, des de bases jurídico-polítiques liberals. La ideologia de la Revolució Francesa²⁵⁸ va penetrar els fonaments del text gadità, el qual, en conseqüència, radicà la sobirania en la Nació, convertint les Corts en el poder central de l'Estat, limitant el poder del Rei²⁵⁹ i reconeixent, principalment, els anomenats "drets constitucionals de primera generació"²⁶⁰, més una bona part de les llibertats públiques (drets de segona generació), llevat de l'associació²⁶¹.

²⁵⁷ En aquest sentit s'expressen, entre d'altres, Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, ob.cit., pp. 36-38; Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 10; Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Dylkinson, Madrid, 1992, p. 39; i Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho Español*, ob.cit., p. 447.

²⁵⁸ SÁNCHEZ AGESTA, com exemple, fa veure la referida influència francesa en l'ús del terme "esencialmente" contingut en l'article 3 de la Constitució de 1812, en que es recull el principi de sobirania política. L'expresió "está tomada de la Constitución francesa de 1791" (Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 78). El principi de sobirania no és sinò un reflexe del "origen popular" de la Constitució, en plena guerra d'independència i en absència del Rei, però en tot cas queda clara la influència de les "nuevas ideas y doctrinas" revolucionàries (Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 10, pp. 12-14). Al respecte, ARBÓS (Arbós, Xavier, *La idea de nació en el primer constitucionalismo español*, Curial, Barcelona, 1986, pp. 138, 234, i 240).

²⁵⁹ La ruptura política, de tota manera, "es aminorada mediante el intento de presentar el nuevo código político como una acomodación de las antiguas leyes fundamentales de la Monarquía" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., p. 41).

²⁶⁰ D'acord amb la doctrina, els drets de primera generació són les llibertats "individuals" (BON) o "civils" (PÉREZ LUÑO), mentre que els drets de segona generació són les llibertats de projecció "col·lectiva", o, en altres termes, llibertats polítiques. En aquest sentit, Bon, Pierre, "La protección constitucional de los derechos fundamentales: aspectos de derecho comparado europeo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 11, 1992, p. 48; i Pérez Luño, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 178-181.

En la regulació de les relacions polítiques entre ciutadans i institucions, els autors de la Constitució de 1812 semblaven més preocupats per assegurar un equilibri en la representació dels territoris -en el marc polític d'una forta influència de les "Juntas" territorials i revolucionàries²⁶²- que en reconèixer o protegir la diversitat de corrents d'opinió.

El sistema electoral, per aquesta raó, introduceix criteris de distribució proporcional dels escons segons la població, des d'una perspectiva molt igualitària, que pretén evitar la sobrerrepresentació de qualsevol circumscripció²⁶³. Apareix, de tota manera, una primera preocupació per la dinàmica de majories en l'assemblea, en preveure's majories qualificades i quòrums de votació per l'adopció de determinades decisions²⁶⁴.

La primera Norma Fonamental de l'Estat espanyola va tenir una influència més simbòlica que pràctica²⁶⁵, en convertir-se en referència obligada dels moviments liberals anti-absolutistes durant el regnat de Ferran VII (1814-1833), amb un

En relació a la Constitució de 1812, "no se descuida sobre todo la vertiente civil o privada de estos derechos" (Clavero, Bartolomé, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 40)

²⁶¹ Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 46.

²⁶² En absència del Rei, retingut pels francesos, les "Juntas provinciales", formades per representants de diferents sectors socials, i recolzades pel poble, assumeixen el poder, i donen a les institucions una orientació liberal, tot i que també es proposen restituir la monarquia i mantenir el catolicisme com religió oficial de l'estat (Aja, Eliseo, i Solé Tura, Jordi, *Constituciones y períodos constituyentes en España*, ob.cit., pp. 13-16)

²⁶³ La preocupació per l'equilibri territorial quedava reflectida en els articles 31, 32 i 33 de la Constitució, en que es preveien criteris correctors pels excessos de població, per evitar la sobrerrepresentació o la infrarrepresentació. Així, es regulava l'elecció d'un diputat per cada 70 mil habitants, d'un diputat per cada 35 mil diputats de fracció, i 1 diputat per les circumscripcions poblades per entre 60 i 70 mil diputats, però s'indicava que, si es tenien menys de 60 mil, la seva població s'havia d'unir a una altra, per cobrir la quota. Un sistema anàleg regulava l'atribució, en l'àmbit de la Junta Parroquial (unitat bàsica), dels electors de la Junta de Partit. La quota mínima era d'1 elector per 200 veïns. Les Junes de menys de 200 veïns s'havien d'unir a una altra, fins aconseguir el número mínim establert (Article 41).

²⁶⁴ Tal i com faran els textos constitucionals posteriors, la Constitució de 1812 va establir un quòrum mínim de votació (la meitat més un), però, en canvi, incorporà una majoria qualificada d'aprovació, la majoria absoluta, com a criteri general ("pluralidad absoluta de votos") (article 139), que no apareix en les altres Normes Fonamentals. El text de Cadis també va prescriure majoria absoluta en l'elecció de la Mesa (article 118), i exigia una majoria superreforçada (2/3) per prolongar o allargar les sessions (articles 106-107), el que manifesta una certa preocupació per l'ús del principi de la majoria.

breu període de vigència (1820-23), durant el qual es va introduir el delict d'associació il·lícita en el Codi Penal²⁶⁶.

Les Constitucions de 1837 i 1845, tot i les evidents diferències en qüestions bàsiques de l'organització política, donat el caràcter eminentment doctrinari de la segona -que negava la sobirania nacional²⁶⁷ i establia límits censataris expressos en el sufragi passiu, tal i com havia fet la Constitució de 1812²⁶⁸- compartien els mateixos fonaments individualistes del liberalisme i, en coherència, no reconeixien ni tan sols implicitament les faccions polítiques²⁶⁹.

Tan sols es procurava, amb una regla que assumiran successivament tots els textos constitucionals posteriors, una quòrum mínim, i una mínima qualificació de la majoria - anomenada "pluralidad absoluta"²⁷⁰ - en l'adopció de les decisions legislatives. Ambdós textos, d'altra banda, hereten el sistema d'elecció dissenyat per les Corts de Cadis, i en conseqüència, la mateixa preocupació per la proporcionalitat en la distribució territorial del nombre d'escons. Les lleis electorals corresponents, malgrat aquella preocupació, no deixaran cap mena de dubte sobre el seu caràcter censatari²⁷¹.

²⁶⁵ Tal i com diu SÁNCHEZ AGESTA, "fue más una siembra de ideas y una apertura de problemas que iban a transformar la estructura social y política española que una organización eficaz de poderes y una estabilidad política" (Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 99).

²⁶⁶ Decret de 20 d'octubre de 1820 i Codi Penal de 1822 (Lucas Murillo, Enrique, *El derecho de asociación*, ob.cit., p. 47).

²⁶⁷ La fórmula que encapçala la Constitució de 1845 és "la reina, de acuerdo con las Cortes, decreta y sanciona".

²⁶⁸ En concret, es requereix "disfrutar de renta procedente de bienes raíces o pagar por contribuciones directas la cantidad que la ley electoral exija" (Article 22 de la Constitució de 1845).

²⁶⁹ La prohibició d'associar-se es manté en el sucessius Codis Penals, entre 1829 i 1869, tot i les reivindicacions del progressistes, i particularment del Partit Demòcrata (Lucas Murillo, Enrique, *El derecho de asociación*, ob.cit., p. 49).

²⁷⁰ Article 25 de la Constitució de 1837 i article 37 de la Constitució de 1845.

²⁷¹ "Si con la ley electoral de 1837 -diu TOMAS Y VALIENTE- los progresistas habían elevado la participación electoral hasta, aproximadamente, el 5 por 100 de la población, con las restricciones de la ley moderada de 1846 se bajó el nivel de participación hasta el 1 por 100, poco más o menos. Era el sistema censitario en su forma más pura y extremada" (Tomas y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho Español*, ob.cit., p. 448). En un complet estudi sobre la llei electoral de 1946, ULL PONT posa de manifest que "las condiciones del sufragio pasivo dejan de igualarse con las propias del derecho activa, para endurecerse más. Son necesarios 12000 reales de renta o 1000 reales de contribución directa para ser candidato a Diputado" (Ull Pont, Eugenio, "El sistema electoral de la Constitución de 1845", *Revista de Derecho Político*, número 39, 1995, p. 122).

3.1.3. El sexenni revolucionari (1868-1874)

La història política d'aquest període reflexa, en canvi, una gran agitació col·lectiva. L'acció de l'incipient moviment obrer, l'aparició de tensions territorials de diferent signe polític (carlisme i federalisme²⁷²) i la consciència democràtica de la petita burgesia, que confluïran en el moviment revolucionari de 1868, desbordaren l'obsoleta dinàmica parlamentària dels moderats²⁷³.

Com a resultat, les Constitucions de 1869 i 1874 (republicana) intentaren reflectir el pluralisme social i cultural incipient, atenuant el centralisme territorial i el domini polític de l'anomenada "oligarquia"²⁷⁴. A partir d'un inequívoc fonament liberal (la sobirania de la nació), els textos constitucionals referits van fer un primer reconeixement i garantia dels grups a través del dret d'associació²⁷⁵. Alhora, la Constitució republicana, en particular, d'efímeríssima

²⁷² El carlisme és ideològicament conservador i foralista, i socialment rural, mentre que el federalisme té una base fonamentalment progressista i urbana o semiurbana. D'altra banda, l'agitació carlista provoca varíes guerres entre 1830 i 1880, mentre que les revoltes federalistes varen ser més limitades en el temps (1873-74). Però, malgrat les diferències ideològiques, totes dues corrents foren particularment fortes en "las regiones que poseían una tradición particularista por razón de la lengua regional, la diferenciación social y económica, el nivel cultural diamantante de tales procesos y las costumbres tradicionales fuertemente arraigadas en fueros, autonomías fiscales, etc." (Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora*, ob.cit., p. 470).

²⁷³ En el procés revolucionari de 1868 confluixen, a favor d'un canvi liberal democràtic, la burgesia liberal, la petita burgesia, "esa pequeña burguesía de comerciantes modestos, menestrales y profesionales liberales a los que suele denominarse "clase media", i també el "artesanado y proletariado urbano" (Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, ob.cit., p. 450). Tal confluència s'explica per la crisi de legitimitat del règim moderat, llançat per la corrupció moral de la monarquia, que portarà als revolucionaris a propugnar "la caída de la dinastía, (...) acabar con el falseamiento del sufragio, que había viciado los supuestos mismos de la representación, y reivindicarán la regeneración social y política" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., p. 44).

²⁷⁴ Segons AJA/SOLÉ TURA, "el estado español contemporáneo se ha estructurado y desarrollado bajo la hegemonía política de una oligarquía especialmente cerrada", majoritàriament formada per la vella noblesa senyorial i una burgesia especulativa, sense vocació industrial (Solé Tura, Jordi, *Constituciones y períodos constituyentes en España*, ob.cit., pp. 119-120)

²⁷⁵ Fem referència al precitat article 17 de la Constitució de 1869. En termes una mica més precisos (ja que s'hi perfilaven els límits del dret), també es reconeixia el referit dret d'associació a l'article 25 de la Constitució republicana de 1874, segons el qual "nadie impedirá, suspenderá o disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficiales, y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas". VILLARROYA, transcrivint l'exposició de motius del Decret de novembre de 1868, en què es fa el primer reconeixement, fa veure que el dret d'associació era, pels revolucionaris del 68 "una de las necesidades más profundas de nuestro país" (Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 88). Per aquesta raó, "la Constitución de 1869 prescinde (...) de mecanismos preventivos

vigència, provà de reconèixer el particularisme cultural i polític, descentralitzant el poder des de bases federals (segons l'ideari de Pi i Margall)²⁷⁶, però procurant la unitat de la "nació"²⁷⁷. El text manifestava així, com també faran els dos textos democràtics posteriors (1931 i 1978), la voluntat d'evitar que el procés de descentralització desemboqués en una fragmentació de la sobirania.

Les Constitucions de 1869 i 1874, com les anteriors de 1837 i 1845, i la posterior de 1876, van mantenir el costum de no establir la major part dels requisits i les condicions del sufragi²⁷⁸, que es desenvoluparan per llei. De tota manera, durant el sexenni revolucionari, els governs progressistes i republicans aplicaren el sufragi universal, a través d'idèntic sistema d'elecció per compromissaris utilitzat en els períodes constitucionals anteriors.

3.1.4. La Restauració

La reacció conservadora posterior, tot i que suprimirà les innovacions democràtiques més radicals del període revolucionari (estructura federal de l'Estat), no implicarà una recuperació de la dinàmica política i constitucional moderada. La Restauració monàrquica, dirigida pel conservador Cánovas, intentarà establir les bases per un consens polític entre la majoria conservadora i els sectors liberals més integrats en el sistema -més alliçonats, per tant, pels fracassos del període revolucionari-, presentats per Sagasta. El Pacto del Pardo,

de creación de las asociaciones y reserva a los Tribunales de Justicia el conocimiento de los posibles abusos en que pueda suceder" (Lucas Murillo, Enrique, *El derecho de asociación*, ob.cit., pp. 51-52).

²⁷⁶ Per Pi i Margall, l'Estat espanyol es caracteritza no tan sols per "la variedad de leyes", sinó també per "la diversidad de lenguas, de costumbres, de pesos y medidas". Així, "la federación es un sistema por el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan al conjunto de los que de su especie para todos los fines que les son comunes". En aquest sentit, el federalisme, enfront de l'absolutisme i del "principio unitario", és la millor fórmula política per la "nación española" (Pi i Margall, Francesc, *Las nacionalidades*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 107, 257 i 291).

²⁷⁷ L'article I de la Constitució republicana de 1873 prescrivia que "componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas".

²⁷⁸ L'article 65 de la Constitució de 1869 preveia l'elecció d'un diputat per cada 50 mil habitants, segons la llei electoral.

documentat per la historiografia²⁷⁹, introduí, per primera vegada en la història política del segle, una alternança política pacífica entre els principals partits i, en aquest sentit, representà inicialment un factor polític d'estabilitat²⁸⁰, que fins i tot permeté la introducció del sufragi universal pocs anys després (1890) . La garantia dels drets liberals més importants, especialment la llibertat de premsa i el dret d'associació²⁸¹, compensaren el conservadorisme de la Constitució de 1876, i garantiren una relativa llibertat d'acció per les minories polítiques i nacionals²⁸². En contrapartida, el partit conservador reforçà les institicions polítiques tradicionals (Rei i Corts), la posició del govern i l'hegemonia política de l'oligarquia tradicional, assentada ideològicament sobre la idea d'una minoria dominant o excel·lent, protegida d'una aplicació conseqüent del principi democràtic²⁸³.

El caciquisme i el control administratiu de les eleccions pel beneficiari del "turnismo" (pacte d'alternança) asseguraren el control del poder executiu pels dos grans partits i dificultaren la representació de les noves minories

²⁷⁹ D'acord amb el "llamado "Pacto del Pardo" (...) los partidos se turnarían pacíficamente en el poder político y aceptarían básicamente las reformas introducidas con carácter institucional o semi-institucional por los partidos anteriormente gobernantes" (Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora*, ob.cit., p. 25)

²⁸⁰ Al respecte, SÁNCHEZ FÉRRIZ parla de "Restauración conciliadora" i "marco de legalidad común" (Sánchez Férriz, Remedios, "Cánovas y la Constitución de 1876", *Revista de Estudios Políticos*, número 101, juliol-setembre 1998, pp. 9-43)

²⁸¹ El dret d'associació, tot i el reconeixement exprés de l'article 14 de la Constitució de 1876, manca de contingut constitucional, i es regula directament per la llei, que preveurà molts mecanismes de control administratiu (Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación*, ob.cit., pp. 53-55).

²⁸² Es destaca sobre tot la llibertat de premsa i de càtedra, entre els elements del marc jurídico-constitucional que facilitaran "un florecimiento ideológico, renovador y creador sin precedentes contemporáneos", durant la Restauració (Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora*, ob.cit., p. 530), el que, acompanyat del primer reconeixement conservador del dret d'associació (l'article 13 de la Constitució de 1876 reconeix el dret "de asociarse para los fines de la vida humana") crea, sense dubte, un marc adequat per l'acció de les minories polítiques. La presència dels republicans en les Corts, "la minoría parlamentaria más numerosa" y l'aparició durant aquesta època de partits socialistes (1888), comunistes (1923) regionalistes i nacionalistes (1900), entre d'altres, així ho demostra (Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora*, ob.cit., p. 463).

²⁸³ L'hegemonia política de l'oligarquia es fonamentava en una profunda desconfiança envers la democràcia i el sufragi universal, pròpia del doctrinariisme però també del liberalisme radical de Mill i Madison, com hem vist en apartats anteriors. SÁNCHEZ AGESTA recull la preocupació canovista per les minories il·lustrades, la necessària preeminència "de las minorías inteligentes, de las minorías propietarias, de las minorías que por cualquier especialidad, que por cualquier forma de trabajo, que por cualquier mérito, se han levantado sobre la multitud", per evitar, per la via del sufragi universal, la preeminència de "la aritmètica

polítiques²⁸⁴ (liberals radicals, "regeneracionistes", socialistes i "regionalistes"), que apareixeran en un context de gran conflictivitat, especialment en els centres urbans²⁸⁵. La imperfecció del sistema de representació configurà dos tipus de minories polítiques, les "dinàstiques" (conservadors i liberals, segons el torn, i els petis grups monàrquics de centre) i les "no dinàstiques" (radicals, socialistes, regionalistes, republicans)²⁸⁶, incloses parcialment en la representació però excloses del repartiment del poder central²⁸⁷. De fet, es desenvolupà entre els actors polítics la convicció de major autenticitat en la representació urbana, enfront de l'absoluta manipulació caciquil del sufragi rural, que explica la caiguda de la monarquia l'any 1931, després de la victòria republicana a les ciutats²⁸⁸.

La incapacitat política per introduir el principi democràtic en les relacions polítiques explica el fracàs del sistema de la Restauració²⁸⁹, tot i establir les

sobre la conciencia" i el domini de les masses irracionals (Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 281).

²⁸⁴ Tal i com destaquen AJA/SOLÉ TURA, "desde el comienzo mismo de la monarquía existen corrientes minoritarias, políticas, intelectuales y sociales, que denuncian el carácter reaccionario y elitista del régimen" (Solé Tura, Jordi i Aja, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España*, ob.cit., p. 79). "El sistema turnista y de hecho monopolista de partidos" y "el sistema electoral" marquen "el estilo "caciquil y oligárquico" de la Restauración", i impedeixen una evolució política del sistema (Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora*, ob.cit., p. 411).

²⁸⁵ Solé Tura, Jordi i Aja, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España*, ob.cit., pp. 78-88; i Clavero, Bartolomé, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, ob.cit., pp. 102-108.

²⁸⁶ SANCHEZ AGESTA cita el "caciquismo" y el "divorcio entre la realidad socioeconómica del país y las prácticas de su vida política" entre les causes del desajustament representatiu del sistema polític (Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 338). VILLARROCHA, per la seva banda, en un to més radical, parla de "profunda desintegración de la sociedad española" y incapacitat del "movimiento regionalista" y el "movimiento obrero" d'integrar-se en el sistema, el que els porta "a la vía de la subversión". La divisió interna dels grans partits també incideix decisivament en la fallida de l'alternança (Tomás Villarrocha, Juan, *Breve historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 116).

²⁸⁷ Encara que no era responsable del déficit de representació, que li reduïa la capacitat política, l'oposició no dinàstica tampoc no va saber articular un projecte polític coherent. Per ARRANZ/CABRERA, els grups antidinàstics, agrupats en l'anomenada "conjunción republicano-socialista", van mantenir una actitud erràtica durant el període més crític del sistema de Restauració (1914-23), al·labant la monarquia i l'Exèrcit contra el projecte transformador de Maura, la "revolución desde arriba". Així, "las fuerzas antidinásticas contribuyeron con su actuación agravar la crisis del turno, pero su comportamiento indicaba que carecían de un proyecto de democratización coherente" (Arranz, Cabrera, "Parlamento, Sistema de partidos y crisis de gobierno en la etapa final de la Restauración", *Revista de Estudios Políticos*, número 93, juliol-setembre 1996, p. 322-323).

²⁸⁸ Tamames, Ramón, *La República. La Era de Franco*, ob.cit., p. 19.

²⁸⁹ Tal i com sosté MARTÍNEZ CUADRADO, "al mismo tiempo que la ley fundamental dibujaba tales principios políticos igualitarios, las leyes del mismo régimen jurídico político, y la práctica del sistema social, mantenían un constante o creciente campo de desigualdades" (Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora*, ob.cit., p. 217). En el mateix sentit, MARTORELL (Martorell, "Gobiernos y mayorías

bases indirectes (dret d'associació, llibertat d'expressió) que facilitaran el desenvolupament dels nous moviments polítics i socials (socialistes, radicals, regionalistes), protagonistes del segon període constitucional republicà.

3.1.5. La Constitució republicana de 1931

La Constitució de 1931 va esdevenir un salt qualitatiu important en la història constitucional espanyola. El text republicà introduïa per primera vegada²⁹⁰, sense limitacions, el principi de govern democràtic, reforçat per les innovacions del constitucionalisme europeu d'entreguerres²⁹¹, tant les pensades per racionalitzar l'exercici del poder, com aquelles destinades a limitar jurídicament el poder de la majoria (el Tribunal de Garanties Constitucionals). La nova norma també suposarà un primer reconeixement de la importància de les "fraccions" en el procés decisorí²⁹², i també el primer precedent seriós de reconeixement polític

parlamentarias en los años previos a la crisis de 1917. Historia de una paradoja", Revista de Estudios Políticos, número 93, juliol-setembre 1996, pp. 331-332).

²⁹⁰ La concepció de les comissions parlamentàries posaria de manifest l'absència d'una democràcia plena en els règims polítics decimonònics. En opinió de VILLACORTA MANCEBO, "a la vista del examen precedente, no parece osado afirmar que hasta las Constituyentes de 1931, el papel desempeñado por las Comisiones Parlamentarias en España no era el que correspondía a la esencia de un auténtico sistema parlamentario y democrático", en tan en quan havien esdevingut "un instrumento de los Gobiernos, ante unas asambleas en las que no existía una auténtica diversidad sociopolítica entre las eventuales mayorías que apoyaban al gobierno y las minorías" (Villacorta Mancebo, Luis, Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes, Universidad de Valladolid i Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Salamanca. Valladolid, 1989, p. 140).

²⁹¹ Tal i com destaca CLAVERO, "la misma Constitución quiere extenderse a la materia más puramente social", amb "formulaciones bastante novedosas en relación a los anteriores textos constitucionales" (Clavero, Bartolomé, Evolución histórica del constitucionalismo español, ob.cit., p. 118). Segons FERNÁNDEZ SEGADO, la Constitució de 1931 introduceix l'Estat espanyol en el "constitucionalismo social" (Fernández Segado, Francisco, El sistema constitucional español, ob.cit., p. 48).

²⁹² L'article 62 de la Constitució republicana de 1931 incorporava el principi de representació proporcional de les "fraccions polítiques" en la Diputació Permanent del Congrés. Així, "el Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica". VILLACORTA MANCEBO destaca que aquest principi es va aplicar reglamentàriament en les Comissions (articles 12.1 i 35.4 del Reglament de la Cambra) (Villacorta Mancebo, Luis, Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes, ob.cit., p. 142). L'aplicació d'aquest principi de proporcionalitat contrasta amb el tradicional d'elecció per majoria, del que n'es un exemple l'article 47 del reglament de les Corts de 1873, recollit per PONS Y UMBERT (Pons i Umbert, Adolfo. Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones españolas, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, p. 512).

de la pluralitat religiosa, cultural i territorial de l'Estat, amb l'autonomia de les "regions"²⁹³.

Segons una part de la historiografia, la mala pràctica parlamentària²⁹⁴, i especialment la incapacitat per integrar en el consens les minories conservadores en els moments polítics decisius de la República²⁹⁵ (redacció de la Constitució i eleccions de 1936) van impedir la consolidació de la democràcia republicana.

També és cert que la fragmentació política, que posava de manifest la diversitat de grups i tendències polítiques (regionalistes, nacionalismes perifèrics, socialistes, comunistes, trotskistes, republicans radicals, monàrquics, feixistes, dreta republicana)²⁹⁶, i les peculiaritats del sistema electoral, tampoc no facilitaren la formació de majories estables, per la diversitat de programes i interessos, i l'absència de grups parlamentaris majoritaris i cohesionats²⁹⁷. Però

²⁹³ BALCELLS destaca les evidents limitacions d'aquest reconeixement. En contra de les expectatives del republicanisme nacionalista, el nou Estat no va ser federal sinó "integral" (unitari), sense "dret d'autodeterminació", i l'autonomia no provenia de la "voluntat dels catalans" sinó de la de les Corts Espanyoles, "on fatalment els diputats catalans havien de ser una petita minoria". Malgrat tot, era destacable la voluntat descentralitzadora de l'Estat (Balcells, Albert, Ardit, Manuel, i Sales, Núria, *Història del País Catalans*, Edhsa, Barcelona, 1982, Volum 2, pp. 551-552). Per SOLÉ TURA, en canvi, "*la proclamación de la II República y el reconocimiento de la autonomía de Cataluña fueron las primeras respuestas significativas desde el poder central*" (Solé Tura, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, ob.cit., p. 34).

²⁹⁴ Tomás Villarroya, Juan, *Breve historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 137.

²⁹⁵ En realitat, la poca integració inicial dels sectors socials conservadors va ser conseqüència de "el "abandonismo" de la dreta, el qual va configurar unes Corts Constituents que tenien "una semblanza mucho más progresista de lo que el conjunto del país era en realidad" (Tamames, Ramón, *La República. La Era de Franco*, ob.cit., p. 145). En canvi, la divisió política de les eleccions de febrer de 1936 i la posterior guerra civil expressaven un escenari de confrontació ja exterioritzat després de la victòria dretana de 1933 i la Revolució d'Octubre de 1934 (Tamames, Ramón, *La República. La Era de Franco*, ob.cit., p. 210).

²⁹⁶ Per exemple, a les Corts Constituents de 1931 estaven representats 16 partits polítics, d'entre els quals, el majoritari (Partit Socialista) controlava tans sols 117 dels 484 escons (el 25 per 100 de la cambra) (Tamames, Ramón, *La Era de Franco*, ob.cit., p. 145).

²⁹⁷ A l'entendre de BARAS/BOTELLA, encara que "culpar de ello exclusivamente al sistema electoral sería injusto", el cert es que "no cabe duda de que el sistema electoral también contribuyó a ello", entre d'altres raons, perquè "por ser un sistema mayoritario de lista", que limitava el vot a 2/3 dels escons a cobrir, "estimulaba la formación de coaliciones a escala provincial. Pero no a un nivel territorial más amplio, ni tampoco auténticas fusiones entre partidos". Així mateix, "la mecánica de las coaliciones dificultaba la integración en unos pocos grandes partidos y, por consiguiente, favorecía la fragmentación parlamentaria y dificultaba la formación de mayorías". Finalment, "la existencia de una fórmula mayoritaria de lista tenía como consecuencia la de amplificar los cambios en la opinión pública" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 29-31).

no cal oblidar que les dificultats més importants provenien d'un context socioeconòmic i polític difícil, amb els efectes del crac borsari de Wall Street de 1929, les limitacions del procés d'industrialització, el mal repartiment de la terra i l'agudització de la lluita de classes, que establien les condicions tan per una reacció autoritària com per un moviment revolucionari²⁹⁸.

El cop d'Estat de 1936 va desencadenar dos processos (reacció i revolució) que desbordaren la dèbil democràcia republicana, en polaritzar, entorn d'opcions violentes i mútuament excloents, la confrontació política²⁹⁹. La guerra civil posterior i la derrota del bàndol república suposaren, en conseqüència un retrocés de gran envergadura en la dinàmica constitucional de l'Estat. La virulència anti-partidària³⁰⁰ i anti-pluralista del bloc "nacional" eliminà qualsevol possibilitat d'establir un règim de bases democràtiques, i en el seu lloc, s'instaurà una versió particular d'Estat feixista³⁰¹, en que conviuran els elements propis de l'ortodòxia d'aquests sistemes (partit únic, base corporativa de la representació, cabdillisme) i altres propis de les dictadures militars clàssiques i de l'autoritarisme (tecnocràcia, tutela de l'Exèrcit)³⁰²

²⁹⁸ Tamames, Ramón, *La República. La Era de Franco*, ob.cit., pp. 93-97.

²⁹⁹ Payne, Stanley G., *La revolución española*, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 221-381.

³⁰⁰ Seguint TEZANOS, cal definir el régime franquista "más que un régimen de partido único (...) un régimen antipartido" (Tezanos, José Félix, "La crisis del franquismo y la transición democrática", a Tezanos, José Félix; Cotarelo, Ramón, i De Blas, Andrés, *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989, p. 17)

³⁰¹ Franco no era el líder d'un partit de masses, sinó un militar colpista, que tenia el suport d'un conglomerat d'interessos diversos, no tan feixistes com reaccionaris (oligarquia financer, església catòlica, carlisme, Exèrcit) i per aquesta raó, tot i que inicialment rep notables influències d'un context "de contradictorios comportamientos de clase que hicieron posible la emergencia de los partidos socialistas europeos", i que es pot parlar d'una fase inicial "fascista totalitaria", després acaba convertint-se en un règim "autoritario tecnocràtic" (Tezanos, José Félix, *La crisis del franquismo y la transición democrática*, ob.cit., pp. 11-17). Un anàlisi semblant fa MORODO (Morodo, Raúl, *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 33-72).

³⁰² Segons VILLARROZA, en la segona fase del règim franquista, els elements feixistes se situen en un segon pla, i es configura una "dictadura de signo derechista" en que es recuperen els clàssics valors conservadors: "la religión, la Patria, la familia, el orden, la propiedad" (Tomás Villarroya, Juan, *Breve historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 159).

3.1.6. El règim franquista

El règim franquista establí uns principis ideològics antipluralistes, l'acatament dels quals serà la condició indispensable per la integració en el sistema i la salvaguarda contra eventuals temptatives d'oposició política³⁰³. L'entramat institucional, d'altra banda, va preveure l'existència d'òrgans representatius (Corts, ens locals), però la representació tindrà base corporativa³⁰⁴. Els representants eren escollits en el si de les corporacions "naturals" de la nació (família, sindicat, i municipi), a més d'altres organitzacions representatives d'interessos (col·legis professionals, Exèrcit, Església, universitats), però de manera individual. Tan sols es va admetre una tímida representació "faccional" en la Llei d'Associacions de 1974³⁰⁵, a les acaballes del franquisme, però sense posar en qüestió els "principios fundamentales".

La brutal repressió política i ideològica de postguerra³⁰⁶, i la repressió sostinguda dels períodes posteriors servirà per consolidar el poder de la nova majoria política (oligarquia, església, exèrcit, una part de la classe mitja rural i urbana, i de la burgesia). En qualsevol cas, les bases autoritàries del sistema no impiden el lent malgrat que sostingut desenvolupament de l'oposició política,

³⁰³ La unitat de l'Estat i la conversió del catolicisme en religió oficial de l'Estat determinen, tot i la tolerància envers les altres confessions estableta en el Fur dels Espanyois (article 6), l'exclusió del pluralisme cultural i religiós. El corporativisme també exclourà el pluralisme polític. La Ley de Principios Fundamentales del Movimiento de 1958 consagrava jurídicament aquesta uniformitat absoluta, en preveure que, per una banda, "la Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación" (Principi II), i, per l'altra "la unidad entre los hombres y las tierras de España es intangible ..." (Principi IV). L'homogeneïtat estava també assegurada pel Fur dels Espanyois de 1945, en el qual es preveia que "todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado" (Article 12). Al respecte, Arbós, Xavier, i Puigsec, Antoni, *Franco i l'espanyolisme*, Curial, Barcelona, 1980.

³⁰⁴ Article 8 de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, y Ley de Cortes de 1942.

³⁰⁵ Segons LUCAS MURILLO, "la prevención que profesaba el franquismo ante el hecho asociativo era enorme", el que explica les restriccions contingudes a l'Estatut del Derecho de Asociación Política (Decreto-Llei de 21 de desembre de 1974), el qual "abrió un pequeño hueco a las asociaciones políticas, pero dentro de los principios del régimen" (Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación*, ob.cit., p. 78). Tal i com fa veure MORODO, "el Movimiento, y el control que ejercía su Consejo Nacional, seguiría siendo el marco político en el que deberían actuar las asociaciones que se constituyesen" (Morodo, Raúl, *La transición política*, ob.cit., p. 94).

³⁰⁶ Tamames, Ramón, *La República. La Era de Franco*, ob.cit., pp. 371-373.

que aprofità els propis mecanismes representatius del sistema per penetrar determinades estructures del règim (universitats, sindicats)³⁰⁷. L'absència dels partits en el procés polític afavorirà, en un context de societat de consum i obertura de costums, el desenvolupament de vies alternatives de participació³⁰⁸ (sindicats, associacions de veïns), especialment durant els anys 60 i 70, que expliquen en part, i tenint en compte també el context europeu de l'època, la dinàmica participativa del final del franquisme³⁰⁹.

3.2. Minories polítiques, transició i poder constituent

En una conjuntura de crisi econòmica però tolerància en les relacions socials, i amb una pressió important des dels extrems de l'espectre polític (terrorisme d'extrema esquerra i nacionalista, terrorisme d'extrema dreta i amenaça militar)³¹⁰, l'Estat, dirigit per un monarca inicialment hereu del franquisme, però del que progressivament es descobrirà la vocació democràtica³¹¹, inicià des de les pròpies bases del sistema un procés de radical transformació, que tornarà a situar-nos en un marc de convivència i coexistència política, després d'una llarga dictadura de 40 anys.

³⁰⁷ Tamames, Ramón, *La República. La Era de Franco*, ob.cit., pp. 549-612

³⁰⁸ La fase final del franquisme, o "pretransición", estableix les condicions o "campo propicio para la actuación clandestina de algunos partidos de oposición al régimen" i també "la presencia de una nueva cultura política opuesta al régimen" (Rodríguez Díaz, Angel. *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 34).

³⁰⁹ TEZANOS posa de manifest la incidència de l'expansió econòmica dels 60 en el canvi polític dels anys 70. Les noves classes mitjanes, beneficiàries de la societat de consum, adopten una actitud conscient i participativa per afrontar la crisi econòmica de 1973. La pròpia classe dirigent intermitja del règim (els funcionaris de l'Estat i del Movimiento) se n'adonen de les insuficiències de les institucions polítiques vigents. La cultura política canvia substancialment i genera una major intervenció dels ciutadans en la gestió dels seus problemes (Tezanos, José Félix, *Modernización y cambio social en España*, a Tezanos, José Félix; Cotarelo, Ramón, i De Blas, Andrés, *La transición democrática española*, ob.cit., pp. 106-111).

³¹⁰ Al respecte del context social i polític del problema terrorista, López Garrido, Diego, *Terrorismo, política y derecho. La legislación antiterrorista en España, Reino Unido, República Federal Alemana, Italia y Francia*, pp. 55-86; i Reinares, Fernando, "Democratización y terrorismo en el caso español", a Tezanos, José Félix; Cotarelo, Ramón, i De Blas, Andrés. *La transición democrática española*, ob.cit., pp. 611-644.

³¹¹ MORODO, en referència al Rei, acull l'expressió "motor del canvi" (Morodo, Raúl, *La transición política*, ob.cit., p. 110)

La tímida obertura associativa iniciada l'any 1974 ("el espíritu del 12 de febrero") es va demostrar insuficient per integrar el creixent pluralisme polític de la societat, la qual cosa suposà la fi del Govern Arias, encara inspirat pels principis ideològics del franquisme³¹². El substitut, Adolfo Suárez, un funcionari del "Movimiento" serà capaç alhora de convèncer els dos reductes del franquisme (Corts i Consejo Nacional del Movimiento) per acceptar la reforma inequívocament democràtica que es contenia en la Llei per a la Reforma Política de 1976³¹³.

La dinàmica participativa del moment (manifestacions, moviments laborals i veïnals) i la elevada fragmentació política provocaven, en absència de sondejos i precedents fiables -les últimes eleccions celebrades eren de 1936-, una important incertesa sobre els resultats, però el sistema electoral dissenyat per Suárez, posteriorment reproduït per la Constitució i la llei electoral de 1985, demostraren la seva capacitat per evitar l'atomització de la representació³¹⁴. La il·lúcio del fracàs de la República, pel costat progressista, i el temor d'un desbordament des de l'esquerra, entre els conservadors, abonaven un suport majoritari per un sistema que, alhora que procurava una representació adequada de les minories, amb la fórmula electoral proporcional³¹⁵, permetia també una

³¹² L'Estatut d'Associacions Polítiques de 1974, impulsat pel primer Govern Arias, exigia a les associacions "el reconocimiento de las Leyes Fundamentales". (Tamames, Ramón, *La República. La Era de Franco*, ob.cit., pp. 595).

³¹³ Segons OÑATE, l'argument de Suárez per convèncer els sectors immovilistes del franquisme va ser que "no se pretende hacer borrón y cuenta nueva, sino que se modifican aspectos concretos para hacer viable el propósito de que el pueblo español sea el dueño de sus destinos, a través de un proceso que arrancaba de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos en ella" (Oñate Rubalcaba, Pablo, *Consenso e ideología en la transición política española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 143).

³¹⁴ Per DE ESTEBAN, està clar que la normativa electoral aprovada en març de 1977, desenvolupant les previsions de la Llei de Reforma Política de 1976, "logró deducir en principio "partidos de gobierno", superando la extrema fragmentación política existente, al mismo tiempo que permitió que estuvieran representadas en unas Cortes Constituyentes las grandes fuerzas políticas del país", situació en que van influir tant el sistema electoral de petites circumscriptions com la "racionalidad" de l'electorat, preocupat per no "desperdiciar el voto" i, per tant, en concentrar-lo en les opcions guanyadores, principalment les moderades (De Esteban, Jorge, *El proceso constituyente español, 1977-78*, ob.cit, pp. 284-287).

³¹⁵ En qualsevol cas, el sistema electoral de la transició, reproduint en els seus elements essencials per la Constitució de 1978 i la Llei Orgànica de Règim Electoral General de 1985, procurava la formació de "minorías reforzadas", element que, segons els partits, calia conservar en el nou Estat constitucional (Baras, Montserrat i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., pp. 39-42)

equilibrada representació territorial, en benefici de les nacionalitats, però també dels sectors rurals³¹⁶.

Les cambres sorgides de les eleccions de 1977 impiden els temuts desbordaments extremistes. Els electors optaren per dues opcions polítiques caracteritzades per un gran realisme polític, i situades en un centre relatiu de l'espectre (UCD i PSOE)³¹⁷, que permeteren l'articulació d'un gran consens, en que participaren també els dos partits representants de la radicalitat d'un i altre extrem (AP i el PCE), i les minories nacionalistes (CDC i PNB).

L'heterodòxia del procés constituent que s'obrí en el marc d'aquelles Corts, tal i com sosté Morodo³¹⁸, no va ser obstacle perquè el resultat fos plenament constituent, i el regim resultant del pacte fos un Estat constitucional i democràtic perfectament encaixable, tant pel seu entramat institucional, com per la garantia dels drets fonamentals, en el nostre entorn cultural i polític.

Tanmateix, el procés constituent espanyol, heterodox o no, analitzat en la distància del temps, va establir, a través de la dinàmica del consens³¹⁹, les bases

³¹⁶ La Llei per a la Reforma Política de 1976 va establir el principi de proporcionalitat per les eleccions en el Congrés, de clara vocació pluralista, però corregit per l'existència de barreres electorals, per evitar la fragmentació de la cambra; un número mínim de diputats per totes les circumscripcions, i un sistema majoritari en l'elecció del Senat. Segons la Disposició Transitòria 1^a de la llei, "las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases: Primera. Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso. Segunda. La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número inicial de Diputados para cada una de ellas".

³¹⁷ En opinió de RODRÍGUEZ DÍAZ, el centrisme relatiu de l'espectre ideològic (un sistema situat "bimodalmente en posiciones de centro-derecha y centro-izquierda") es fonamenta principalment en "la moderación ideológica del electorado", que és un dels "factores contextuales de la transición política en España" (Rodríguez Diaz, Angel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob.cit., p. 132). En la mateixa línia s'expressen MORODO (Morodo, Raúl, *La transición política*, ob.cit., pp. 166-167) i MARAVALL/SANTAMARÍA (Maravall, José María, i Santamaría, Julián, "Transición política y consolidación de la democracia en España", a Tezanos, José Félix; Cotarelo, Ramón, i De Blas, Andrés, *La transición democrática española*, ob.cit., p. 204).

³¹⁸ Morodo, Raúl, *La transición política*, ob.cit., pp. 169-174.

³¹⁹ La dinàmica de consens o pactes del període de transició va obtenir, com resultats més rellevants, segons MARAVALL/SANTAMARÍA, el pacte social (els Pactes de la Moncloa, per afrontar la crisi econòmica), el pacte territorial (règims preautonòmics) i el pacte constitucional (elaboració de la Constitució), dels quals sorgí, per exigències del procés de consolidació, una "pràctica consensual", que, alhora que legitimava la Constitució i els partits, substituia la intolerància i l'exclusió pel pragmatisme i la

pel funcionament d'una democràcia pluralista, que integra les minories en el procés democràtic, i els hi garanteix tant la participació en l'elecció, com els mitjans per fer-la efectiva, i una relativa protecció en els processos parlamentaris i de control³²⁰.

La Constitució, la legislació posterior de desenvolupament constitucional i la jurisprudència del Tribunal Constitucional han consolidat un règim de garanties dels drets de les minories polítiques inèdit en el nostre constitucionalisme, perquè, per primera vegada, estableix que la seva presència és essencial per la garantia del pluralisme³²¹. En concret, el text constitucional ha reconegut la funció dels partits (art. 6) i dels grups parlamentaris (art. 78) en els processos de participació, i la garantia de proporcionalitat en l'elecció del Congrés (art. 68) i les assemblea legislatives de les Comunitats Autònomes de la via 151 (art., 152).

El reconeixement i la integració de les minories representatives suposarà la limitació de les formes de participació no representatives³²², relativament

integració (Maravall, José María, i Santamaría, Julián, *Transición política y consolidación de la democracia*, ob.cit., pp. 209-211).

³²⁰ En aquest sentit, Sánchez Navarro, Angel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., i *La oposición parlamentaria*, ob.cit.

³²¹ El pluralisme polític seria, seguint aquesta línia doctrinal i jurisprudencial, "traducción jurídico-formal de cierta realidad. Ha articulado técnicamente algo que se daba, y se da, en la realidad social: la existencia de diversas fuerzas político-sociales y de sus intereses correlativos, a veces contrastantes" (Lucas Verdú, Pablo, *El Pluralismo político-social entre la Constitución de 1978 y la Constitución substancial*, ob.cit., p. 50). La Constitució, en aquest sentit, hauria facilitat "la incorporación a la decisión de elementos éticos y políticos" vinculats a la "formación" i "los intereses de los grupos" (Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, ob.cit., p. 41). Així, per exemple, la constitucionalització dels partits produiria, entre d'altres efectes, el de dotar "de relevancia jurídica (no sólo política) a la adscripción política de los representantes" (STC 141/1990, de 20 de setembre. Recurs d'inconstitucionalitat contra el sistema d'elecció de la Mesa previst en el Reglament del Parlament de Navarra, FJ 5è). Com diu també la STC 32/1985, de 6 de març, Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife), FJ 2n, "la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 de la Constitución) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión del pluralismo (...) dotan de relevancia jurídica (...) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada".

³²² En opinió de RODRÍGUEZ DÍAZ, la "estrategia consensual" dels partits i la "moderación ciudadana" van facilitar "el protagonismo político de los partidos", necessari per la seva consolidació, que posteriorment es va traduir en un reforç de les formes de participació representatives, vinculades als partits (Rodríguez Díaz, Angel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob.cit., pp. 135-140). Així, el model de participació recollit per la Constitució Espanyola acull una "opción por un modelo de democracia representativa que tienen como sujetos principales a los partidos políticos. Estos van a ser los protagonistas casi exclusivos del juego político y ellos desde la misma concepción plasmada en el texto

paradoxal en el context participatiu de la transició³²³, i tenint en compte que alguns països del nostre entorn, com Itàlia³²⁴, estaven intentant establir els elements per corregir el caràcter eminentment representatiu del sistema democràtic, a favor de formes més participatives. Tal efecte limitador del consens, i la posterior interpretació restrictiva de l'article 23 de la Constitució, feta pel Tribunal Constitucional en suport de la democràcia representativa, han estat objecte de crítica des de la doctrina³²⁵.

4. La protecció de les minories polítiques en el sistema constitucional espanyol (II). Les bases jurídico-polítiques.

4.1. L'absència de mencions explícites sobre les minories polítiques en el text de la Constitució de 1978

La minoria política manca de reconeixement literal en el text de la Constitució Espanyola de 1978. L'expressió no apareix enlloc de l'articulat, ni del preàmbul, ni de les disposicions que la completen, a diferència, en canvi, del correlatiu principi de la majoria, del que si apareixen referències expresses³²⁶. L'absència

constitucional. Lo demás va a ser secundario y se aceptó y reguló con precauciones" (Ramírez, Manuel, *La Participación política*, ob.cit., p. 55).

³²³ Tal i com destaca OÑATE, durant la transició, "los partidos alentaban la creación de organismos y ámbitos de poder de base, el asociacionismo y, en general, todo lo que pudiera suponer la movilización, concienciación y movilización ciudadana", però, durant el procès constituent, els propis partits van propiciar la "desmovilización popular", en considerar que era "necesario fortalecer la incipiente estructura del sistema de partidos, al precio de aniquilar, prácticamente, los demás canales de participación política que tan activos se habían mostrado" (Oñate Rubalcaba, Pablo, *Consenso e ideología en la transición política española*, ob.cit., pp. 161-162).

³²⁴ Castellà, Josep Maria, *Els drets d'informació i participació administratives de l'article 105 de la Constitució*, ob.cit., p. 98.

³²⁵ Castellà, Josep Maria, *Els drets d'informació i participació administratives de l'article 105 de la Constitució*, ob.cit., pp. 215-223. L'autor entén restrictiva la interpretació feta pel TC de l'expressió "participar en els assumptes públics", objecte de protecció de l'article 23 de la Constitució, ja que la limita a la participació política, i exclou l'administrativa. Entre d'altres posicions crítiques, Ramírez, Manuel, *La participación política*, ob.cit., i *El reforzamiento de la participación política*, ob.cit.; Delgado, Javier, *Participación ciudadana y disposiciones generales*, ob.cit.; Font Llovet, Tomás, *Algunas funciones de la idea de participación*, ob.cit., p. 51; Garrorena, Ángel, *El estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, ob.cit., p. 138.

³²⁶ Per exemple, l'article 79.2 de la Constitució preveu que els acords de les Cambres "per ser vàlids, hauran de ser aprovats per la majoria dels membres presents, sense perjudici de les majories especials que estableixin la Constitució o les lleis orgàniques i les que per l'elecció de persones estableixin els Reglaments de les Cambres".

de mencions o al·lusions sobre el seu estatut constitucional, o el principi de protecció de les mateixes, no és, malgrat aquesta aparent despreocupació, un fet sorprenent, observat en termes de dret comparat³²⁷, ni tampoc -i potser és el més important- un símptoma de desprotecció jurídico-constitucional³²⁸.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional ens proporciona els indicis necessaris per considerar reconeguda i emparada la seva existència i activitat en l'àmbit d'altres normes constitucionals fonamentals, i significativament, el pluralisme polític, el principi democràtic i la participació³²⁹. La legislació de desenvolupament constitucional que, en línies generals, tampoc no ha incorporat una menció específica de les minories polítiques, també proporciona, en canvi, elements tècnic-jurídics suficients per apreciar l'existència de mecanismes suficients de protecció³³⁰.

³²⁷ El terme "minorías", en sentit polític (electoral i parlamentari), no apareix en cap de les constitucions més importants de l'àrea occidental (Estats Units, Canadà, França, Itàlia, Alemanya, Gran Bretanya i Bèlgica), on si apareixen, en canvi, referències a les minories lingüístiques (art. 6 de la Constitució italiana de 1948; art. 6 de la Constitució alemanya i arts. 16-23 de la Carta de Drets i Llibertats de Canadà) i ideològiques (art. 11 de la Constitució belga). En altres textos constitucionals es reconeixen drets específics per l'oposició (art. 117.2 de la Constitució de Portugal i art. 112 de la Constitució política de Colòmbia) i les minories electorals (art. 52 de la antiga Constitució de Veneçuela de 1961).

³²⁸ Es pot aplicar la reflexió que fa RUIZ-RICO RUIZ sobre la mateixa mancança de mencions expresses sobre les altres minories jurídicament rellevants (religioses, lingüístiques, ètniques). L'autor destaca l'absència "de una dimensión constitucional específica donde se reconozca de manera formal una relación de "derechos fundamentales" de las minorías", i tampoc no existeix una específica "regulación normativa", però tal absència "no debe traducirse como una falta de sensibilidad hacia los fenómenos de pluralismo y diversidad" (Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, Los derechos de las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas en el ordenamiento constitucional español, ob.cit, pp. 99-101).

³²⁹ El Tribunal Constitucional, per exemple, ha inclòs explícitament els drets de les minories parlamentàries entre els bens jurídics objecte de tutela constitucional, susceptibles de control genèric de constitucionalitat per la via del recurs d'inconstitucionalitat. En concret, el FJ 3r de la STC 118/1988, de 20 de juny, Recurs d'empara-interposat per 67 diputats contra la resolució de la Presidència del Congrés que limita l'accés a les matèries classificades fa referència a "la exigencia institucional de arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías".

³³⁰ És l'efecte indirecte que produeix, per exemple, l'article 37 del Reglament del Congrés dels Diputats en limitar a un el número de persones que poden ser votades per cada diputat en l'elecció dels vicepresidents i secretaris de Mesa, el que indirectament afavoreix l'elecció de membres dels grups de la minoria, tal i com ha destacat, encertadament, la STC 189/1990, en analitzar un mecanisme igual en els parlaments autonòmics. Segons els FFJj 5è i 6è de l'esmentada sentència, la limitació del vot en l'elecció de la Mesa és un mecanisme "para asegurar el respeto de la proporcionalidad y la protección de las minorías" que, pert tant, serveix també "para asegurar el pluralismo democrático" (STC 189/1990, de 20 de setembre, Recurs d'inconstitucionalitat contra el Reglament del Parlament de Navarra).

La manifestació dels esmentats indicis i mecanismes tècnics, enquadrada en la doctrina constitucional i política clàssica -repassada prèviament en els seus aspectes més destacats-, ha conduït al desenvolupament d'una apreciable elaboració doctrinal del concepte. Tot i que la major part de les inquietuds sobre la situació de les minories es concentra en l'àmbit del dret parlamentari, la tutela minoritària també s'ha enriquit d'aportacions singulars des d'altres dominis, entre els quals, el poder constituent, el poder judicial i la construcció europea³³¹.

Es constata inicialment, en conseqüència, que la protecció de les minories polítiques forma part, d'alguna manera, de la Norma Fonamental de l'Estat Espanyol. Es tractaria de determinar, correlativament, de quina manera, o sigui, en quina forma i segons quins continguts, en el que afecta els processos i en l'organització política de l'Estat, la minoria és part de la Constitució, i, per tant, subjecte digne de la seva protecció. En definitiva, si es pot parlar de principi autònom³³², o ens he hem de referir com un element integrant d'un altre principi d'exprés reconeixement constitucional (el pluralisme)³³³; si fem referència a un objectiu genèric estem davant d'una exigència del màxim rang, protegida per drets fonamentals, i dotada del seu propi sistema de garanties³³⁴,

³³¹ Es poden citar, entre d'altres, RUBIO LLORENTE (*Minoría y mayoría en el poder constituyente*), RIPOLLÉS (*Mayorías y minorías en la construcción europea*), LÓPEZ GUERRA (*Mayorías y minorías en los poderes del Estado, i Control parlamentario y minorías*), LÓPEZ AGUILAR (*La oposición parlamentaria y el orden constitucional, Minoría y oposición en el parlamentarismo y Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios*), MORENO GARCÍA (*Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario*), MONTILLA (*La crítica a la protección de las minorías en Alemania*) i SANCHEZ NAVARRO (*Las minorías en la estructura parlamentaria, i La oposición parlamentaria*).

³³² La idea d'un principi autònom de protecció o tutela de les minories la proposa BISCARETTI per limitar el principi majoritari, atès que "el reconocimiento exclusivo del principio de la mayoría puede conducir a una situación de arbitrariedad peor que la establecida por un autócrata, especialmente si este último fuese particularmente iluminado, por lo que el citado principio mayoritario se puede atemperar oportunamente con un distinto principio de carácter especial que podemos denominar principio de la tutela de los derechos de las minorías (...)" (Biscaretti de Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1996, p. 123).

³³³ Seguint PESES BARBA, "el pluralismo político representa, también, la expresión de la reversibilidad del poder (...) con lo que eso exige de respeto y garantía a las minorías" (Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, ob.cit., p. 166)

³³⁴ Sense perjudici dels matisos que es requereixin i que s'aportaran posteriorment, es pot afirmar, a partir de la doctrina continguda a les SSTC 32/1985 (*Cas Comissions Informatives de l'Ajuntament de la*

si és una condició necessària de l'Estat Constitucional, o, per contra, pot definir-se com un element absolutament prescindible, en presència d'altres garanties individuals³³⁵.

La resposta de tals interrogants no és possible sense una anàlisi prèvia del que envolta i articula formalment la protecció de les minories en el sistema constitucional. Els apartats anteriors ens han proporcionat prou elements de jutjament per apreciar l'existència d'una preocupació per les minories en la doctrina constitucional i el pensament polític. Els apartats següents ens han de confirmar no tan sols l'existència d'una "preocupació" constitucional per les minories, sinó també, i molt especialment, la concurrència de mecanismes jurídics d'efectiva protecció i clara identificació.

4.2. Les bases jurídico-polítiques del reconeixement i protecció de les minories polítiques. Consideracions preliminars. Principi democràtic i drets de les minories

La protecció de les minories no és, en el nostre ordenament, un dret subjectiu en si mateix, tot i que forma part indirecta del contingut de l'article 23 de la Constitució, en la mesura en que determinats continguts del dret de sufragi i accés als càrrecs públics representatius (proporcionalitat electoral, proporcionalitat dels òrgans de les cambres, participació de les minories en el treball parlamentari) s'ha integrat en el contingut propi del dret ("ius ad officium", i "ius in officium")³³⁶, i en aquest sentit ho ha recollit la

Guàrdia) i 118/1988 (*Cas Matèries Classificades del Congrés dels Diputats*), que la protecció dels drets de les minories polítiques és un bé constitucionalment protegit.

³³⁵ A l'entendre de PIZZORUSSO, la tutela de les minories (principalment, en dret internacional) s'obté per mitjà de la garantia jurídica dels drets individuals (Pizzorusso, Alessandro, *A la recherche d'un droit commun pour la tutelle des groupes minoritaires*, ob.cit., pp 180-181)

³³⁶ Al respecte, entre d'altres, Martín, Esther, *El régimen constitucional del cargo público representativo*, ob.cit., pp. 104-129; García Roca, Javíer, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, ob.cit., pp. 193-203 i 283-295; i Fossas, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 110-116

jurisprudència³³⁷, com veurem posteriorment. També cal considerar-lo inclòs entre els béns jurídics susceptibles de protecció en el control genèric de constitucionalitat de l'ordenament³³⁸.

La configuració de drets subjectius per les minories o l'oposició, en raó de la seva posició minoritària -i no a través dels mecanismes previstos per la generalitat dels grups, en que no es fa distinció de la condició de cadascú- tampoc no seria una institució novedosa en termes de dret constitucional comparat, ja que ens els darrers anys, en alguns sistemes polítics, s'han reconegut drets per les minories, normalment sota l'epígraf d'"estatut de l'oposició"³³⁹.

La identificació entre minories i oposició³⁴⁰ tan sols és dona en sistemes estrictament bipartidistes, i en l'àmbit concret de l'assemblea on aquest

³³⁷ La major part de la doctrina jurisprudencial sobre les minories parlamentàries s'ha elaborat en el marc del dret fonamental de participació, establert per l'article 23 de la Constitució. A més de la referida STC 32/1985, es poden citar també les SSTC 141/1990 (*Cas Reglament Parlament de Navarra*) 163/1991 (*Cas Ple Diputació Cuenca*) 30/1993 (*Cas Comissions Informatives de l'Ajuntament de Tenerife*) 44/1995 (*Cas Josep Maria Reguant*) 30/1996 (*Comissions Parlamentàries Parlament Navarra*) 93/1998 (*Cas Comissions Parlament Balear*) i 38/1999 (*Cas Iniciativa legislativa Junta General del Principado de Asturias*). Per totes, la SSTC 163/1991, de 18 de juliol, destaca que excloure les minories del debat i la decisió sobre una matèria que és competència del Ple de la Diputació "constituye una diferencia injustificada e irrazonable, y una mediatisación o exclusión ilegítima y arbitraria del ejercicio del cargo público representativo, que garantiza el artículo 23 CE y para el que fue elegido el recurrente, impedimento que de forma indirecta afecta también el derecho de sus electores a participar a través de la institución de la representación de los asuntos públicos" (FJ 3r).

³³⁸ STC 118/1988, de 20 de juny, *Recurs d'empara contra la resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats per la que es limita l'accés al coneixement de les matèries classificades*, FJ 3r.

³³⁹ És el cas de França, en que la llei electoral preveu mecanismes d'equilibri entre majoria i oposició durant les campanyes electorals, tal i com fa veure DENQUIN (Denquin, Jean Marie, "Recherches sur la notion de majorité sous la Vème République", *Revue du Droit Public*, 1993, Número 4). També s'han previst instruments de reforç de les minories parlamentàries en el dret constitucional italià, com explica CASSESE (Cassese, Sabino, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Garzanti Editore, 1995). SÁNCHEZ NAVARRO en fa, en aquests i en d'altres casos, una referència comparada a *La oposición parlamentaria i Las minorías en la estructura parlamentaria*, totes dues obres ja citades.

D'altra banda, a més de la ja citat article 112 de la *Constitució Política de Colòmbia de 1991*, que regula el "estatuto de la oposición", es pot fer esment també de l'article 117.2 de la *Constitució de Portugal*, que reconeix "a las minorías el derecho de oposición democrática, en los términos de la Constitución", el que inclou l'oposició extraparlamentària, tal i com aclareix l'article 1.3 de la *Llei de l'estatut del Dret d'Oposició* (llei portuguesa 59/1977, de 5 d'agost). El dret d'oposició, segons la llei, inclou la "crítica", la "fiscalización" i la "formación de alternativas".

³⁴⁰ Sartori estableix tal identificació entre minoria i oposició, en sostener que "en el ámbito constitucional, lo que preocupa son las minorías, no las mayorías. Más concretamente, en este contexto el problema que surge

bipartidisme s'expressa institucionalment³⁴¹. La presumpció de que totes les minories són opositores la desmenteix diàriament la pràctica política, no tan sols perquè és habitual la existència de "coalicions" o "acords" parlamentaris entre majoria i minories afins³⁴², sinó, perquè en determinats tràmits de rellevància, fins i tot ens ve constitucionalment exigida³⁴³. El perfil pluripartidista i consociatiu del nostre sistema polític -encara que atenuat, com ha destacat la doctrina³⁴⁴- i l'absència de mecanismes de protecció específica de l'oposició no permetria afirmar, en conseqüència, que es dona una identitat jurídica entre minoria i oposició en el nostre àmbit constitucional.

Sense un reconeixement explícit dels "drets de les minories polítiques" o "l'estatut de l'oposició", la tutela minoritària ha de deduir-se principalment de tres principis constitucionals, dos que són formulats de manera explícita (el

es el del derecho que deben tener las minorías a oponerse, el derecho de oposición. La expresión "gobierno de mayoría y derechos de la minoría" adquiere aquí su significado más preciso y una singular importancia. Si se acosa, se impide o se aplasta la oposición, podemos hablar de "tirania de la mayoría" en el sentido constitucional de la tiranía de la mayoría, que Madison y Jefferson denominaron "despotismo efectivo" (Sartori, Giovanni, *Teorías de la Democracia*, ob.cit., Volum I, p. 170). Entre nosaltres la referida identificació minoria-oposició la manté SÁNCHEZ NAVARRO (Sánchez Navarro, Angel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit, p. 45), si bé inclou en la funció opositora de les minories la collaboració parlamentària amb la majoria, com a manifestació de la "función compleja" d'oposició (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, P. 43).

³⁴¹ Dit d'una altra manera, "en el régimen bipartidista es donde mejor se refleja la imagen de una oposición constitucionalmente instituida" (Ramírez, Manuel, *La oposición política*, ob.cit, p. 704).

³⁴² Hem referit anteriorment l'experiència de la VII^a legislatura de les Corts Generals (1996-2000), en que el Govern va tenir el suport estable d'un acord parlamentari entre el Partit Popular (minoria majoritària) i les minories basca, catalana i canària.

³⁴³ Llevat d'una anòmala (però possible) representació popular que concedeixi tal percentatge a un sol grup, és evident que és necessària la integració d'una o de varíes minories parlamentàries per la formació de la majoria qualificada de 2/3 exigida per la reforma constitucional agreujada (article 168 de la Constitució), o per la concurredàcia de les 3/5 parts dels vots de les cambres en l'elecció dels magistrats del Tribunal Constitucional (article 159.1 de la Constitució), l'elecció dels 20 vocals del Consell General del Poder Judicial (article 122.2 de la Constitució i article 112.2 de la Llei Orgànica del Poder Judicial, LO 6/1985, d'1 de juliol), i l'elecció del Defensor del Poble (article 2.4 de la Llei Orgànica del Defensor del Poble, LO 3/1981, de 6 d'abril). En el mateix sentit, SÁNCHEZ NAVARRO, pel qual, el sistema d'elecció parlamentària dels vocals del Consell General del Poder Judicial està pensat per "asegurar la representación de los sectores minoritarios" (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. p. 329).

³⁴⁴ En aquest sentit, Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., pp. 244-249.

pluralisme polític i la igualtat, als que tornarem posteriorment), i un tercer que es dedueix del seu contingut (el principi democràtic)³⁴⁵.

El principi democràtic és un principi jurídic autònom³⁴⁶, sense menció expressa en el text constitucional, però derivat directament, això si, de dues normes constitucionals, el principi de sobirania³⁴⁷ i la fórmula d'Estat democràtic (art. I CE).

En aquest sentit, el referit principi serveix per legitimar les decisions dels poders públics³⁴⁸, en tota la seva extensió -elecció, deliberació, decisió, aplicació i control-. La delimitació de les exigències bàsiques i necessàries per considerar democràtica una decisió dels poders públics ens haurà de proporcionar els

³⁴⁵ LAPORTA, acceptant les limitacions inherents en el concepte de sobirania ("Muchos autores lo desechan por ser un concepto carente de referencia empírica real"), considera que el principi de sobirania, (article 1.2 de la Constitució), entés com decisió de la majoria, "en un marco de condiciones de libertad", actua de "norma básica" del sistema constitucional, i serveix, en conseqüència, de fonament últim dels actes dels poders públics (Laporta, Francisco J., "Norma básica, Constitución y decisión por mayorías", *Revista de las Cortes Generales*, 1985, Número, pp. 47-53). PECES BARBA creu, en canvi, que la norma basica de la Constitució, en la seva funció informadora i legitimadora de la resta de l'ordenament, i de la pròpia Constitució, són els valors superiors, incloent-hi el pluralisme polític (Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, ob.cit., pp. 88 i següents).

³⁴⁶ Així ho diu explícitament DE VEGA, segons el qual "el principio democrático forma parte de la realidad y de la vida constitucional de nuestros días, y que, en consecuencia, ha sido incorporado íntegramente a nuestra Constitución de 1978" (De Vega, Pedro, "Constitución y democracia", a VVAA, *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F, 1983, p. 47). PORRAS RAMÍREZ inclou el principi democràtic entre els "principios estructurantes de la Constitución", els quals defineixen la forma d'Estat i el règim polític. "De todos ellos, el principio democrático que el artículo 1.1, en conexión con el último inciso del 1.2, enuncia, resulta el más comprensivo, el que los resume a todos, conteniéndolos en germen, al ser los demás, en cierto modo, explicación y desarrollo suyo" (Porras Ramírez, José María, *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 33-34)

³⁴⁷ Segons GARCÍA MORILLO, "la teoría de la soberanía popular es inseparable del principio democrático" (García Morillo, Joaquín, *La democracia en España*, Alliana Editorial, Madrid, 1996, p. 57). En el mateix sentit, DE VEGA parla de "principio democrático de la soberanía popular" (De Vega, Pedro, *Constitución y democracia*, ob.cit., p. 47)

³⁴⁸ ARAGÓN se distingeix de LAPORTA en determinar la ubicació del principi democràtic en la Constitució de 1978. La democràcia "en" la Constitució (no el principi democràtic "de" la Constitució) actuaria de principi de legitimitat i, en conseqüència, esdevindria "el soporte de la propia validez constitucional" y també "el núcleo de comprensión de todo el texto constitucional" i "la directriz del ordenamiento en todo su conjunto", per la qual cosa "no es en el artículo 1.2 de la Constitución [sobirania popular] donde se encuentra formulado este principio, sino, exactamente, en el artículo 1.1 [Estat Social i Democràtic de Dret, i Valors superiors]" (Aragón, Manuel, *La eficacia jurídica del principio democrático*, ob.cit., pp. 30-31). L'argument es reitera a l'obra *Constitución y democracia*: "La democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida ésta no tan sólo como forma política histórica (...) sino sobre todo como forma jurídica específica, de tal manera que sólo a través de ese principio legitimador la Constitución

instruments tècnico-jurídics per verificar la referida validesa i legitimitat de les decisions públiques.³⁴⁹

El principi democràtic ha esdevingut un element essencial de l'Estat constitucional. L'aprovació i vigència d'una Constitució no és un requisit suficient, en si mateix, per legitimar democràticament el sistema polític corresponent³⁵⁰. El dret constitucional, i en particular la Constitució, han d'incloure les normes i les correlatives garanties de reconeixement del principi democràtic. Constitució i democràcia, en aquest sentit, s'impliquen mútuament, en tan que la segona necessitat la primera per garantir-la³⁵¹ jurídicament, mentre que la primera reforça la seva funció legitimadora incorporant la segona³⁵².

La democràcia constitucional és el marc legitimador per excel·lència de l'exercici del poder polític. En aquest sentit, el principi democràtic es pot entendre no com una mecànica aplicació del principi de majoria, sinó com un procés en que ha d'estar garantida la lliure concorrència, i la capacitat d'intervenir i controlar, per fer possible l'alternança³⁵³ i protegir la democràcia dels seus usurpadors formalment democràtics.

adquiere su singular condición normativa" (P. 27). Pero en cap cas es pot parlar de "sobiranía de la Constitución" (Aragón, Manuel, *Constitución y Democracia*, ob.cit., p. 31).

³⁴⁹ En aquest cas, estarem davant de decisions "sobiranies" (Laporta, Francisco J., *Norma básica, Constitución y decisión por mayorías*, ob.cit., p. 51) i "legítimes" (Aragón, Manuel, *La eficacia jurídica del principio democrático*, ob.cit., p. 31).

³⁵⁰ Bobbio, Norberto, *La regola di maggioranza: limite e aporie*, ob.cit., p. 33.

³⁵¹ Es tracta de la "juridificación de la democracia", en el marc del "Estado Constitucional" com "Estado de Derecho" (Aragón, Manuel, *Constitución y democracia*, ob.cit., p. 30).

³⁵² Per DE VEGA, la Constitució esdevé la "racionalización jurídica y coronación histórica del principio democrático de la soberanía popular" per la qual cosa "llegamos así al punto en el que las consideraciones políticas y las jurídicas toman una proyección común, que es justamente la situación en la que los términos Constitución y Democracia se convierten en términos equivalentes" (De Vega, Pedro, *Constitución y Democracia*, ob.cit., pp 54 i 73).

³⁵³ Segons PASQUINO, només quan s'ha reconegut l'oposició "i sistemi politici si sono transformati de autoritari in democratici" (Pasquino, Gianfranco, *L'opposizione*, ob.cit., p. 3).

Una anàlisi del sistema constitucional espanyol ens permet comprovar no tan sols el compliment elemental de les esmentades exigències democràtiques (principi de sobirania i Estat Democràtic)³⁵⁴, sinó el desenvolupament, en el màxim nivell de garanties, de les característiques "adjectives"³⁵⁵ del principi democràtic (democràcia pluralista i participativa) que es van fer necessàries després de la postguerra. Entre aquestes característiques, la conversió del pluralisme polític en valor objectiu de tot el sistema³⁵⁶ (art. 1), el reconeixement de la funció preeminent dels partits en el desplegament de tal pluralisme (art. 6), i l'orientació participativa de l'acció dels poders públics (art. 9)³⁵⁷.

Una democràcia, en definitiva, constitucional i pluralista, d'orientació participativa, la qual, en protegir i promocionar l'heterogeneïtat política, i convertir-la en element definidor del règim polític, incorpora la protecció de les minories entre els elements de mesura i de referència de l'exercici del poder³⁵⁸. Així, el pluralisme no és tan sol, matisant Peces Barba, una manifestació de la llibertat³⁵⁹, sinó també -i, especialment -, seguin aquí Carl Schmitt³⁶⁰, la millor

³⁵⁴ De Vega, Pedro, *Constitución y Democracia*, ob.cit., pp 54 i 73.

³⁵⁵ ARAGÓN prefereix buscar "conexiones" entre el principi democràtic i la resta de la Constitució, més que buscar "adjetivos" per la democràcia (Aragón, Manuel, *La eficacia jurídica del principio democrático*, ob.cit., p. 29).

³⁵⁶ Aragón, Manuel, *La eficacia jurídica del principio democrático*, ob.cit., p. 33. L'autor també inclou la llibertat i la igualtat entre els elements estructurals de la democràcia.

³⁵⁷ Com diu GARRORENA, la Constitució "prolonga" la dimensió del principi democràtic "refiriéndolo no sólo al modo de ser de la sociedad y de las relaciones entre grupos, sino también a la propias relaciones que se desenvuelven dentro de los mismo grupos" (és mes una "estructura" i un "funcionamiento interno", que una "ideología") (Garrorena, Àngel, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, ob.cit., pp. 138-140).

³⁵⁸ En termes jurídics, el principi democràtic està limitat pels principis liberals, entre ells, el de tutela de les minories. El principi minoritari s'explica, seguint PORRAS RAMÍREZ, per la "necesidad de establecer mecanismos de control de la mayoría que, a su vez, garanticen los derechos de las minorías, lo que resulta consustancial al concepto mismo de Constitución, pues no hace sino expresar la necesidad de limitar el poder y de asegurar la operatividad del valor superior libertad" (Porras Ramírez, José María, *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, ob.cit., p. 35)

³⁵⁹ La relació primordial entre pluralisme i llibertat l'estableix PESES BARBA en el llibre *Los valores superiores*. Així, "estamos ante un valor comprendido en el concepto de libertad" (Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, ob.cit., p. 163)

³⁶⁰ Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, ob.cit., p. 15.

forma de garantir el principi liberal d'igualtat política, entesa com exercici de la participació no sotmès a dominació (i per, tant, a desigualtat)³⁶¹.

La millor forma de deduir el principi de protecció de les minories és comprovar la seva posició en el procés democràtic. Inicialment, el model democràtic es basava en l'estRICTA aplicació de la regla de la majoria, a la qual s'havien de sotmetre les minories, en tractar-se de l'expressió de la voluntat general³⁶².

De resultes de la regla de la majoria, la minoria és, o bé el conjunt de vots negatius i de rebuig d'una proposta, o bé el conjunt de vots positius però insuficients, obtingut per alguna de les alternatives presentades³⁶³. L'atribució del poder a favor d'un dels grups en competència pel mateix³⁶⁴ converteix els altres en minoria, el que condiciona la seva actitud en els processos que hi estan vinculats, sobre tot el parlamentari. La seva posició, en conseqüència, també és "inicialment" minoritària en el procés de govern, i, encara que, per definició, té caràcter "ocasional"³⁶⁵ -dura la legislatura o el que tragi en produir-se el canvi de poder o la seva col·laboració parlamentària- adoptarà una estabilitat relativa en els diferents procediments en que es manifesti (parlamentari, referendari o de control), a partir de les seves relacions amb el poder³⁶⁶.

³⁶¹ En la base doctrinal del concepte d'igualtat política, Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., (Caps. VI i VII del Llibre I, Caps I i III del Llibre IV), pp. 14-19, 103-110

³⁶² En aquest sentit, és il·lustrativa la reflexió de GARCÍA PELAYO sobre el pensament de Rousseau. Al seu entendre, la voluntat general "es prácticamente la voluntad de la mayoría, y cuando en virtud de esas cualidades de objetividad y universalidad, Rousseau sostiene el deber del individuo a someterse a la voluntad general, y el derecho de ésta a obligarle a tal sumisión, lo que se afirma es el absoluto derecho de la mayoría sobre las minorías" (García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., p. 172)

³⁶³ Les minories polítiques (minorities "by force") serien aquells "conjuntos de individuos que, dependiendo del voto se encuentran en una contingencia de inferioridad numérica" (Comanducci, Paolo, *Derechos humanos y Minorías: un acercamiento analítico neoilustrado*, ob.cit., pp. 30-31).

³⁶⁴ Al respecte de la democràcia competitiva o majoritària, Schumpeter, Joseph A., *Capitalisme, socialisme i democràcia*, ob.cit., p. 56.

³⁶⁵ La minoria política no adquireix de manera necessària un caràcter permanent, perquè no es defineix per l'existència de caràcters sociològics "tendenzialmente permanenti", sinó per la seva posició "nell'ambito dei procedimenti di formazione de la deliberazioni collettive" (Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, ob.cit., p. 47).

³⁶⁶ En conseqüència, en l'anàlisi i determinació de la condició minoritària, no és tan important el factor estrictament quantitatius com el relacional o contextual, a partir de "l'observation des faites sociopolítiques;

Així, en tant que concepte relacional, la tutela minoritària és una conseqüència de la preocupació liberal (projectada en el constitucionalisme) per la "tirania de la majoria"³⁶⁷ i el desconeixement (o la supressió) dels drets de les minories, i esdevé, en conseqüència un "dispositiu contramajoritari"³⁶⁸. Per tant, les regles del procediment pensades per assegurar l'expressió de les minories "en" el procés democràtic no prenen protegir la posició d'un grup concret, sinó garantir la posició minoritària en abstracte, independentment de l'encarregat d'exercir-la³⁶⁹.

La protecció de la minoria tampoc no és per definició, un objectiu essencialment polític, responsabilitat exclusiva del legislador -tot i que pot modelar-se segons els criteris polítics d'oportunitat més adequats en cada circumstància-. També és un principi general i objectiu de rang constitucional³⁷⁰, perquè tan sols s'aconsegueix situar-lo fora del lliure marge de disposició de la majoria si se li proporciona la màxima garantia normativa, o sigui, la constitucionalitat³⁷¹.

la situation de soumission, d'inferiorité dans laquelle se trouvent certaines groupes" (Koubi, Geneviéve, *Penser les minorités en droit*, ob.cit., p. 253), Més que les pròpies característiques de grup, "*lo que constituye a la minoría (...) es la existencia de una relación (jurídico-política)*" (De Lucas, Javier, *Las minorías: de los derechos individuales al estatuto jurídico*, ob.cit., p. 75).

³⁶⁷ La preocupació per les minories és també la preocupació per les garanties i els drets individuals, i, en aquest sentit, un dels elements essencials de la Constitució democràtica. Tal i com sosté DE VEGA, "*la conversión del Estado democrático constitucional del presente en un Estado garantizador de derechos y protector de las minorías, va a otorgar, como es lógico, una relevancia importante a la problemática jurídica*" (De Vega, Pedro, *Constitución y democracia*, ob.cit., p. 51)

En el mateix sentit, Porras Ramírez, José María, *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, ob.cit., p. 35.

Recordem també, al respecte, Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., El Federalista X (Madison), p.36.

³⁶⁸ Elster, Jon, *Regla de la mayoría y derechos individuales*, ob.cit., p. 32.

³⁶⁹ Des del moment en que s'institucionalitza i es constitucionalitza la relació entre poder i oposició, la posició de la minoria deixa de dependre de la voluntat de la majoria, i queda així protegida en abstracte, tot i que tal protecció "*no ha encontrado un fácil reflejo constitucional*" (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, ob.cit., p. 39).

³⁷⁰ Sobre la conveniència d'afegir un principi minoritari o de protecció de minories al tradicional principi majoritari, Biscaretti de Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, ob.cit., p. 123

³⁷¹ Ens tornem a referir aquí, en suport d'aquesta afirmació, a la doctrina continguda en el FJ Tercer de la STC 118/1998, de 4 de juny. Recurs d'empara contra la resolució de la Presidència del Congrés per la que es limita l'accés al coneixement de les matèries classificades.

La Constitució, entesa com el conjunt dels principis i de les regles "essencials" de justícia i convivència³⁷², serveix així per protegir el principi democràtic, en abstracte, perquè, en protegir les minories, i assegurar així el pluralisme, estableix les condicions per l'alternança³⁷³, impedint també el totalitarisme.

4.3. Sobirania Política, Minories i Estat Democràtic

La primera base o fonament del principi de protecció de les minories es troba en el principi de sobirania política del poble. La indeterminació material del concepte poble³⁷⁴ i la relativitat del poder sobirà en el sistema mundial³⁷⁵ no és obstacle per vincular operativament ambdues categories, i derivar-ne d'aquesta vinculació els criteris per determinar la validesa i la legitimitat de les decisions dels poders públics.

El principi de sobirania política està enunciat per l'article I de la Constitució espanyola en el següents termes: "*la soberanía nacional residen en el pueblo*

També, De Vega, Pedro, *Constitución y democracia*, ob.cit., p. 51

³⁷² Entre d'altres, Díaz Revorio, Juan José, *La Constitución como orden abierto*, ob.cit., pp. 95-100.

³⁷³ La relació entre majoria i minoria és, a més del resultat d'una "técnica de adopción de decisiones", la "proyección externa de diferentes alternativas de futuro" (López Guerra, Luis, *Mayorías y minorías en los poderes del Estado*, ob.cit., p. 50). Com a oposició, la minoria "cumple la función esencial de hacer posible el cambio futuro en el Gobierno" (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. p. 42).

³⁷⁴ La doctrina ha criticat sovint la indeterminació del concepte poble. Kelsen recorda que en sentit sociològic (o real), el poble no és una unitat, sinó "más bien una aglomeración de grupos que una masa compacta de naturaleza homogénea" que opera com unitat tan sols en un sentit normatiu, entès com "un sistema de actos individuales reglados por la ordenación jurídica del Estado", que és on adquireix un determinat sentit (*Esencia y valor de la democracia*, ob.cit., p. 30), el que també pot identificar-se com persona jurídica col·lectiva (Carré de Malberg, *Contribution à la théorie général de l'Etat*, ob.cit., Volum 2, p. 286). En contra APARICIO sosté que, "es obvio que lleva razón la óptica positivista de que el pueblo jurídicamente no existe en cuanto que no es sujeto de derecho" (Aparicio, Miguel Angel, *Introducción al sistema constitucional español*, Ariel, Barcelona, 1991, p. 89). En el mateix sentit, LAPORTA creu, en referència al concepte de poble, que "muchos autores lo desechan por ser un concepto carente de referencia empírica real" (Laporta, Francisco J., *Norma básica, Constitución y decisión por mayorías*, ob.cit., pp. 47-53).

³⁷⁵ Tal i com explica MERLE, al respecte del fenomen de les relacions transnacionals, "la aceleración y la intensificación de los intercambios de todo tipo tienden a romper la compartimentación que la soberanía de los Estados había instaurado en el mapa del mundo", i, en conseqüència, "la hermeticidad de las unidades políticas cada vez es más difícil de asegurar", contra la influència d'altres actors, principalment, les multinacionals (Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 427).

Sobre els efectes d'aquest fenomen en el dret constitucional, recordem els ja citats Jáuregui, Gurutz, *La nación y el estado nacional en el umbral del nuevo siglo*, De Vega, Pedro, *Mundialización y derecho*

español, del que emanan todos los poderes del Estado" (Art. 1.2.). La fórmula emprada és confusa, tal i com ha avisat la doctrina, perquè la sobirania nacional, per raons històriques, té un abast més limitat³⁷⁶. La nació és un subjecte indeterminat, una ficció de difícil ubicació material, i, en conseqüència, és difícil referir-li la titularitat originària del poder, el que converteix els seus "representants" (Rei i Corts, per exemple, en el constitucionalisme històric espanyol)³⁷⁷ en els titulars de fet, i separa el poble del concepte de sobirania.

La radicació popular de la sobirania, en canvi, imposa la participació dels seus membres, els ciutadans, en l'exercici pràctic del mateix, i reforça el principi democràtic³⁷⁸. El concepte de poble tampoc no és fàcil de definir, perquè no deixa de ser també una ficció³⁷⁹ -i més si la democràcia és defineix com a

constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual; i De Cabo, Carlos, *Contra el consenso. Estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, ob.cit., pp. 192-194

³⁷⁶ En el marc d'un règim polític fonamentat en la sobirania nacional, els representants ho serien de la nació, no dels seus membres. Seguint CARRÉ DE MALBERG, "le pouvoir souverain réside, non pas dans les individus membres de la nation, non pas davantage dans leurs groupements particuliers, électoraux ou autres, mais uniquement dans l'être collectif national" (Carré de Malberg, *Contribution à la théorie général de l'État*, ob.cit., Volum 2, p. 225).

En qualsevol cas, tal i com fa veure ARBÓS, el concepte de sobirania nacional elaborat pels revolucionaris francesos de 1789, principalment Sieyés, pretén principalment negar la legitimitat del poder absolut del monarca, però tanmateix l'expressió de la "voluntat suprema de la nació (...) ha esdevingut impossible, i, en tot cas, juridicament irrelevante" (Arbós, Xavier, *Orígens i evolució del concepte de sobirania*, ob.cit., p. 26). Aquesta qüestió no deixa de ser important, seguint GARRORENA, perquè el principi de sobirania nacional/popular encara està en la base de l'actual dret públic (Garrorena, Àngel, *Representación política y Constitución democrática*, ob.cit., pp. 24-31)

³⁷⁷ La fórmula concreta emprada en el Preàmbul de la Constitució de 1876 és "el Rey de acuerdo con las Cortes".

³⁷⁸ En opinió de LÓPEZ GUERRA, "la realización del principio democrático significa que las decisiones públicas han de adaptarse mediante la participación, directa o indirecta, de los ciudadanos, y que por ello esas decisiones son reconducibles - también de forma directa o indirecta - a éstos (...) Pero supone también algo más: que la misma organización de la comunidad política encuentra su última legitimidad y justificación en que responde a la voluntad popular" (López Guerra, Luis, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, València, 1994, p. 127) Per RAMÍREZ, "la democracia como principio (...) inspirador de organización política conlleva, inexcusablemente, dos premisas básicas: participación y responsabilidad. Anverso y reverso de una misma medalla que descansa sobre el pueblo hecho ciudadano. Se participa porque se es actor y no mero espectador. (...) Lo realmente importante es que la organización de la política se haga de tal forma que los gobernados participen en ella a través de canales auténticos, institucionalizados y representativos. Esta es la auténtica esencia de la democracia. En su seno, el ineludible derecho a la participación" (Ramírez, Manuel, *La Participación política*, ob.cit., p. 32).

³⁷⁹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit., p. 30.

pluralista-, però almenys proporciona una major base doctrinal per protegir la igualtat política dels membres de la comunitat³⁸⁰.

L'article 1.2 de la Constitució considera que el titular de la sobirania és el poble espanyol. L'adjectiu "nacional" cal considerar-lo no tan com una definició del lloc en que radica el poder originari, sinó com la manifestació jurídica d'una voluntat unitària³⁸¹. Es vol una sola nació política, i per tant un sol marc polític de decisió (de sobirania) encara que s'admeti la pluralitat de cultures i d'ens territorials, dotats fins i tot d'autonomia política³⁸². Però autonomia no és sobirania, tal i com avisa el Tribunal Constitucional³⁸³. Així, hi ha en l'adjectiu "nacional" no una intenció de limitar el caràcter democràtic "dintre" de l'Estat espanyol, sinó la d'impedir, en el marc de la Constitució vigent -altra cosa és el que es pugui aconseguir a través de la seva reforma- una escissió territorial.

³⁸⁰ Al respecte, Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., (Caps. VI i VII del Llibre I, Caps. I i III del Llibre IV), pp. 14-19, 103-110

³⁸¹ Així es manifesta, per exemple, FERNÁNDEZ SEGADO, pel qual, "sólo la necesidad sentida por el Constituyente de soslayar de la soberanía a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, de impedir cualquier atisbo formal que pudiera dar pie a las Comunidades que integran España de reclamar para sí el atributo de la soberanía, explica el recurso a la fórmula de la "soberanía nacional" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., p. 109). En el mateix sentit, MITJANS (VVAA, Temes de Dret Constitucional (I). Introducció històrico-constitucional, els principis estructurals, les institucions bàsiques de l'Estat i les fonts del dret, Universitat de Barcelona 1996, p. 222), sosté que "la referencia a la soberanía nacional només pretén remarcar el carácter indivisible i unitari de la soberanía".

A l'entendre de BASTIDA, "el indispensable refuerzo de la unidad nacional -que es patria común, indivisible e indisoluble-, ideado como escudo ante cualquier interpretación que la pusiese en entredicho, aparece en este punto con esplendor rampante. Con la equiparación de España a una única nación española se cercena el potencial verdaderamente nacional que las nacionalidades pudieran tener" (Bastida, Xacobe, *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 47)

³⁸² Al respecte del pluralisme cultural i territorial, entre d'altres, i des de diferents perspectives (totes elles pluralistes), Prieto de Pedro, Luis, "Unidad y pluralismo en el Estado autonómico", Documentación Administrativa, número 232-233, octubre 1992-març 1993, p. 46; Solozábal Echevarría, Juan José, "El Estado autonómico como Estado nacional (Adaptabilidad y rendimiento integrador de la forma política española)", Sistema, número 116, any 1993, p. 77; i Herrero de Miñón, Miguel, "Nacionalidades y Estado plurinacional en España", Política Exterior, Número 51, Maig-Juny 1996, p. 16.

³⁸³ Fj 3r de la STC 4/1981, de 2 de febrer. Recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de Bases de Règim Local, la Llei de Bases de la Sanitat Nacional i la Llei de Muntanyes.

De tota manera, la jurisprudència admet l'existència d'un vincle particular entre ciutadà i Comunitat Autònoma, fonamentat en l'existència d'interessos territorials específics³⁸⁴, però sense perjudicar la "igualtat bàsica"³⁸⁵.

El poder constituent creia, sense dubte, que el reconeixement de la pluralitat i la descentralització política podia establir les condicions per una afirmació nacionalista i el correlatiu desig de lliure determinació dels pobles de l'Estat³⁸⁶. La redacció de l'article 2 no deixa massa dubtes sobre la voluntat de convertir la unitat en un fet jurídicament intangible³⁸⁷. Així, "*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*" (Art.2). La reiteració adjetiva (indissoluble, indivisible, pàtria comú) del que ja està clarament establert en la part substantiva (Unitat de la Nació espanyola)³⁸⁸, al costat d'un novedós reconeixement de les "nacionalitats"³⁸⁹, apareix com una manifestació de les cauteles del poder constituent en l'acceptació de la pluralitat cultural, qüestió a la que tornarem en analitzar la protecció de les "minories nacionals".

³⁸⁴ En aquest sentit, l'existència del vincle jurídic entre ciutadà i Comunitat Autònoma (ciutadania autonòmica) justifica la discriminació dels que no són ciutadans de la mateixa en l'exercici del dret de sufragi en el procés electoral autonòmic, tal i com sosté la STC 60/1987, de 20 de maig, Recurs demparat contra la Resolució de la Junta Electoral provincial de Badajoz per la que es denega la proclamació de la candidatura "Liberación Andaluza" a les eleccions autonòmiques d'Extremadura. Així -diu el Fonament Jurídic 2n- "no cabe descalificar como desprovista de razonabilidad la exigencia de quienes aspiran a acceder a cargo público de diputado de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura tengan la condición política de extremeño, ya que esta exigencia resulta justificada teniendo en cuenta la finalidad perseguida por la Ley 2/1987, de procurar una cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad Autónoma entre el Cuerpo Electoral y aquellos que ante él se proponen como candidatos".

³⁸⁵ Al respecte de la igualtat bàsica, el principi de diferenciació i els interessos bàsics de les Comunitats Autònomes (sobre el que tornarem més endavant), entre d'altres, Pemán Gavín, Juan, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Prensas Universitarias de la Universidad de Zaragoza i Editorial Civitas, Madrid, 1992, p. 239; i Trujillo, Gumersindo, "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico", a VVAA, *Asimetría y cohesión en el estado autonómico*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997, pp. 18-19.

³⁸⁶ Bastida, Xacobe, *La nación española y el nacionalismo constitucional*, ob.cit., p. 47

³⁸⁷ Per RUIPÉREZ, "debe recordarse, a este respecto, que la posición del Constituyente español sobre el "ius secessionis" se encuentra, de manera inequívoca, expresada en el artículo 2", la redacció del qual té "una voluntad implícita de eliminar el derecho" (Ruipérez, Javier, *Constitución y autodeterminación*, ob.cit., p. 118).

³⁸⁸ MORODO considera que aquesta era la voluntat del poder constituent en adoptar la fórmula "sobirania nacional". Excloure "toda posibilidad de separatismo legal" (Morodo, Raúl, *La transición política*, ob.cit., p. 205).

La primera i principal manifestació del principi de sobirania democràtica (nacional/popular) és l'elecció popular dels representants. En aquest sentit, les eleccions han de poder ser referides al poble, encara que, en la pràctica, tan sols el titulars del dret de sufragi actiu inscrits regularment en el cens electoral exerceixen tal poder soberà³⁹⁰, escollint uns representants o participant en l'exercici de les formes previstes de democràcia directa. El principi de sobirania popular és, en aquest sentit, un principi de legitimació de les decisions adoptades, en nom del poble, pels òrgans que en la pràctica exerceixen tal poder³⁹¹, particularment el cos electoral i les assemblees representatives³⁹², el que també s'anomena "poder electoral"³⁹³.

De tota manera, en tan que principi constitucional, la sobirania ex art 1.2 CE s'exerceix en el marc de la Constitució, segons les normes i procediments en ella previstos. Així, la idea de sobirania il·limitada (en termes jurídico-polítics) tan sols és concreta materialment en el moment constituent, ni tan sols en el

³⁹⁰ Solé Tura, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, ob.cit, pp. 100-101.

³⁹¹ Encara que sigui habitualment expressada com la principal i més visible manifestació de la sobirania, la participació del poble en el procés electoral és en la condició d'òrgan de l'estat. Com diu CARRE DE MALBERG, "le corps électoral est un organe même, le principal organe de l'État", i en conseqüència, no hi ha "un droit de souveraineté individuelle", en el sentit rousseauà (*Contribution à la Théorie Général de l'État*, Volum 2, Pp. 413-426). El mateix pot afirmar-se del procediment referendari. Sosté DE VEGA, en explicar la "concepción organicista del referéndum" que "la voluntad del pueblo expresada en referéndum no es una voluntad de un poder soberano y libre, sino la de un órgano estatal más", visió que contrastaria amb la teoria clàssica, per la qual el referéndum no és més que l'acte de control del representat sobre el representant (en el sentiti de ratificar o rebutjar algun dels seus actes) (De Vega, Pedro, *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 111-113).

³⁹² Varela Suanzes, Joaquín, *Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española*, ob.cit, pp. 81-89

³⁹³ El Tribunal Constitucional insisteix especialment, en interpretar el sentit del principi de sobirania popular, en la possibilitat de referir-li una decisió concreta, com l'elecció, per determinar la seva legitimitat. La STC 10/1983, de 21 de febrer, *Recurs d'empara contra la destitució de cinc regidors de l'Ajuntament de Madrid, motivada per la seva baixa del Partit Comunista d'Espanya*, considera que "el sentido democrático que en nuestra Constitución (artículo 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular" (FJ 2n).

³⁹⁴ En aquest sentit, per DE ESTEBAN, "el poder soberano del pueblo se convierte así ineludiblemente en un poder electoral que se organiza y ejerce a través de los sistemas electorales" (De Esteban, Jorge, i González Trevijano, Pedro J., *Curso de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993, Volum II, p. 446)

procés de reforma constitucional (en que actua un poder constituent constituit)³⁹⁴.

La sobirania popular és la base del sistema democràtic, però no explica, per si sola, els seus requisits de funcionament. La decisió adoptada democràticament comporta una obligació essencial d'acatament, necessària per la pròpia estabilitat i convivència de la comunitat política, però, tal i com avisa la doctrina, no pot ser considerada una decisió "del" poble, llevat que tal poble hi consenteixi de manera unànime, el que tècnicament és inviable, almenys en els grans Estats³⁹⁵.

No obstant, la decisió pública podria ser adoptada per una majoria molt significativa de votants, fins i tot qualificada (2/3 o 3/4 dels votants), tant com per fer-la equivalent a una manifestació de la voluntat popular, en el sentit "rousseaunià" (en termes d'unanimitat, o aproximats). En qualsevol cas, per evitar arbitrarietats de les pròpies majories qualificades representatives, i tutelar les minories és aconsellable, en aquests procediments, el vot de ratificació popular³⁹⁶.

³⁹⁴ En aquest sentit, entre molts altres, Varela Suanzes, Joaquín, *Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española*, ob.cit., pp. 81-89; Balaguer Callejón, Francisco, "Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1978", *Revista de Derecho Político*, número 27-28, 1988, pp. 99-102; López Garrido, Diego, "Constitución y Estructura. Una teoría del poder constituyente", *Revista de las Cortes Generales*, número 8, 1986, pp. 121-129.

³⁹⁵ Sobre la inviabilitat del consentiment unànim ja avisava LOCKE, en opinió del qual "resulta poco menos que imposible conseguir la unanimidad, como consecuencia de la variedad de opiniones y de la pugna de intereses que se manifiesta fatalmente en cuanto se reúnen unos cuantos hombres" (Locke, Jhon, *Ensayo sobre el gobierno civil*, ob.cit., Capítol VIII, p. 75), tot i que ROUSSEAU, exigint-la tan sols pel pacte social, destacava el valor afegit del major consens, ja que "mientras más se acerquen las opiniones a la unanimidad, más dominará la voluntad general" (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., Llibre IV, Capítol II, p. 105). La idea d'unanimitat ("resultado imposible" i "resultado absurdo" per LÓPEZ AGUILAR (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, ob.cit., p. 72) la substitueix en l'actualitat la més operativa de consens, que en certa manera, següent LIJPHART, seria una alternativa possible de la clàssica concepció del govern per majoria: "La interpretación predominante de la definición básica de democracia es que ésta significa "gobierno de la mayoría del pueblo". Se argumenta que las mayorías deben gobernar y las minorías deben oponerse; pero esta opinión la ponen en duda el modelo de democracia de consenso" (Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit., p. 37).

³⁹⁶ Arribats aquí, tal i com argumenta DE VEGA respecte del referèndum constitucional, "ante hipotéticas arbitrariedades de mayorías cualificadas, y ante la veleidad y propensión de todo poder constituido a transformarse en poder constituyente, el referéndum aparece como garantía y de protección de las minorías" (De Vega, Pedro, *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, ob.cit., p. 119).

4.4. El principi majoritari

L'obligació d'acatar les decisions del cos electoral o de l'assemblea representativa no neix, per tant, d'una vinculació formal i fictícia entre la decisió i el poble, sinó que requereix el compliment d'altres requisits, i particularment, l'aplicació del principi de la majoria³⁹⁷. L'objectiu, ja que no és possible una identitat plena entre govern i poble, és evitar almenys un govern de la minoria³⁹⁸ o, el que és el mateix, l'existència d'una minoria dominant³⁹⁹.

És cert que, tal i com destaca la doctrina, el joc polític de les democràcies de postguerra es basa en la competència entre minories (aparells de poder) pel vot popular, el que es coneix com poliarquia⁴⁰⁰, i que la intervenció del poble queda limitada a l'elecció entre alternatives, sense possibilitat d'intervenir en la definició de les polítiques. No hi ha, pròpiament, un govern de la majoria, sinó el govern d'un minoria recolzat pel vot popular. Però fins i tot en aquesta perspectiva l'última instància decisora continua essent el cos electoral, i indirectament, el poble⁴⁰¹.

³⁹⁷ A diferència de la unanimitat, el principi de la majoria seria l'element que definiria de les democràcies pluralistes, ja que "la soberanía popular viene prescrita por los conflictos complejos que retan al poder estatal" segons CHUECA (Chueca, Ricardo, *La regla y el principio de la mayoría*, ob.cit., p. 165). En el mateix sentit, García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., p. 172).

³⁹⁸ Aristòtil, *Política*, ob.cit., Llibre III, Capítol VII, p. 130.

³⁹⁹ A l'entendre de LÓPEZ GUERRA, estaria en la tradició liberal i constitucional la lluita contra les minories dominants, ja que "el predominio de la minoría aparece como una forma no sólo lógica y éticamente irrazonable, sino también contraria a la misma historia, por cuanto el régimen constitucional surge históricamente de movimientos revolucionarios frente al poder de unos pocos" (López Guerra, Luis, *Mayorías y minorías en los poderes del Estado*, ob.cit., p. 50). El domini d'una minoria està també en la base del totalitarisme del segle XX, entre els fonaments de les doctrines feixistes. Transcrivint una de les tesis de HITLER en el *Mein Kampf*, SABINE recull que "la selección de la élite es, pues, un proceso natural. Representa al pueblo simplemente porque encarna más clara y explícitamente su voluntad interna de poder. La historia mundial es hecha por las minorías, siempre que a esta minoría numérica se incorpore una mayoría de voluntad y decisión" (Sabine, George A. *Historia de las Ideas Políticas*, P. 645).

⁴⁰⁰ Dahl, Robert A. *La democracia y sus críticos*, ob.cit., p. 196.

⁴⁰¹ En una aproximació equilibrada, Sartori defineix la democràcia com la competència entre minories per obtenir el suport de la majoria, sense qüestionar el caràcter democràtic del resultat. Així, "al final resulta que la mayoría desorganizada de los políticamente inactivos se convierte en el árbitro (...)en la lucha entre las minorías organizadas de los políticamente activos. Así que, cualquiera que sea el grado oligárquico de la organización de cada minoría cuando se examina desde dentro, incluso entonces el resultado de la competencia entre ellos es, en conjunto, la democracia" (Sartori, Giovanni, *Teorías de la Democracia*, ob.cit., Volum I, p. 196).

El principi de la majoria comporta que els procediments democràtics han de resoldre's en una votació en que resulta escollida la persona o aprovada la decisió que reuneixen el major nombre de vots, d'entre el conjunt dels membres de l'òrgan decisor⁴⁰². Al marge de la legitimitat del mètode, l'adopció del principi majoritari en el procés decisori es fonamenta en l'elevada probabilitat de satisfer a la major part dels interessos o voluntats que hi confluixen⁴⁰³, i de reduir, en conseqüència, els anomenats "costos decisoris"⁴⁰⁴.

Però el govern per majoria no és tan sols un mecanisme per resoldre una votació, perquè en aquest cas caldria definir tal element com regla, i no principi, seguint Chueca⁴⁰⁵. Així, el principi majoritari és un criteri jurídico-constitucional⁴⁰⁶, una norma fonamental de la democràcia constitucional que complementa necessàriament la sobirania popular. Les decisions són legítimes no tan sols si poden ser referides a la totalitat del poble, en el un sentit débil o

⁴⁰² Sartori ho defineix en termes de contundència numèrica: "el argumento simplemente es que quienquiera que vota con la mayoría (...) se encuentra del lado ganador. A la inversa, el que vota con una minoría (...) pierde su voto no cuenta. En la votación, por tanto, la "minoría" denota aquellos que deben someterse a la voluntad de la mayoría (...). (Sartori, Giovanni, Teorías de la Democracia, ob.cit., Volum I, p. 171).

⁴⁰³ En aquest sentit, segons ELSTER, es dona una "conexión entre gobierno de la mayoría y utilitarismo" (Elster, Jon, Regla de la mayoría y derechos individuales, ob.cit., p. 25)

⁴⁰⁴ És possible sostener, segons OFFE, "che la regola di maggioranza è un procedimento decisionale ottimale dal punto di vista della tecnica decisionale in quanto connette un massimo di certezza che una decisione verrà presa con costi decisionali relativamente bassi" (Offe, Claus, "Legitimazione politica mediante decisione a maggioranze", a VV.AA., Democrazia, maggioranza e minoranze, Il Mulino, Bolonya, 1981, pp. 73-74). La raó del baix cost de les decisions per majoria és, segons RUFFINI, que "la probabilità, per il Condorcet, che il risultato de una votazione per maggioranza sia conforme à verità cresce o diminuisce in ragione del numero de votanti" (Ruffini, Edoardo, Il principio maggioritario. Profilo storico, ob.cit., p. 101). Pel propi CONDORCET "el vot de la majoria és l'únic caràcter de veritat que pot ésser adoptat per tothom, sense perjudicar la igualtat" i, per la mateixa raó, és la manera "per arribar de forma més segura a la veritat" (Condorcet, Esbós d'un quadre històric dels progrésos de l'esperit humà, Editorial Laia, Barcelona, 1984, Època Novena, p. 164)

En conseqüència, en opinió de BUCHANAN/TULLOCK, "cuando todas las preferencias del individuo son de igual intensidad, la regla de la mayoría simple asegurará que los "beneficios" conjuntos de la acción excederán a las "pérdidas" conjuntas". (Buchanan, James, i Tullock, Gordon, El cálculo del consenso, ob.cit., p. 157).

⁴⁰⁵ Chueca, Ricardo, La regla y el principio de la mayoría, ob.cit., p. 157.

⁴⁰⁶ En el mateix sentit que CHUECA, però en un marc més pròpiament constitucional, es manifesta RUBIO LLORENTE, d'acord amb el qual, "para el derecho constitucional, y quizás éste sea el rasgo que más claramente lo distingue de otras ramas del Derecho, la contemplación de la regla de la mayoría desde la perspectiva de la legitimidad, es decir, como principio y no simplemente como regla procedural es, por lo general, la pertinente" (Rubio Llorente, Francisco, Minorías y mayorías en el poder constituyente, ob.cit., p. 33).

processal expressat anteriorment, sinó també en el cas de que s'hagin adoptat per majoria⁴⁰⁷.

La majoria, en conseqüència, podria abolir tècnicament el propi principi de govern majoritari però estaria suprimint la pròpia base de legitimació democràtica del sistema i eliminant, en conseqüència, la sobirania popular, que necessita de tal principi per manifestar-se. En tot cas, la majoria no és l'únic element definidor, ni és suficient, en si mateix, per assegurar el caràcter democràtic de l'Estat⁴⁰⁸.

Si s'elimina el principi majoritari, que és el que, davant de la impossible unanimitat, possibilita la capacitat popular de decidir⁴⁰⁹, el poble quedarà privat del poder originari, ja que algú altre (una minoria) podria exercir-lo sense disposar del seu consentiment (majoritari)⁴¹⁰. Hi ha, en conseqüència una connexió necessària entre sobirania popular i el principi de la majoria.

⁴⁰⁷ La doctrina considera el principi majoritari o de la majoria un element essencial de la "democraticitat" de l'ordenament jurídic, o, dit en paraules de PIZZORUSSO, "*l'impiego del principio maggiorario sia progressivamente divenuto un essenziale indice di riconoscimento della democraticità degli ordinamenti giuridici*", si bé, no es pot considerar "*l'unico strumento utilizzabile, con riferimento a qualunque situazione, per risolversi i problemi che si pongono nell'ambito della società moderna*" (Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, ob.cit., p. 49).

⁴⁰⁸ A l'entendre de BOBBIO, "nonostante l'opinione comune che un sistema democratico sia caratterizzato dalla regola di la maggioranza rispetto ai sistemi autocratici", majoria i democràcia no són dos conceptes "della medesima estensione", perquè no és cert, en primer lloc que "solo nei sistemi democratici valga la regola della maggioranza" i, en segon lloc, que "le decisioni collettive vengano prese "solo" mediante la regole de la maggioranza" (Bobbio, Norberto, *La regola di maggioranza: límite e aporia*, ob.cit., p. 33). MONTILLA sosté, en aquest sentit, que "el principio democrático no puede seguir configurándose en torno a la identificación de la voluntad de la mayoría con la voluntad general", i per això exclou una "noción de democracia basada en el carácter ilimitado y absoluto de la mayoría" (Montilla Martos, José Antonio, *La crítica a la protección de las minorías en Alemania*, ob.cit., p. 177)

⁴⁰⁹ En termes d'impossibilitat de la unanimitat i necessitat de la regla de la majoria per articular la voluntat popular s'expressa LÓPEZ AGUILAR, pel que "la [versión] mayoritaria, en cambio, encuentra su punto de apoyo en la asimilación de ese "resultado unívoco" ("unanimidad"), como "resultado imposible" y "resultado absurdo", proveyendo, en contrario, una fórmula jurídica enderezada a propiciar la definición de una propuesta de voluntad política a partir de una operación de cómputo y evaluación de voluntades plurales. Se trata, evidentemente de la denominada regla de las mayorías" (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, ob.cit., p. 72).

⁴¹⁰ En el sistema democràtic, la supressió del principi de la majoria pel partit majoritari és un risc evident, un "pericolo assai prossimo che il partito assuma un ruolo totalizzante e giunga a identificare la propria Weltanschaung con il retto ordinamento dello Stato e della società" (Bobbio, Norberto, Offe, Claus, i Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, ob.cit., p. 11). En aquest cas ens trobaríem davant del risc, avisat per TOCQUEVILLE, d'una majoria moral, de "el imperio moral de la mayoría", més enllà de la

El principi de la majoria, a més de la seva utilitat per decidir l'opció vencedora en el procés d'elecció o decisió política, estableix un "status" sociològic i polític. En l'esquema de relacions entre les institucions, i dintre de les mateixes, el grup majoritari o la majoria ocupen una posició preeminent, que els hi proporciona la titularitat del poder polític essencial de l'Estat (el de dictar lleis, elegir càrrecs o donar ordres).

En principi, en els Estats Democràtics, les majories per definició són les representatives (parlamentàries i locals) i la presidencial (en el cas de que es tracti d'una elecció directa)⁴¹¹, que no necessàriament ha d'estar formada per un sol grup homogeni⁴¹². Però és habitual projectar i relacionar els membres d'aquelles majories (el representants), i la suma dels vots populars que han estat necessaris per formar-les, i no tan sols per la circumstància del vot, sinó per les característiques ideològiques o culturals comunes⁴¹³. És el que Tocqueville, Mill i Ortega anomenaven "majoria social", l'actuació incontrolada i il·limitada de la qual podia suposar una greu limitació de la llibertat⁴¹⁴.

qual "no hay nada que resista", ni tan sols els principis de justícia (Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, ob.cit., del volum I, I, Apartat II, pp. 107-112).

⁴¹¹ El principi de la majoria serveix inicialment per "s'appliquer à une décision prise à la pluralité des voix", però també ens trobem en els casos en que "le mot majorité est utilisé comme synonyme du nom des partis qui la composent, ou si l'on préfère comme résumé de l'énumération de ceux-ci". És el que sosté DENQUIN per explicar l'ús del concepte majoria en el marc de la Constitució Francesa de 1958, i contra els que neguen la seva operativitat jurídica, recorda que el codi electoral francès de 1966 atribueix un espai televisiu específic pels "groupes qui appartiennent à la majorité" (Denquin, Jean Marie, *Recherches sur la notion de majorité sous la Vème République*, ob.cit., pp. 958-965).

⁴¹² Per CASSESE, l'heterogeneïtat de la majoria parlamentària o de govern comporta que "la maggioranza degli elettori può essere diversa della maggioranza degli eletti in virtù di un artificio legale che attribuisce anche a una minoranza di elettori il potere di governare" (Cassese, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit., pp. 34-35). LIJPHART destaca que "en dos democracias que aplican de forma predominante el régimen de la mayoría, Nueva Zelanda y el Reino Unido, por lo general predominan en la legislatura mayorías artificiales, no basadas en mayorías populares", es a dir, que "no han obtenido la mayoría del total de votos" (Lijphart, Arend, "El gobierno de la mayoría en la teoría y en la práctica: persistencia de un paradigma viciado", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, número 129, setembre 1991, p. 514)

⁴¹³ La majoria, des d'aquesta perspectiva, "est donc l'ensemble des idées, valeurs et anticipations que projette son existence au plutôt la probabilité de sa durée", en definitiva, "une matrice de comportements" (Denquin, Jean Marie, *Recherches sur la notion de majorité sous la Vème République*, ob.cit., p. 981).

⁴¹⁴ La idea del risc per la llibertat del domini social de la majoria es pot trobar a Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, ob.cit., volum I, I, Apartat II, pp. 115-116; Mill, Jhon Stuart, *Sobre la libertad*,

La Constitució Espanyola de 1978 no reconeix explícitament el principi majoritari⁴¹⁵, com tampoc el principi de protecció de les minories, però tal principi pot deduir-se de la connexió sistemàtica entre diferents preceptes de la pròpia Norma Fonamental, i encaixar-se en la doctrina precedent sobre el principi democràtic⁴¹⁶. La relació necessària entre sobirania popular i principi majoritari forma part del contingut normal de l'Estat democràtic en una democràcia pluralista⁴¹⁷ i, en tan que la Constitució de 1978 adopta tal forma de govern, i tal forma de govern estableix doctrinalment i històricament l'esmentada connexió⁴¹⁸, no es requereix una expressió literal de la mateixa, sinó que és suficient un mínim exercici d'interpretació sistemàtica.

És el que fa el Tribunal Constitucional en varíes ocasions per avaluar la legitimitat- a més de convalidar- les decisions adoptades per diferents òrgans representatius, no tots ells polítics. Així, la Sentència sobre l'elecció dels consellers de l'entitat financer "Caja Madrid (160/1990), en determinar si era legitim, segons el principi democràtic, que el partit de la majoria en la Comunitat de Madrid designés tots els membres de representació autonòmica en l'esmentat Consell, va argumentar que "*pretendre a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (que es simple proyección de las preferencias manifestadas por la voluntad popular)*" i, en conseqüència, i tenint en compte que no es tracta d'un òrgan en que calgui projectar directament la voluntat d'una cambra, "*no hay discriminación ideológica en el hecho de que, al*

ob.cit., pp. 110-111, i Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, ob.cit., primera part, apartat I, pp. 135-136.

⁴¹⁵ MOLAS/PITARCH, en canvi, consideren que l'article 79.2 CE, que conté una regla procedural (la majoria simple), consagra "explicítamente" el principi majoritari (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Los Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 126).

⁴¹⁶ La fórmula d'Estat democràtic (social i de Dret) i els valors de llibertat, igualtat i pluralisme (article 1 CE), que també són elements integrants del principi democràtic (Aragón, Manuel, *La eficacia jurídica del principio democrático*, ob.cit., pp. 32-33), permetrien deduir normativament també, com a contingut necessari d'aquell, el principi majoritari.

⁴¹⁷ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., p. 172.

⁴¹⁸ Tal connexió necessària deriva no tan del pressuposte encert de la decisió adoptada com de la seva validesa, fonamentada en el seu caràcter de principi. "La decisión mayoritaria es, entre seres libres, la única que puede pretender una validez universal dentro del grupo que la adopte" (Rubio Llorente, Francisco, *Minorías y mayorías en el poder constituyente*, ob.cit., p. 35).

proveer cargos públicos de naturaleza política, se de preferencia a los correligionarios"⁴¹⁹

El màxim intèrpret de la Constitució va formular una argumentació més elaborada en declarar la constitucionalitat de la decisió de la Universitat de València per la que es modificava l'escut de la institució (STC 130/1991). El Tribunal Constitucional vincula en aquesta sentència no tan sols voluntat de l'òrgan i principi majoritari, sinó que afegeix, entre els requisits de legitimitat de la decisió, la necessitat de que estigui formada en debat públic i segons el procediment establert.

La voluntat de decidir i el criteri decisorí requereix, en conseqüència, un procés formal previ, sense el qual no es pot considerar plenament democràtica la referida decisió. La voluntat de la majoria, en tot cas, degudament formulada, forma part essencial del pronunciament de l'òrgan, de la seva sobirania, i el seu criteri d'oportunitat no pot ser revisat per la via del control judicial, perquè es desconeixeria la seva llibertat política de decidir.

Així, "en un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y del contenido que la sociedad (...) tiene del interés público (...) la constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos, formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos, cuya observancia queda sujeta en todo caso al control de Jueces y Tribunales (...). Los argumentos de diversa naturaleza (...) pero todos ellos de oportunidad o conveniencia, fueron aducidos y defendidos durante el proceso de formación de la voluntad claustral y no prosperaron ante la mayoría, que optó por cambiar los símbolos emblemáticos de la Universidad de Valencia. Lo que no es posible es convertir por vía judicial aquellos argumentos de

⁴¹⁹ STC 160/1990, de 18 d'octubre. Recurs d'empara contra l'elecció dels consellers de l'entitat d'estalvi "CajaMadrid" (FJ 3r).

oportunidad en impedimentos jurídicos para el legítimo ejercicio por aquel Claustro constituyente del derecho fundamental de autonomía universitaria"⁴²⁰.

En canvi, el Tribunal Constitucional, en algun pronunciament (en concret, STC 93/1998), ha tolerat una distribució proporcional dels escons de les comissions parlamentàries entre els grups en clar perjudici pel principi majoritari de decisió, en concedir la majoria absoluta a un grup desproveït de la mateixa en el Ple⁴²¹. Tenint en compte la rellevància de l'adscripció política dels representants, establerta pel propi Tribunal (STC 32/1985), la prohibició de situacions "notablemente desventajosas" en la concreció tècnica de la proporcionalitat (STC 36/1990), el criteri no tan sols altera la projecció del principi majoritari (en benefici de la minoria majoritària) creant una situació de "minoria dominant". També vulnera el principi minoritari, en privar els altres grups de la seva capacitat d'incidència legítima en les decisions.

La Constitució de 1978, millorant els textos constitucionals precedents, projecta el principi de la majoria en el funcionament dels processos democràtics més rellevants, en particular, l'elecció dels representants i els procediments parlamentaris. El constitucionalisme històric tan sols preveia l'aplicació de la regla genèrica de la majoria en les votacions parlamentàries, però es recollien

⁴²⁰ STC 130/1991, de 6 de juny. Recurs d'empara contra l'acord del Claustre de la Universitat de València pel que s'aprova la modificació de l'escut de la Universitat (Fj 5è).

⁴²¹ De resultes dels canvis de grup, la composició del Ple del Parlament balear havia quedat en la següent situació: 29 (PP), 20 (PSOE), 5 (PSM), i 5(Mixt). Els escons de les comissions es distribueixen proporcionalment, amb atribució a la resta major dels escons no atribuïts (art. 39.1 Reglament Parlament balear). Amb la distribució anterior (31-21-5-2), el repartiment dels 15 llocs donava com a resultat 7,88 (PP), 5,33 (PSOE), 1,27 (PSM) i 0,50 (Mixt), amb atribució de restes a PP (0,88) i Mixt (0,50), el que sumava 8-5-1-1. Amb la nova distribució, el repartiment donava 7,37,-5,08-1,27-1,27, amb atribució de la resta al PP (0,37). La suma final és, igualment, 8-5-1-1. Segons el TC, la situació no és "notablemente desventajosa", tot i alterar el principi majoritari i, correlativament, la protecció de les minories (STC 93/1998, de 4 de maig, Recurs d'empara contra Acord de la Mesa del Parlament de les Illes Balears pel que es manté la distribució proporcional de les comissions, tot i el canvi de composició del Ple, Antecedent 2 i Fj 3)

poques modulacions de la mateixa en funció de la importància de les decisions, llevat de la Constitució de Cadis i la Constitució republicana de 1931⁴²².

La Constitució vigent, en canvi, a més de la regla general de la majoria⁴²³, preveu majories qualificades per l'elecció i remoció parlamentària de les magistratures més importants⁴²⁴, la votació de determinades mesures legislatives⁴²⁵, l'exercici de la iniciativa autonòmica⁴²⁶ i l'adopció de mesures transcendentals (estats excepcionals, o control excepcional de l'activitat de les Comunitats Autònombes)⁴²⁷. Tal previsió constitueix un desplegament molt acurat del referit principi majoritari, que es completa, amb major amplitud encara, en la legislació de desenvolupament constitucional, com analitzarem en detall posteriorment.

4.5. El pluralisme polític

4.5.1 La democràcia pluralista

⁴²² Els articles 106 i 107 de la Constitució de Cadis, per exemple, exigien una majoria de 2/3 de les Corts per acordar la prolongació o trasllat de les sessions de la cambra. L'article 64 de la Constitució de 1931, per la seva banda, establia la majoria absoluta per l'aprovació de la moció de censura contra el President del Govern, mentre que l'article 125 de la mateixa norma preveia una majoria de 2/3 (4 primers anys de vigència constitucional) o majoria absoluta (període posterior) per l'aprovació de la reforma de la Constitució.

⁴²³ La Constitució estableix per les votacions de les Corts generals la regla general de la majoria simple: "Els esmentats acords, per ser vàlids, hauran de ser aprovats per la majoria dels membres presents, sense perjudici de les majories especials que estableixin la Constitució o les lleis orgàniques i les que per l'elecció de persones estableixin els Reglaments de les Cambres" (Art. 79.2 CE).

⁴²⁴ Per exemple, l'elecció parlamentària de 8 magistrats del Tribunal Constitucional, per la que es requereix una majoria qualificada de 3/5 parts dels vots (article 159.1 CE).

⁴²⁵ L'aprovació de les lleis orgàniques requereix la concorrència de majoria absoluta del Congrés en votació final sobre el conjunt de la norma (article 81.2 CE).

⁴²⁶ L'exemple més acurat el trobem a l'exercici de iniciativa autonòmica per l'anomenada "via ràpida", en realitat un procediment agreujat en que es requereix iniciativa de totes les Diputacions, de 3/4 parts dels municipis, reunint almenys 1/2 del Cens Electoral, i l'aprovació de la iniciativa per referèndum amb majoria de vots (art. 151 CE).

⁴²⁷ Majoria absoluta per la declaració de l'estat de setge (art. 116.4 CE) i per l'aprovació, en el Senat, de mesures excepcionals contra les Comunitats Autònombes per incompliment de les obligacions constitucionals (art. 155 CE).

La democràcia constitucional espanyola és, també (i sobre tot), una democràcia pluralista⁴²⁸. El qualificatiu no representa una simple adjetivació de caràcter complementari, sinó una aportació substantiva, que assumeix les importants transformacions del constitucionalisme de postguerra, i modifica, en conseqüència, la pròpia concepció de la democràcia.

Ara no és suficient la possibilitat de referir al poble les decisions públiques, ni la vigència del principi majoritari, ni tan sois el compliment d'unes determinades regles formals en els processos decisoris, i esperar que el propi procés polític, sense garantia constitucional, garanteixi la diversitat política. Els processos democràtics han de tenir també un "contingut" pluralista, i en conseqüència, "reconèixer" i "garantir"⁴²⁹, però també "promocionar" el pluralisme polític⁴³⁰, entès com expressió institucional de la pluralitat real de la societat⁴³¹.

I no solament per reflectir el que realment passa, sinó també, i sobretot, per evitar, a partir de l'experiència històrica del nazisme⁴³², que una decisió del poble, adoptada per majoria i seguint un procediment legalment establert suprimeixi la diversitat i els grups que l'encarnen, les minories, i elimini,

⁴²⁸ Lucas Verdú, Pablo, *El pluralismo político-social entre la Constitución de 1978 y la Constitución substancial*, ob.cit., p. 50.

⁴²⁹ "El pluralismo político social consiste en el reconocimiento de variedad de grupos y formaciones sociales entre el individuo y el Estado". Per aquesta raó, segons LUCAS VERDÚ, la garantia constitucional del pluralisme polític és, sobre tot, la "traducción jurídico-formal de cierta realidad". És a dir, "ha articulado técnicamente algo que se daba y se da, en la realidad social" (Lucas Verdú, Pablo, *El Pluralismo político-social entre la Constitución de 1978 y la Constitución substancial*, ob.cit., pp. 24 i 50).

⁴³⁰ La intervenció activa de l'Estat en suport del pluralisme té per objectiu l'afavorir "l'espressione e la diffusione di una pluralità di opinioni, di credenze e di concezioni del mondo, consentendo nella massima misura possibile la libertà di manifestazioni del pensiero in tutte le sue forme e con tutti possibili mezzi" (Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, ob.cit., p. 71).

⁴³¹ Seguint PESES BARBA, el pluralisme polític "incluso proclama la necesidad de esos diversos puntos de vista para que sea posible la vida social, con participación de los ciudadanos", el que interpreta com "expresión de una concepción relativista" (Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, ob.cit., p. 165).

⁴³² "El ascenso de Hitler al poder político en un sistema constitucional que había sido modelado escrupulosamente para ser un modelo de democracia" canvia radicalment la presumpció de que la majoria actuaria de maneres "relativamente racionales y responsables" i imposa la necessitat d'aprofundir en la democràcia amb noves formes participatives, més obertes (Cobb, Roger, i Elder, Charles, *Participación en política americana*, ob.cit., pp. 12-14).

d'aquesta manera, la pròpia possibilitat de democràcia⁴³³. La garantia del pluralisme, en darrera instància, permetrà que l'individu, en el marc de les esmentades minories, estigui en millors condicions de resistir el poder de l'Estat.⁴³⁴

El concepte constitucional d'Estat democràtic i pluralista descarta, almenys en el marc de la interpretació hegemònica actual, una visió "dialèctica" dels models d'Estat en que la "democràcia" és el darrer estadi de l'evolució, entesa com democràcia social o "socialista", en que els ciutadans detecten efectivament tot el poder social⁴³⁵. Tot i l'evident incidència del pensament socialista en la Constitució⁴³⁶, el nostre Estat Democràtic és sobre tot un marc perquè formalment el poble -a la pràctica, els representants-, adopti decisions, però seguint les regles del Dret (Estat de Dret) i intervenint per corregir les desigualtats i fer efectius els drets (Estat social), però admetent qualsevol opció per fer-la possible, sense predeterminar les majories futures (Estat democràtic)⁴³⁷.

I en aquesta concepció "tolerant" i "oberta" de la democràcia el valor superior del pluralisme adquireix una gran rellevància⁴³⁸. És cert, com sostenen Pece-

⁴³³ Per PÉREZ FRANCESCH, "sin pluralismo (...) difícilmente podremos hablar de una democracia gobernante, quedando la democracia como una técnica procedural para tomar decisiones, con escasa participación popular" (Pérez Francesch, Joan Lluís, *El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo*, ob.cit., p. 29).

⁴³⁴ El pluralisme permet que "el individuo aislado" formi part dels grups, a partir d'una "comunidad de intereses", el que li proporciona "la posibilidad de ofrecer mayor resistencia a los detentadores del poder estatal", per la qual cosa "los grupos pluralistas son, por lo tanto, barreras y frenos frente al todopoderoso Leviatán" (Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, ob.cit., p. 423).

⁴³⁵ MORODO interpreta en aquest sentit la voluntat dels autors de la Constitució, tenint en compte que "dificilmente hubiera habido consenso si se propugnase la calificación del estado como Estado democrático de Derecho, por su connotación ideológica socialista. Y, al mismo tiempo, la inserción de la fórmula del estado social de Derecho, por su carácter conservador, en la década de los setenta, difícilmente sería aceptada por socialistas-comunistas" (Morodo, Raúl, *La transición política*, ob.cit., p. 182).

⁴³⁶ En aquest sentit, Oñate Rubalcaba, Pablo, *Consenso e ideología en la transición política española*, ob.cit., pp. 236-266; i Díaz, Elias, "Las ideologías de (sobre) la transición", a VVAA, *La transición democrática española*, ob.cit., pp. 757-784.

⁴³⁷ Al respecte, Garrorena, Àngel, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, ob.cit., pp. 201-242.

⁴³⁸ Segons SANTAMARÍA IBEAS, "la base teórica (y filosófica) del pluralismo político la hallamos en la idea o el principio de la tolerancia", l'arrel històrica de la qual és la "Reforma protestante" (Santamaría Ibeas, J.J. Los

Barba, Díaz Revorio i Lucas Verdú, que hi ha implícita en aquesta fórmula un ordre de valors, una moralitat pública (política, constitucional) determinada⁴³⁹, en la que implicitament es neguen d'altres, i primerament les de la nostra pròpia experiència històrica d'intolerància política i despotisme. Però això es fa precisament per mantenir "obert" el procés polític, sense exclusions⁴⁴⁰, ni tan sols d'aquelles forces crítiques amb la pròpia democràcia.

Estem, en conseqüència, en presència d'un principi jurídic que té per objecte la diversitat i, per aquesta raó, es constitueix en límit "del" procés democràtic, "en el" (dintre del) propi procés democràtic. I encara que totes les options polítiques de la societat s'encabeixin en el marc d'aquest pluralisme material, incloent la majoria, el cert és que, atribuït el poder a favor d'aquesta majoria, són les minories les principals beneficiàries de la vigència del referit valor en l'àmbit del procés democràtic⁴⁴¹. Al respecte, la garantia des seus drets deixa de

valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Universidad de Burgos, Editorial Dykinson, Madrid, 1997, pp. 351-352).

⁴³⁹ Els valors superiors són la "positivación de una moralidad", la concreció d'un concepte de "justicia no positivista", en definitiva, "guía y modelo ético para la interpretación y el desarrollo" de la Constitució (Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, a VVAA, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, ob.cit., pp. 27-31). LUCAS VERDÚ, per la seva banda, creu que l'opció pel pluralisme "es un juicio de valor que se apoya en la tradición humanista, liberal y progresista, necesaria para el libre desarrollo de la persona en la convivencia" (Lucas Verdú, Pablo, *El Pluralismo político-social entre la Constitución de 1978 y la Constitución substancial*, ob.cit., p. 23). Finalment, DÍAZ REVORIO es partidari de una "democracia militante", però sense excloure les minories anti-sistema (Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución como orden abierto*, ob.cit., pp. 96-97)

⁴⁴⁰ En conseqüència, seguint ZAGREBELSKY, "las sociedades pluralistas actuales (...) esto es, las sociedades dotados en su conjunto de un cierto grado de relativismo, asignan a la Constitución no la tarea de establecer directamente un proyecto predeterminado de vida en común, sino la de realizar las condiciones de posibilidad de la misma", el que implica "la coexistencia de valores y principios" i finalment, una "visión de la política" caracteritzada per "la inclusiva de integración", i no per la "exclusión y imposición por la fuerza" (Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, ob.cit., pp. 13-15).

En els mateixos termes de defensa del pluralisme, vinculada a la participació de les minories, ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, ob.cit., p. 77; i ELY, Jhon Hart, *Democracy and distrust*, ob.cit., pp 75-76, i 135-136

⁴⁴¹ Així ho entén, entre d'altres DE LUCAS, pel qual "el pluralismo, en el sentido liberal, es una lucha por la inclusión, por el reconocimiento, la no discriminación y la igualdad de consideración de los grupos minoritarios" (De Lucas, Javier, "La tolerancia como respuesta a las demandas de las minorías culturales", *Derechos y Libertades*, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Juliol-Desembre 1995, Número 5, p. 162). Anant més lluny, KYMLICKA observa el moviment pels drets de les minories i a favor del pluralisme, com una reacció contra la doctrina de la sobiranía, impregnada (aquesta reacció) d'un cert caràcter antiestatal. Així, "as a general intellectual tendency, pluralism in the early 20th century was above all reaction against the doctrine of sovereignty (...) But ethnic pluralism as it developed in the United

ser una responsabilitat del legislador (ergo, de la majoria) i passa a tenir un contingut intangible i indisponible pel legislador que, com veurem posteriorment, es protegeix principalment, però no exclusivament, a través dels drets fonamentals dels seus membres⁴⁴².

Les Constitucions garanteixen el pluralisme no tan sols assegurant el respecte dels drets de les minories i la diversitat política (pluralisme polític), sinó també establint un sistema de pesos i contrapesos en el repartiment del poder (pluralisme constitucional)⁴⁴³.

4.5.2. El pluralisme polític, valor superior de l'ordenament jurídic

En el cas espanyol, la idea de democràcia pluralista s'assenta jurídicament sobre la fórmula d'Estat Democràtic (Estat Social i Democràtic de Dret) i el valor superior del pluralisme polític, establerts per l'article 1r de la Constitució, segons el qual, "*España se constituye en Estado social y democrático de derecho que proponga como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*" (Art. 1.1.)

El pluralisme polític està garantit directament per la Constitució, i, per aquesta raó, és una norma jurídica directament aplicable⁴⁴⁴, però les seves especials

States cannot plausibly be characterized as an antistate ideology" (Kymlicka, Will, *The rights of minority cultures*, Oxford University Press, New York, 1995, p. 144).

⁴⁴² "Es obvio que lo importante es reconocer los derechos a quienes son sus titulares: los individuos, pertenezcan o no a las minorías del tipo que fuere", però també és cert que "cuando hablamos de derechos de las minorías, tratamos de proteger sobre todo derechos individuales, pero también algo más que ellos" (De Lucas, Javier, a VVAA, *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Fundación ONCE, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1994, pp. 31-33).

⁴⁴³ SARTORI distingeix entre "pluralismo político" com a "diversificación del poder" i "pluralismo constitucional" com a "división de poderes" (Sartori, Giovanni, *Los fundamentos del pluralismo*, ob.cit., pp. 109-114)

⁴⁴⁴ A l'entendre de DÍAZ REVORIO, els valors superiors són normes jurídiques en la mesura que són "una regla referida a la conducta humana", "suponen un mandato" i "tienen carácter jurídico", atès (en aquest darrer requisit) que existeix una "sanción externa e institucionalizada a su violación" (per exemple, la nulitat) (Díaz Revorio, Francisco Javier, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1997, pp. 156-161)

característiques, especialment la seva "impredictibilitat" i "indeterminació"⁴⁴⁵, exigeixen una activitat interpretativa per completar els seus continguts, de caràcter obert i axiològic⁴⁴⁶. Per aquesta raó, els valors superiors són considerats "normes secundàries"⁴⁴⁷ i fins i tot "norma bàsica material"⁴⁴⁸ de la Constitució.

A diferència dels altres valors superiors, el pluralisme polític no és pròpiament un valor, perquè deriva directament de la llibertat⁴⁴⁹, però precisament la seva concreció permet salvar les dificultats interpretatives, en connectar-lo amb els preceptes constitucionals més concrets que el desenvolupen (particularment, la garantia constitucional dels partits polítics i el dret constitucional de participació, arts 6 i 23⁴⁵⁰), que també emparen les minories. En aquest sentit hi tornarem en el capítol següent.

4.5.3.. El pluralisme polític i les minories que no comparteixen el contingut material de la Constitució

La penetració del valor superior del pluralisme polític en el sistema constitucional espanyol ha afavorit la creació d'un amplíssim marge de tolerància

⁴⁴⁵ Freixes Sanjuán, Teresa, i Remotti Carbonell, José Carlos, "Los valores y principios en la interpretación constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 35, maig-agost 1992, p. 99.

⁴⁴⁶ Seguint DÍAZ REVORIO, "el carácter abierto no implica carencia de contenido obligatorio e inmediatamente vinculante", i si bé "permite que puedan realizarse varias "lecturas" de la misma", no permet "cualquier lectura". Tanmateix i, en tant que elements axiològics, els propis valors "desempeñan una importante función en la interpretación del resto de la Constitución" (Díaz Revorio, Francisco Javier, *Valores superiores e interpretación constitucional*, ob.cit., pp. 304 i 308)

⁴⁴⁷ Així, almenys, en el cas del pluralisme polític, a l'entendre de RUBIO LLORENTE (Rubio Llorente, Francisco, *Prólogo*, a *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, ob.cit., p. XII)

⁴⁴⁸ En aquest sentit, Peces Barba, *Los valores superiores*, ob.cit., pp. 101-102; Freixes Sanjuán, Teresa, i Remotti Carbonell, José Carlos, *Los valores y principios en la interpretación constitucional*, ob.cit., p.100; i Santamaría Ibeas, Juan José, *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, ob.cit., p. 101.

⁴⁴⁹ Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, a *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, ob.cit., p. 31

⁴⁵⁰ Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, ob.cit., p.

⁴⁵⁰ En aquest sentit, Rubio Llorente, Francisco, *Prólogo*, a *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, ob.cit., p. XI

envers les minories, però mai en perjudici de la pròpia existència del marc democràtic. La doctrina del màxim intèrpret de la Constitució ha concebut el procés de participació política sense excloure cap posició ideològica, i per tant, tot i mantenir la apostia valorativa de la Constitució a favor de la democràcia, ha deixat de banda qualsevol temptació d'imposar una sola ideologia constitucional⁴⁵¹ (una defensa imposta de tots els seus continguts) en el debat polític, el que li ha permès corregir els les interpretacions restrictives fetes per les institucions.

El Tribunal Constitucional, en aquest sentit, ha demostrat està més a prop d'una idea "processal" o "procedimental" de la unitat constitucional de l'Estat que d'una defensa identitària de la mateixa⁴⁵². Així ho ha expressat, per exemple, en les dues sentències sobre la qüestió de l'acatament de la pròpia Norma Fonamental, suscitades pels diputats independentistes bascos d'Herri Batasuna, que van rebutjar el jurament o promesa de la Constitució perquè aquesta norma no reconeix políticament la "nació basca".

En el primers dels casos indicats, els parlamentaris no van acceptar l'acatament de la Constitució, per les referides discrepàncies ideològiques sobre el seu contingut, i per aquesta raó la Mesa del Congrés no els hi va reconèixer la condició plena de diputats. En el segon cas, els diputats van acceptar l'acatament

⁴⁵¹ En considerar aquesta qüestió, JIMÉNEZ CAMPO manté que "la Constitución -su contenido material- no limita el ideario de cada partido ni condiciona, por lo tanto, la libre expresión del pluralismo político", en tan en quan "la Constitución española carece de cláusulas de intangibilidad y reconoce la eventualidad de su "revisión total". En consecuencia, "si la reforma total de la Constitución es un objetivo jurídicamente legítimo, también ha de serlo la articulación de proyectos partidarios que anticipen en sus programas, ante la opinión y el electorado, ese horizonte de reforma constitucional", i, per tant, l'expressió "actividades contrarias a los principios democráticos", límit de l'actuació dels partits polítics, s'ha d'interpretar restrictivament (Jiménez Campo, Javier, "Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español", a VVAA. Régimen Jurídico de los partidos políticos y Constitución. Centro de Estudios Constitucionales i Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, p. 40).

En el mateix sentit, DÍAZ REVORIO (Díaz Revorio, Francisco José, *La Constitución como orden abierto*, ob.cit., pp. 95-100)

⁴⁵² O dit en paraules d'ESTÉVEZ ARAUJO, "proceso de gobierno i no ideología de gobierno" (Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, ob.cit., p. 77). En una línia semblant,

de la Constitució, però afegint la fórmula "per imperatiu legal" a la reglamentària de "promesa o juramento de acatar la Constitución" (article 20.1.3^a del Reglament del Congrés).

El Tribunal va denegar l'empara en el primer, però la va concedir en el segon, deixant clar que un formalisme no pot estar per sobre de la llibertat ideològica dels diputats, i de la voluntat popular que representa⁴⁵³. La doctrina principal de la sentència, pels que ens interessa, no va ser tant la ponderació entre els drets dels diputats i la autonomia parlamentària⁴⁵⁴, com la delimitació del significat de l'acatament constitucional. En opinió del TC, el jurament o promesa d'acatar la Constitució no significa una adhesió ideològica als seus continguts, sinó una garantia (formal, tot cal dir-ho) de que es respectaran les formes constitucionals en la defensa dels propis plantejaments, que poden estar en contra de la Constitució, sempre i quan tal contradicció es manifesti en formes democràtiques, i tals formes s'acceptin⁴⁵⁵.

ZAGREBELSKY parla d'una Constitució pensada no "para establecer un proyecto determinado de vida en común, sino la de realizar las condiciones de posibilidad de las misma" (*El derecho dúctil*, ob.cit., p. 13).

⁴⁵³ STC 119/1990, de 21 de juny. Recurs e'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB, per acatar la Constitució amb una fórmula no prevista al Reglament. FJ 7.

⁴⁵⁴ Al respecte de l'autonomia parlamentària, la llibertat ideològica i el dret de participació dels representants, ARANDA considera que l'exigència d'acatament, sense perjudici de la flexibilitat de la fórmula, no és una simple constatació, en seu parlamentària, d'una circumstància externa (l'elecció) en situació de "condición suspensiva", sinó un requisit per l'"acceso y ejercicio de las funciones parlamentarias (...) en virtud de la autonomía parlamentaria". Així, la STC 119/1990 "pone en duda la teoría que sostiene que el cumplimiento de estas condiciones es un mero acto formal de constatación y eficacia" (Aranda, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 286).

⁴⁵⁵ Sobre aquesta qüestió, DÍAZ REVORIO, en analitzar els referits pronunciaments del Tribunal Constitucional, sosté que "de la dicción del artículo 16 [de la Constitución] no parece deducirse ningún tipo de exigencia en este sentido; sin embargo, cabe recordar que la sujeción a la Constitución supone un deber positivo de actuación para los titulares de los poderes públicos", la qual cosa implica "la necesidad de armonizar este deber con las manifestaciones posibles de la libertad ideológica" (Díaz Revorio, Francisco José, "El acatamiento a la Constitución y el acceso al ejercicio de cargos públicos representativos", *Revista de las Cortes Generales*, Número 28, 1993, p. 140). També, del mateix autor, *La Constitución como orden abierto*, ob.cit., pp. 101-144.

DE LA PEÑA destaca, entre les idees principals dels referits pronunciaments, dues, la primera, que "el acatamiento equivale a un respeto a la Constitución, y no una adhesión ideológica o una conformidad total a su contenido", i la segona, que "la Constitución no prevé, pero tampoco prohíbe la inclusión de un requisito como es el deber de acatamiento a la Constitución" (De la Peña Rodríguez, Luis. *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1998, p. 81).

Així, en la primera sentències referida (101/1983) deixava clar que "el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta a la CE en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los artículos 166 i siguientes de la Norma fundamental"⁴⁵⁶. Però tal discrepància no es pot condir fins el punt d'actuar fora del marc procedimental de la Constitució, perquè "cuando los electores ejercitan un derecho fundamental establecido por la CE, al amparo de la misma, tal ejercicio ha de efectuarse dentro del marco constitucional y con el alcance previsto en la propia CE que no comprende el de obtener un resultado prohibido por la misma como el que los titulares de los poderes públicos accedan a los cargos sin el deber positivo de actuar con sujeción a la CE"⁴⁵⁷.

La minoria que no comparteix els continguts constitucionals, en conseqüència, no està legitimada per obviar-los en els seus actes dintre del sistema, ni tan sols si tal discrepancia es va manifestar en el referèndum constitucional -o si la va manifestar la majoria del territori que representa- perquè en el cas de que l'acceptació de la decisió estigués condicionada pel sentit del vot, es faria inviable la pròpia democràcia. I és que "la CE una vez promulgada, tiene validez y obliga a todos los ciudadanos españoles por haber sido ratificada -entre otros requisitos- por la mayoría del pueblo español, con independencia de cual fuera el voto de ésta o aquella persona, de este o aquel grupo de electores, pues, de no ser así, ninguna norma aprobada por una mayoría con el voto en contra o la abstención de una minoría

En termes més directes, un altre pronunciament del Tribunal Constitucional, la Sentència 122/1983, de 16 de desembre. Recurs d'empara contra la Resolució de la Mesa del Parlament galleg per la que es denega l'adquisició plena de la condició de diputat per falta de jurament/promesa d'acatament i fidelitat a la Constitució, FJ 5è, reitera que l'acatament de la Constitució és "un compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente en tanto existe y a no intentar su transformación por medios ilegales".

⁴⁵⁶ STC 101/1983, de 18 de novembre, Recurs d'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB per no acatar la Constitució, FJ 3r.

⁴⁵⁷ STC 101/1983, de 18 de novembre, Recurs d'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB per no acatar la Constitució, FJ 3r.

podría pretender obligatoriedad general, lo que no sólo sería absurdo sino tambien contrario al artículo 9.1 CE y al principio de seguridad jurídica"⁴⁵⁸.

Caldria afegir, per completar l'argumentació del Tribunal Constitucional, i seguit Laporta⁴⁵⁹ i Peces Barba⁴⁶⁰, que el que resulta afectat pel rebuig de la decisió majoritària no és tan el principi de subjecció a la Constitució, com el principi democràtic -la sobirania popular-, en tan que norma bàsica. El rebuig de la norma aprovada per la majoria produuria principalment un problema de legitimitat democràtica -una extralimitació en el dret minoritari a discrepar-, a més d'una situació d'inseguretat jurídica⁴⁶¹.

La doctrina constitucional sobre el significat i l'abast de l'acatament de la Constitució té conseqüències evidents sobre la forma de concebre el procés de participar. El dret de participar exigeix una acceptació incondicionada del principi democràtic -procés i institucions⁴⁶² i de resultes, la democràcia és aquí més important que els eventuals objectius ideològics que en ella estan dispersos, i es converteix alhora en un principi ideològic intangible "dintre" de la Constitució⁴⁶³. La competència legítima pel poder, en conseqüència, passa per acceptar les regles del joc democràtic.

⁴⁵⁸ STC 101/1983, de 18 de novembre, Recurs d'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB per no acatar la Constitució, Fj 3r. En relació a la necessària acceptació de la voluntat majoritària per la minoria contrària a la Constitució, RUBIO LLORENTE afirma que "la decisión mayoritaria es, entre seres libres, la única que puede pretender una validez universal", i alhora assegurar la "conciliación entre la libertad individual y la aceptación de la voluntad del grupo", sense perjudici del dret de la minoria, a partir de l'acceptació de "la unidad misma del grupo", a la recerca "del reconocimiento de la heterogeneidad" (Rubio Llorente, Francisco, *Minorías y mayorías en el poder constituyente*, ob.cit., pp. 35, 41 i 44).

⁴⁵⁹ Laporta, Francisco J., *Norma básica, Constitución y decisión por mayoría*, ob.cit., pp. 47-53.

⁴⁶⁰ Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, ob.cit., pp. 163-169.

⁴⁶¹ L'acatament implica "actuar a través de las reglas y de los procedimientos legalmente establecidos" (Martín, Esther, *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Cedecs, Barcelona, 1996, p. 115)

⁴⁶² Tal i com diu GARCÍA ROCA, al respecte de la doctrina jurisprudencial sobre l'acatament de la Constitució, "democracia como método o reglas de procedimiento" (García Roca, Javier, *Cargos públicos representativos*, ob.cit., p. 277).

⁴⁶³ La garantía constitucional del principi democràtic, i en particular el reconeixement del pluralisme polític, va més enllà de la defensa de la integritat del text constitucional. En opinió de DÍAZ REVORIO, "la referencia al pluralismo político sirve también para defender que la propia Constitución no es favorable a obstaculizar el acceso a los cargos representativos de las opciones políticas más variadas, incluidas las que podríamos denominar "extrasistema"". Però, en qualsevol cas, uns i altres ("constitucionals" i

El Tribunal Constitucional des d'aquesta posició processalista i alhora "garantista" de la Constitució -llibertat de crítica però obligació d'acceptar les decisions majoritàries - defensa, en la segona de les sentències indicades (119/90)⁴⁶⁴ que "la fórmula de jurament o promesa (...) es (...) ideológicamente neutral", i per tant, "no se trata ya, por tanto, del respeto o no a una fórmula ritual, sino del cumplimiento o incumplimiento de un requisito formal, el de rendir homenaje de sumisión y respeto a la CE, que exige la prestación de juramento o promesa de acatamiento a la misma, pero sólo eso"⁴⁶⁵

Per aquesta raó, una interpretació formalista de tal obligació, com la que va sostenir la Mesa del Congrés per negar als diputats independentistes bascos l'adquisició plena de la condició de diputats, contraria la pròpia idea de pluralisme. "En un Estado democrático -diu, en aquest sentit, la sentència- que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de sus valores superiores el pluralismo político; que impone el respeto a los representantes elegidos por sufragio universal en cuanto poderes emanados de la voluntad popular, no resulta congruente una interpretación de la obligación de prestar acatamiento a la CE que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de este modo se violenta la misma CE de cuyo acatamiento se trata (...) interpretación excluyente frente a otra integradora"⁴⁶⁶.

"extrasistema") han de "aceptar las reglas del juego democrático" i "no intentar su transformación por medios ilegales" (García Roca, Javier, *El acatamiento a la Constitución y el acceso al ejercicio de cargos públicos representativos*, ob.cit., pp. 141-143).

⁴⁶⁴ La mateixa doctrina es conté en la STC 74/1991, de 8 d'abril, Recurs d'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de senadors als representants d'HB (Iruin-Álvarez Emparanza), per acatar la Constitució amb una fórmula no prevista al Reglament.

⁴⁶⁵ STC 119/1990, de 21 de juny, Recurs d'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB, per acatar la Constitució amb una fórmula no prevista al Reglament, Fj 7.

⁴⁶⁶ STC 119/1990, de 21 de juny, Recurs d'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB, per acatar la Constitució amb una fórmula no prevista al Reglament, Fj 7.

4.6. La protecció de les minories

La democràcia constitucional i pluralista no es preocupa tan sols de garantir la diversitat de grups polítics (el pluralisme), sinó que també, tal i com hem vist en apartats precedents, afegeix mecanismes específics de tutela pels grups minoritaris, en raó de la seva posició (minoritària) en un context polític i institucional determinat (l'elecció, la legislació, el control del govern o el control de constitucionalitat)⁴⁶⁷, a l'objecte de facilitar la crítica del poder i l'alternança⁴⁶⁸.

El principi de protecció de les minories polítiques, en sentit jurídico-polític estricte, no tan sols és aplicable sobre els grups polítics minoritaris reconeguts per l'ordenament constitucional (partits polítics, federacions de partits, coalicions electorals, agrupacions d'electors, grups parlamentaris, grups municipals, grups territorials) sinó també sobre altres grups no formals, articulats entorn d'una votació concreta o d'un procés polític determinat⁴⁶⁹. Les majories i minories parlamentàries, per exemple, es poden estructurar per sobre dels grups organitzats, tot i que seran els grups (o els parlamentaris individuals) la base de la seva acció política⁴⁷⁰.

El dret constitucional, d'altra banda, ha integrat en el principi de protecció de les minories polítiques la representació de les minories socials (Estats Units i Bèlgica, per exemple), per corregir les desigualtats socials provocades

⁴⁶⁷ En aquest sentit, entre d'altres, ja citats, Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit., p. 106; Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho constitucional comparado*, ob.cit., p. 123; López Guerra, Luis, *Mayorías y minorías en los poderes del Estado*, ob.cit., p. 53; Ely, Jhon Hart, *Democracy and distrust*, ob.cit., pp. pp. 135 i ss; Sartori, Giovanni, *Teorías de la democracia*, ob.cit., Volum 1, pp. 169; Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit., p. 38; i Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, ob.cit., p. 51.

⁴⁶⁸ López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, ob.cit., pp. 39-46; Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit., p. 32; i Peçes Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, ob.cit., p. 166.

⁴⁶⁹ Comanducci, Paolo, *Derechos humanos y Minorías: Un acercamiento analítico neoilustrado*, ob.cit., pp. 30-31

⁴⁷⁰ Sánchez Navarro, Angel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., pp. 115-120.

directament per la insuficiència de la representació, o la manipulació de la mateixa (el "gerrymandering")⁴⁷¹. El principi de proporcionalitat electoral, de fet, pretén garantir, com veurem, una exacta traducció parlamentària de la pluralitat social, i aconseguir, per tant, la integració de les minories⁴⁷².

Tot i la difícil ubicació en el constitucionalisme liberal, restrictiu pel que fa als grups⁴⁷³, el principi de protecció de les minories, en tan que bé constitucional autònom dels drets fonamentals que també el garanteixen, ha trobat acollida sistemàtica en la Constitució de 1978. El principi no té un reflex literal en el text constitucional ni tampoc una fórmula jurisprudencial explícitament omnicomprehensiva del fenomen, però s'enuncia, pel concret àmbit dels processos parlamentaris, entre d'altres, en la Sentència del Tribunal Constitucional per la que es desestima un recurs d'empara, presentat per 67 diputats del Congrés, contra una resolució de la Presidència de la cambra sobre accés a matèries classificades (STC 118/1988).

El Tribunal va considerar que la resolució del President del Congrés no era una decisió o acte sense valor de llei, sinó una "resolució normativa", i en tan que tals resolucions "son susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular"⁴⁷⁴, no són recurribles en empara. Els magistrats, en canvi, no van acceptar el caràcter d'acte *interna corporis* que proposaven el lletrat de les Corts i l'Advocat de l'Estat, precisament per tractar-se d'una resolució normativa "*asimilable, a efectos de su impugnación, al Reglamento de la Cámara*"⁴⁷⁵.

⁴⁷¹ Ely, Jhon Hart, *Democracy and distrust*, ob.cit., pp. 135 i ss.

⁴⁷² Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., pp. 86 i 183.

⁴⁷³ El dret constitucional clàssic ha estat "incapaz de incorporar a la dogmática constituyente los datos que hacen referencia a una eventual pulsión hacia la "desagregación" y al ejercicio de formas diversas de "antipoder""", el que ha dificultat el reflexe constitucional de les minories, que ha arribat "por vía consuetudinaria y/o convencional y por la presión de los partidos políticos" (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, ob.cit., p. 39).

⁴⁷⁴ STC 118/1988, de 20 de juny. Recurs d'empara contra Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats sobre accés a matèries classificades. FJ 1.

⁴⁷⁵ STC 118/1988, de 20 de juny. Recurs d'empara contra Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats sobre accés a matèries classificades. FJ 2.

El Tribunal Constitucional restringirà posteriorment l'abast d'aquesta doctrina, amb la STC 44/1995⁴⁷⁶.

L'argument de base per rebutjar l'empara però admetre la via del recurs d'inconstitucionalitat en aquest cas no va ser útil en la qüestió concreta plantejada, perquè va comportar la "desestimació" del recurs (tot i que, probablement, el que hauria procedit és la inadmissió per la via d'un "auto" i no d'una sentència). La decisió del TC va impedir un pronunciament de fons sobre el contingut de la resolució, i les concretes vulneracions dels drets dels recurrents, que es fonamentaven en el valor del pluralisme polític, però en canvi va afirmar la seva doctrina sobre el principi de protecció de les minories, convertint-lo en un objecte autònom, i vinculant-lo a la constitucionalitat.

Seguint el raonament del Tribunal, la aplicació del "*principio pro actione*" podia haver permès, en el supòsit analitzat, la impugnació de la resolució presidencial "*a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad*", el que compliria alhora "*la exigencia institucional de arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías*"⁴⁷⁷. El recurs d'empara "*no bastaría*" per la "*defensa de las minorías*", en tan que "*grupos o colectivos (formales u ocasionales) de Diputados*", perquè les potestats conferides pels reglaments de les cambres a favor d'aquelles "*no son identificables como derechos individuales de cada uno de sus miembros*", i, en conseqüència serà "*l'ampliación del ámbito del artículo 27.2.d) de la Ley Orgánica*

Al respecte, López Aguilar, Juan Fernando, *Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios*, ob.cit., p. 42.

⁴⁷⁶ L'evolució de la jurisprudència constitucional sobre el control de les Resolucions parlamentàries pot analitzar-se en l'article de VERA SANTOS, *El control en amparo de las resoluciones parlamentarias*. Segons l'autor, amb la sentència 44/1995 [Cas Josep Maria Reguant], el Tribunal interpreta que "*las Resoluciones no gozan de rango de ley, por lo que todas ellas son recurribles en amparo*", particularment aquelles "*impropias*" que vulneren el Reglament, si bé "*las propias*", que completen el contingut del reglament, podran ser controlades per la via del recurs d'inconstitucionalitat (Vera Santos, José Manuel, "El control en amparo de las resoluciones parlamentarias", *Revista de las Cortes Generales*, número 43, 1998, p. 5!).

⁴⁷⁷ STC 118/1988, de 20 de juny. Recurs d'empara contra Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats sobre accés a matèries classificades. FJ 3.

del Tribunal Constitucional" la que permetrà "una mejor defensa de los derechos de las minorías", sense impedir "la tutela de los derechos fundamentales del Diputado-ciudadano"⁴⁷⁸.

Es pot considerar que la Sentència 118/1988 introduceix un canvi qualitatiu respecte d'assumpte anteriors (particularment, la STC 32/1985 sobre la composició de les Comissions Informatives de l'Ajuntament de la Guardia), en que la protecció de les minories s'havia encabit en l'àmbit de protecció del dret fonamental de participació. La protecció de les minories, en l'àmbit parlamentari, ja no deriva exclusivament de les garanties individuals, aplicades en cada cas concret, sinó que és un principi objectiu del procés democràtic, l'incompliment del qual pot ser verificat per la via del control general de constitucionalitat, encara que, com reconeix el Tribunal en el cas concret, "se limite el número de sujetos legitimados para impugnarla"⁴⁷⁹.

El que verificarà el Tribunal, en casos com aquest, no serà la particular violació d'un dret fonamental, o del contingut objectiu i individual d'aquest dret, sinó el genèric desconeixement del que s'anomenen "drets de les minories", els quals, per efecte d'aquesta doctrina, queden convertits en un bé constitucionalment protegit, que es dedueix -encara que el Tribunal no explica com- dels preceptes de la Norma Fonamental.

D'altra banda, el Tribunal Constitucional (STC 93/1998, per totes), en interpretar el concepte de proporcionalitat parlamentària, i les relacions majoria/minoria, tan sols considera vulnerat principi de protecció de les

⁴⁷⁸ STC 118/1988, de 20 de juny. Recurs d'empara contra Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats sobre accés a matèries classificades. FJ 3.

⁴⁷⁹ STC 118/1988, de 20 de juny. Recurs d'empara contra Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats sobre accés a matèries classificades. FJ 2. LÓPEZ AGUILAR destaca al respecte d'aquesta doctrina sobre els *internos corporis* que se evita "*la absorción mecánica de la actividad de las mesas bajo el imperio político de la mayoría de las mismas*" (López Aguilar, Juan Fernando, *Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios*; P. 84).

minories si es produeix una situació "notablemente desventajosa", sense "cap criterio o razonamiento que la justifique"⁴⁸⁰.

La doctrina exposada, i els pronunciament previs i posteriors sobre les relacions majoria-minoria en el marc del procés parlamentari, reforcen, en gairebé tots els casos, el concepte constitucional de democràcia pluralista⁴⁸¹, perquè separen la protecció de les minories (almenys, la protecció bàsica) de la lliure disposició del legislador, i la situen dintre del contingut de la Constitució, en el mateix nivell del principi de sobirania i el principi majoritari⁴⁸². El que, en darrer terme, consolida la connexió entre el principi democràtic i el valor superior del pluralisme polític. Així ho va recollir en el seu moment la STC 32/1985 sobre les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia. En opinió del TC, "*la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 de la Constitución)*" a més de "*la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión del pluralismo (...) dotan de relevancia jurídica (...) a la adscripción política de los representantes*" i, per tant, les decisions de la majoria en

⁴⁸⁰ STC 93/1998, de 4 de maig, Recurs d'emparsa contra Acord de la Mesa del Parlament de les Illes Balears pel que es manté la distribució proporcional de les comissions, tot i el canvi de composició del Ple, FJ 3.

[Invocant la STC 36/1990] "La proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que lo justifique (...) Ni las desviaciones porcentuales sitúan a los recurrentes en la posición "notablemente desventajosa" que denuncian; ni obedece a que se hayan prescindido de unos criterios objetivos que (...) condujeran a una discriminación fruto de las características personales de los mismos".

Tal i com hem fet veure prèviament, el raonament del Tribunal ignora l'evident perjudici de la nova distribució per l'equilibri de principis de funcionament de la cambra (majoritari-minoritari). En concedir la majoria absoluta en les comissions a un grup desproveït d'ella en el ple, la nova distribució perjudica objetivament les minories, privant-les de capacitat d'incidència lègitima en els mecanismes de votació.

⁴⁸¹ En analitzar globalment la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre el principi democràtic, MARTÍN CUBAS comprova la relació entre llibertat i protecció de les minories. "El Tribunal -diu- es muy claro en este punto. La democracia exige libertad, y libertad para todos, por lo que es obvio que la regla de la mayoría no define en sí a la democracia. La mayoría no puede imponerse a la libertad de la minoría" i, per tant, "exige el respeto a los derechos de las minorías" (Martín Cubas, Joaquín. La democracia y el Tribunal Constitucional, Alfonso el Magnánimo, València, 1996, p. 218).

⁴⁸² Tornem a insistir sobre la importància, a aquest efecte, del FJ 3r de la STC 118/1988, de 20 de juny. Recurs d'emparsa contra Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats sobre accés a matèries classificades.

exercici de l'autonomia parlamentària "no pueden ignorar lo que en este momento, sin mayor precisión, podemos llamar derechos de las minorías"⁴⁸³

L'argumentació del Tribunal és prou genèrica per encabir-la en una doctrina general sobre les minories polítiques que inclogui els altres processos democràtics, i en particular el procés electoral. De fet, les regles del sistema electoral, i particularment la proporcionalitat, s'integren en l'àmbit de protecció del dret constitucional d'accés als càrrecs públics representatius⁴⁸⁴.

Així, les decisions sobre la constitucionalitat de les barreres electorals utilitzen també la idea de minoria política en el àmbit del procés electoral, però en aquest cas contraposant-la a la necessitat de crear majories estables, limitant la fragmentació de les cambres, segons el principi de racionalització⁴⁸⁵.

4.7. El reconeixement i garantia constitucional dels partits polítics

Els autors de la Constitució, van comprendre que la garantia jurídica del pluralisme polític necessitava, en tan que principi jurídic, el desplegament d'institucions jurídico-polítiques que s'encarreguessin d'expressar materialment

⁴⁸³ STC 32/1985 de 6 de març. Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife). FJ 2n.

⁴⁸⁴ En aquest sentit, com veurem més endavant, STC 75/1985, de 21 de juny, Recurs d'empara contra l'Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel qual es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya, FJ 5è.

En suport doctrinal del vincle entre proporcionalitat, igualtat i dret constitucional de participació, Sánchez Navarro, Ángel J. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, ob.cit.; i Rallo, Artemi, *Garantías electorales y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 78-83.

⁴⁸⁵ STC 75/1985, de 21 de juny, Recurs d'empara contra l'Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya. FJ 5è. En opinió de l'Alt Tribunal, la barrera electoral del 3 per 100 a les eleccions autonòmiques pretén evitar "*la atomización de la representación política*", per la qual cosa s'ha d'entendre "como un medio para dotar de capacidad de expresión política a las instituciones del estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél".

L'argument de la limitació de la proporcionalitat en raó del principi de racionalitat o eficàcia dels centres de decisió es recull també, entre d'altres, en la STC 30/1996, de 26 de febrer, Recurs d'empara contra l'acte de la Mesa del Parlament de Navarra pel que s'estableix la composició de les comissions parlamentàries, FJ 2n.

la diversitat d'idees de la comunitat política⁴⁸⁶. De fet, la pròpia història política i constitucional espanyola (especialment, durant la 2^a República i la transició⁴⁸⁷) i la tradició constitucional i política del nostre entorn (sobre tot, la de postguerra⁴⁸⁸) havien convertit els partits en els principals actors del pluralisme.

La idea de democràcia pluralista en tan que lliure competència de grups està jurídicament arrelada, forma part de la cultura política, és element determinant dels sistemes electorals i condiciona la pràctica parlamentària⁴⁸⁹. Així, el reconeixement i garantia dels partits en seu constitucional esdevenia una exigència, atenent el concepte de "Constitució material"⁴⁹⁰.

Les tradicionals reserves liberals sobre els efectes perversos de les faccions en els principis de llibertat i igualtat política es veuen superades precisament per la necessitat de combatre tals efectes perversos, i particularment la deriva totalitària dels règims democràtics, alhora que es facilita l'expressió de les noves

⁴⁸⁶ Com diu PAREJO, els partits polítics són "instrumentos de "racionalización" del pluralismo" (Parejo, Luciano, "La participación en el Estado social", *Actualidad Administrativa*, Número 5, gener-febrer 1987, p. 231).

⁴⁸⁷ Rodríguez Díaz, Angel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob.cit., p. 147

⁴⁸⁸ Torres del Moral, *Estado de derecho y democracia de partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991, pp. 91-112.

⁴⁸⁹ La necessitat i alhora omnipresència dels partits en els processos democràtics és un element i també un argument constant de la doctrina que, per la seva amplitud, no pot ser objecte d'un estudi detallat. La idea de la democràcia constitucional com democràcia de partits es reflexa, entre els més influents, a KELSEN (*Esencia y valor de la democracia*), DUVERGER (*Los partidos políticos. Sociología política e Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*), LOEWENSTEIN (*Teoría de la Constitución*). Entre nosaltres, són destacables les aportacions de GARCÍA PELAYO (*El Estado de Partidos*), DE OTTO (*Defensa de la Constitución y partidos políticos*), GONZÁLEZ ENCINAR (*Derecho de partidos*), TORRES DEL MORAL (*Estado de Derecho y Democracia de partidos*) i BLANCO (*Los partidos políticos*). Recorda LOEWENSTEIN al respecte, de manera molt crua, que "la teoría constitucional europea e iberoamericana son completamente conscientes del hecho de que el estado del siglo XX es un estado de partidos, y que el puesto de la soberanía popular ha sido ocupado prácticamente por la soberanía de los partidos" (Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, ob.cit., p. 451).

⁴⁹⁰ Segons LASSALLE, la Constitució ha de tenir con compte aquests factors, sense prescindir de l'objectiu d'establir limitacions suficients per "aplastar el poder del desafuero y la arbitrariedad". En conseqüència, "los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son" (Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Ediciones Universales, Bogotá, 1994, pp. 39 i 68). Seguint MORTATTI, la Constitució formal pot recollir elements de la Constitució material (per exemple, els sindicats o els partits polítics), sobre la base del principi del

formes de pluralisme social⁴⁹¹. La constitucionalització dels partits reconeix de dret el que de fet era ja una realitat, la democràcia de partits, projectada en (i articulada amb) un Estat de Partits⁴⁹².

La Constitució de 1978 introduceix per primera vegada en el nostre constitucionalisme la institució dels partits polític en el marc de la Norma Fonamental⁴⁹³, i ho fa a través d'una fórmula en que inequívocament se'ls vincula a l'expressió del pluralisme polític. "Los partidos políticos -es diu a l'article 6- expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental de la participación popular. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura y funcionamiento interno deberán ser democráticos" (Art. 6).

pluralisme, sense perjudici de l'autonomia dels mateixos (Mortati, Constantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Pàdua, 1991, pp. 30-37)

⁴⁹¹ Els partits són indispensables per articular els interessos dels individus i dels grups en una societat massificada, per "transformar las orientaciones y actitudes generales sentidas por ciertos sectores de la sociedad en programaciones de acción política nacional" (García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 75-76).

⁴⁹² La vinculació entre "la democracia de nuestro tiempo y el Estado de partidos" permet que el sistema estatal expressi en les seves decisions els criteris i interessos de la majoria, i busqui la formació d'una "voluntad nacional" (García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, ob.cit., p. 86).

En el cas concret de la Constitució espanyola de 1978, JIMÉNEZ CAMPO fa veure que, si bé "constitucionaliza" els partits polítics, "no creo que haga otro tanto, sin embargo, respecto al "Estado de partidos", o, para decirlo de manera más precisa, no creo que eleve a los partidos en si mismos, y a su acción concurrente, a la condición de elementos definidores de la forma de nuestro Estado, sino en tanto en cuanto su actividad (...) se despliega en el seno de las instituciones y de acuerdo con los procedimientos que actualizan la identificación del Estado (...) como social y democrático de Derecho" (Jiménez Campo, Javier, "Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos", *Revista de Derecho Político*, número 26, 1988, p. 15).

En un sentit semblant, GONZÁLEZ ENCINAR intenta explicar la naturalesa jurídico-constitucional dels partits, a partir de les seves funcions constitucionals més destacades (pluralisme i participació). Així, "los partidos no forman parte de la organización del Estado, pero si del estado como organización, del Estado-comunidad". En aquest Estat-comunitat, els partits i el principi democràtic estan estretament vinculats. Per tant, "analizar el derecho de partidos como una variable dependiente del principio democrático implica, por lo tanto, analizar el principio democrático como una variable dependiente del Derecho de partidos" (González Encinar, José Juan, "Democracia de partidos "versus" Estado de partidos", a VVAA, *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, pp. 29 i 37).

⁴⁹³ La Constitució republicana de 1931, única Constitució espanyola en que va aparèixer un reconeixement indirecte de les "fracciones políticas" (article 62), no va establir, en canvi, una dimensió constitucional global i completa dels partits polítics, com tampoc no havia fet cap Constitució de l'época. RODRÍGUEZ DIAZ, com tota la doctrina, destaca la referida novetat en el llibre *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob.cit., (p. 147).

La garantia del pluralisme -així com la de la participació - és la primària raó d'ésser del reconeixement constitucional dels partits⁴⁹⁴. El que seria normal manifestació del dret constitucional d'associació - i en aquesta seu operen els partits en el nostre sistema polític des de la Constitució de 1869- esdevé, per ministeri de l'article 6, en una forma privilegiada de participació⁴⁹⁵, beneficiària d'un suport privilegiat de les institucions públiques -i obligat alhora per un particular estatut jurídic -. Al respecte, el reconeixement constitucional dels partits es produeix en raó de la seva concorrència en la formació del pluralisme, o sigui, per la seva participació en el desplegament i assentament del principi democràtic, i no pel sol fet associatiu.

Així ho ha entès el Tribunal Constitucional en diferents pronunciaments, en que ha destacat la necessària connexió entre partits i pluralisme. La Sentència 75/1985, en analitzar la constitucionalitat de les barreres electorals, recorda que "en su misma razón de ser tienen inscrita tales asociaciones [els partits polítics] la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales, pues de esta manera, sobre la base de que sean reflejo del esencial principio pluralista"⁴⁹⁶

L'expressió del pluralisme es converteix així en la justificació de la seva rellevant presència constitucional, i explica correlativament els beneficis de que gaudeix, per exemple en el procés electoral, moment decisiu de la manifestació del pluralisme en una democràcia representativa com la nostra. Tal i com sosté el Tribunal Constitucional en la ja referida sentència 32/1985, sobre les

⁴⁹⁴ Convé recordar novament la vinculació expressa i explícita entre pluralisme i partits, entre d'altres, a la STC 32/1985 de 6 de març, Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife). FJ 2n.

Tal i com fa veure RODRÍGUEZ, l'expressió del pluralisme justifica i alhora limita "cualquier tipo de privilegio para los partidos" (Rodríguez, Angel, "El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos", Revista de Derecho Político, número 36, 1992, p. 52).

⁴⁹⁵ En aquest sentit, entre d'altres, González Encinar, José Juan, *Democracia de partidos "versus" Estado de partidos*, ob.cit., pp. 35-37.

⁴⁹⁶ STC 75/1985, de 21 de juny, Recurs d'empara contra l'Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya. FJ 5è.

comissions informatives de l'Ajuntament de la Guàrdia, "tales derechos [els electorals] no se les reconocen por su simple existencia como partidos, sino en cuanto concurren a la manifestación de la voluntad popular. Para exigirlos es necesario que tomen parte en las elecciones; en las subvenciones públicas se tienen en cuenta el número de votos y escaños, y los mismos elementos se ponderan al determinar el grado de acceso a los medios de comunicación social. Precisamente porque esos derechos se conceden a un partido no por existir sinó por servir de cauce de expresión a un sector del electorado gozan también de ellos las simples coaliciones o meras agrupaciones de electores"⁴⁹⁷

La protecció constitucional dels partits polítics, plantejada d'aquesta manera, i sense oblidar el principi de racionalització i la necessitat de facilitar la formació de majories estables⁴⁹⁸, es constitueix en una garantia dels drets de les minories politiques⁴⁹⁹. En destacar l'expressió del pluralisme entre les funcions bàsiques dels partits polítics, el Tribunal Constitucional està convertint indirectament el pluralisme polític en pluralisme de partits, (sense que això suposi l'exclusió d'altres formes de participació o expressió de tal pluralisme)⁵⁰⁰ i convertint la lliure concorrència d'idees politiques en lliure concorrència d'organitzacions partidàries.

⁴⁹⁷ STC 32/1985 de 6 de març. Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife). FJ 2n.

⁴⁹⁸ El Tribunal Constitucional considera que la racionalització del poder és un límit de la representació de les minories, en els processos electorals i en l'organització parlamentària. El màxim intérpret de la Constitució defineix la racionalització com un mecanisme "que trata de impedir crisis gubernamentales prolongadas" (STC 141/1990, de 20 de setembre. Recurs d'inconstitucionalitat contra el Reglament del parlament de Navarra. FJ 4t.)

⁴⁹⁹ En paraules de PECHES BARBA, el pluralisme polític de l'article 1.1 de la Constitució "proclama la necesidad de esos diversos puntos de vista para que sea posible la vida social, con participación de los ciudadanos" (Peches Barba, Gregorio, Los valores superiores, ob.cit, p. 165).

⁵⁰⁰ Per RODRÍGUEZ DÍAZ, el vincle constitucional entre partits i pluralisme suposa, en primer lloc, una posició preminent però no monopolística en el debat polític, i en segons lloc, pluripartidisme. "El pluralisme -sosté, citant LUCAS VERDÚ- significa, en la especie, pluripartidismo" (Rodríguez Diaz, Angel, Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos, ob.cit, pp. 160-162).

També, Torres del Moral, Antonio, Estado de Derecho y democracia de partidos, ob.cit, pp. 98-100.

Tanmateix, aquesta llibertat no és suficient en si mateixa i requereix la concorrència de principis que regulin les relacions entre partits, per garantir que el referit pluralisme no serà tan sols una garantia de la diversitat, sinó i sobre tot un límit del poder, i una forma d'articular la substitució de la majoria quan ho exigeix la dinàmica dels processos polítics⁵⁰¹. El pluralisme de partits, en definitiva, limita i atenua els efectes del govern de la majoria, protegint els drets de les minories.⁵⁰²

És cert que el règim electoral espanyol protegeix especialment les minories representades en el Parlament, però també assegura uns drets mínims per qualsevol partit que concorre a la formació electoral de la voluntat popular⁵⁰³. En conseqüència, també les minories -i especialment aquestes- son beneficiàries del pluralisme de partits, amb les limitacions que posarem de manifest posteriorment.

La democràcia, per tant, ja no consisteix solament, en el nivell constitucional, en la possibilitat de referir al poble les decisions públiques, i en l'aplicació del principi majoritari en el moment de decidir, sinó que requereix simultàniament, i en el mateix nivell, la garantia jurídica del pluralisme polític en els processos democràtics, des de l'inici, en el seu decurs, en la seva resolució, i, eventualment, en el seu control. Aquesta democràcia pluralista s'aconsegueix,

⁵⁰¹ El pluralisme polític i el pluralisme de partits operaria, en conseqüència, com "expresión de reversibilidad del poder, al recoger la posibilidad de que una opción pueda sustituir a otra en el Gobierno de la nación". La protecció d'aquesta possibilitat exigeix que, dintre de l'univers plural dels partits, es garanteixi el "respeto" i la "garantía" a "las minorías que pueden convertirse, si así lo deciden los ciudadanos, en mayoría, que, a su vez, tendrá que respetar a las minorías que existan" (Peces Barba, Gregorio, Los valores superiores, ob.cit., p. 166). Ens trobem així que les minories polítiques opositores compleixen la funció de ser "programa alternativo de gobierno, como expresión del pluralismo político y social", el que comportarà necessàriament una concepció de la democràcia com "gobierno de la mayoría limitada, que respete los derechos de las minorías" (Sánchez Navarro, Angel J., La oposición parlamentaria, ob.cit. pp. 40-41).

⁵⁰² En aquest sentit, per exemple, Porras Nadales, Antonio, *Mayoría y pluralismo*, a VVAA, Parlamento y consolidación democrática, Parlamento de Andalucía-Editorial Tecnos, Madrid, 1994, p. 90.

⁵⁰³ Per exemple, la Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985, de 19 de juny reserva espais gratuïts de propaganda electoral, pels partits no representats en els òrgans representatius, en els mitjans de comunicació de titularitat pública, durant la campanya electoral. Segons l'article 64.1 de l'esmentada norma, es concediran "diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes".

principalment, per voluntat constitucional, a través del pluralisme de partits, que permet articular la diversitat d'interessos socials.

4.8. La garantia de la democràcia interna en el si dels partits polítics.

Amb la intenció d'atacar qualsevol deriva totalitària del sistema democràtic des del seu origen, el reconeixement constitucional dels partits polítics imposa alhora un pluralisme intern "en" els partits, el que es coneix com a "democràcia interna"⁵⁰⁴. En qualsevol cas, el pluralisme intern no és només una garantia contra les derives totalitàries sinó que, per alguns, es dirigeix també contra el fenomen de l'"oligarquització" de les cúpules dirigents⁵⁰⁵. Hi ha, també, una preocupació per la diversitat interna d'opinions, i la forma en que aquesta s'articula en l'estructura organitzativa del partit, i sobre els drets i els deures dels militants⁵⁰⁶.

⁵⁰⁴ La democràcia interna no formaria part, per DE OTTO, "de la defensa de la Constitución en el sentido técnico del término", ja que el mandat en qüestió no preten excloure "a los partidos que persigan fines contrarios a la Constitución", sinó que operaria "como una garantía existencial de la Constitución y del derecho del ciudadano" però, en canvi, sí que podria considerar-se "defensa de la Constitución en el sentido impreciso y político de esta expresión" (De Otto, Ignacio, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 61).

⁵⁰⁵ Així, les dificultats actuals per fer operativa la democràcia interna (i, per tant, la raó de ser i la forma de veure actualment aquesta qüestió) són conseqüència de la formació d'oligarquies en els òrgans de direcció (Blanco, Roberto L., *Los partidos políticos*, ob.cit., pp. 99-103). La necessitat de cohesió interna i eficàcia en l'acció explica aquest "factor oligárquico", que "es casi un componente de "derecho natural" de los partidos políticos". (Santaolalla, Fernando, "Partido político, grupo parlamentario y diputado", a VVAA, *Derecho de partidos*, ob.cit., p. 101), però també la raó per la qual "se aminoran los principios democráticos", s'ignoren "las decisiones tomadas por la mayoría" y es reprimeix "el libre ejercicio de sus derechos [els dels afiliats]" (Esparza, Bernardino, "Estructura y funcionamiento democrático de los partidos políticos españoles", *Revista de las Cortes Generales*, número 48, 1998, pp. 115-116).

⁵⁰⁶ En aquest sentit, la qüestió de la "democràcia interna" es vincularia també a la formació de "faccions", o "corrents d'opinió" en el si del partit. Vista des d'una perspectiva positiva, les referides faccions serien el resultat del propi dinamisme del partit, expressió alhora del dinamisme social i polític, que exigeix un marc intern per debatre i actualitzar continguts, i per aquesta raó, serien preferibles a l'immobilisme; però mirades en negatiu, podrien provocar, si es donen en excés una "desorientación de la opinión pública", en perjudici del propi partit (Cárdenas Gracia, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 223-229). En conseqüència, la cohesió interna necessària per "triunfar electoralmente" estarà sempre renyida "con un sistema de amplia democracia interna" (Santaolalla, Fernando, *Partido Político, grupo parlamentario y diputado*, ob.cit., pp. 100-101).

A favor de limitar la democràcia interna, TORRES DEL MORAL, el qual posa de manifest el risc de reconèixer ilimitadament el pluralisme intern. "El resultado -diu- podría ser muy democrático, pero no, desde luego, un partido político; con lo que, en aras del democratismo, se estaría poniendo en serio peligro la democracia y el pluralismo político nacionales, que son los que importan. De manera que, si a los partidos se les

Amb l'obligació d'adequar la seva organització i funcionament a principis democràtics, la Constitució espanyola de 1978 també està assegurant que, en la formació de la seva voluntat interna, els afiliats -i, per tant, les minories- podran expressar la seva opinió, ser escoltats i participar en l'adopció de les seves decisions elementals⁵⁰⁷.

La legislació de desenvolupament constitucional sobre els partits, que és pre-constitucional, no fa massa precisions sobre el que cal entendre per "democràcia" interna, tot i que recull determinades garanties dels associats en el procés intern de pressa de decisions. La Llei de Partits Polítics (llei 54/1978), reitera el principi de democràcia interna, sostenint, en l'article 4.1, que "la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a procedimientos democráticos". Alhora, prescriu una garantia genèrica de participació dels afiliats en l'elecció de l'òrgan suprem dels partits, i estableix un drets mínims de participació i informació⁵⁰⁸.

La llei d'associacions polítiques de 1976, encara vigent en alguns aspectes, afegeix, entre els drets dels afiliats, el de "manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas" (art. 3.2.f)), i també les garanties del procediment disciplinari⁵⁰⁹.

exige pluralismo interno, también se les debe dejar suficiente autonomía para cuidar su carácter unitario" (Torres del Moral, Antonio, Estado de derecho y democracia de partidos, ob.cit, p. 98)

⁵⁰⁷ S'ha d'entendre "democràcia interna" com "el respeto a ciertas prácticas garantes de la igualdad que básicamente se centran en el carácter efectivo y periódicamente renovable de los órganos deliberantes y ejecutivos del partido y en el respeto a los derechos fundamentales del ciudadano, que es titular de ellos por ser ciudadano" (Esparza, Bernardino, Estructura y funcionamiento democrático de los partidos políticos españoles, ob.cit., p. 115).

Al respecte, García Roca, Francisco Javier, i Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983", Revista de Estudios Políticos, número 42, noviembre-desembre 1984, pp. 38-39)

⁵⁰⁸ En aquest sentit, segons l'article 4.2 de la Llei de Partits de 1978, "el órgano supremo estará constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por media de compromisarios. Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos".

⁵⁰⁹ D'acord amb l'article 3.2.g) de l'esmentada llei de Partits de 1978, "el régimen disciplinario de los asociados y causas por la que se pierda tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la asamblea general y la renuncia escrita".

Ni la Constitució ni la legislació de desenvolupament constitucional no garanteixen explícitament la lliure formació de minories organitzades en el si dels partits, el que s'anomenen "corrents internes" o "corrents d'opinió"⁵¹⁰. Si s'aplica el principi democràtic en tota la seva extensió (pluralisme i drets de les minories), el que seria procedent atenent el caràcter de valor superior del pluralisme polític, es pot considerar que les minories tenen dret a organitzar-se i concórrer a la formació de la voluntat del partit, incloent-hi la selecció de candidats pels processos electorals⁵¹¹.

El reconeixement de les minories en el si dels partits ha satisfet el creixent pluralisme i la gran amplitud d'interessos i de sensibilitats presents en les organitzacions polítiques. Els partits, en aquest sentit, han acollit el creixement de les tendències participatives de la cultura política dels darrers anys del segle XX (designada, entre d'altres expressions, com "cultura de la postmodernitat" o "Estat postsocial")⁵¹², tot i que, en els seus orígens, els corrents interns van

⁵¹⁰ Per CÁRDENAS GRACIA, és preferible l'expressió "tendencias o corrientes de opinión", en lloc de la pejorativa "fracciones". L'autor considera que tals corrents han de ser "grupos con capacidad de persuasión", amb la funció d'estimular el debat intern, i, per aquesta raó han de disposar de "órganos de divulgación y cuerpos administrativos". El principi democràtic en que es fonamenta la seva existència ha de ser alhora el seu propi límit d'actuació, i això implica "transparencia" i "tolerancia", es a dir, "que sean ellas mismas democráticas" (Cárdenes Gracia, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Pp. 228-229).

⁵¹¹ Seguint PRESNO, "aunque nuestra Ley de partidos no contenga una disposición expresa como la recogida por la normativa alemana a propósito del carácter democrático que ha de reunir el proceso de elección de los candidatos, no por ello cabe entender que dicho proceso puede discurrir al margen de los principios democráticos, es decir, sin guiarse por los postulados de participación de todos los afiliados como electores y elegibles, el aseguramiento del carácter libre y secreto del voto, etc" (Presno Linera, Miguel Ángel, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 71)

⁵¹² La dinàmica participativa de la societat en les darreries del segle XX és, en l'opinió crítica de PORRAS NADALES, la conseqüència de la "pluralidad selvática (...) de demandas sociales organizadas", en un nou context, l'Estat post-social, en que es redueix l'intervencionisme públic i s'accentua la participació social. Ens trobem en una situació que "procesualmente, implicaría una prima de sus elementos participativo-activos, desde la sociedad, frente a los elementos finalistas o intervencionistas desde el estado", o sigui, del que és "potencialmente democrático disgregador" enfront dels "elementos jurídico-reflexivos e integradores" (Porras Nadales, Antonio, *Introducción a una teoría del estado post-social*, Promociones y Publicaciones Universitarias (PPU), Barcelona, 1988, pp. 224 i 230). Des d'una perspectiva més positiva, GIDDENS sosté que s'han intensificat les formes de participació democràtica "porque los gobernantes de los Estados modernos han descubierto que un gobierno efectivo exige la activa aquiescencia de las poblaciones sujetas", i per això, "es razonable prever que muchas formas de participación democrática tenderán a aparecer" (Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, pp. 156-157).

En un sentit més crític, en la mesura en que aquesta dinàmica beneficia el poder econòmic del capitalisme monopolista, De Cabo, Carlos, *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el*

aparèixer i es van consolidar per garantir la supervivència d'interessos personals⁵¹³.

El reconeixement és variat en la seva intensitat i ha adoptat diferents formes. El sistema majoritari corregit en l'elecció dels òrgans de govern és el mecanisme més habitual per garantir la presència en aquells òrgans de la primera minoria⁵¹⁴, el que no deixa de ser un reconeixement implícit de les mateixes. En alguns casos, el reconeixement està acompañat d'una prohibició explícita de les fraccions organitzades⁵¹⁵, el que pretén limitar l'abast de la dissidència interna dels grups. En d'altres, la pluralitat originària de la formació imposa el reconeixement dels corrents interns⁵¹⁶, o bé garanteix un amplíssim catàleg de drets individuals que protegeixen l'activitat dels grups (informació, reunió, ús de

constitucionalismo del estado social, ob.cit, pp. 143-160; i "Democracia y derecho en la crisis del Estado social", Sistema, número 118-119, 1994, p. 69.

⁵¹³ És el que CARDENAS GRACIA anomena "residuos tradicionales" (clientelisme, caciquisme, tradicions locals, grups de poder) (Cárdenas Gracia, Jaime F., Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos, ob.cit, pp. 222-223).

⁵¹⁴ En aquest sentit, l'article 59 dels estatuts de Convergència Democràtica de Catalunya (aprovats l'any 1992), preveia que "cada militant amb dret a vot pot votar, com a màxim, un nombre de candidats igual a les quatre cinquenes parts de les vacants a cobrir en el Consell Nacional". Segons l'article 31 dels Estatuts d'Esquerra Republicana de Catalunya (aprovats l'any 1992), cada congressista "podrà votar-ne només 18" dels 25 membres electius del Consell Nacional. Un sistema anàleg el preveia l'article 5.3 dels Estatuts d'Iniciativa per Catalunya (aprovats l'any 1990) (l límit del 75% dels llocs a cobrir en qualsevol òrgan intern). Es tracta del que, amb més precisió, els estatuts dels Partit dels Socialistes de Catalunya (aprovats l'any 1992) anomenen "sistema majoritari corregit", que, en el seu cas, estableix un límit del 75% en l'elecció dels òrgans interns (article 3.i)) (Institut de Ciències Polítiques i Socials, Estatuts dels Partits Polítics catalans, Barcelona, 1997).

⁵¹⁵ Acollint el recei marxista-leninista cap a les minories internes, els estatuts del Partit dels Comunistes de Catalunya (aprovats l'any 1989) van establir la "prohibición de fracciones o corrientes organizadas dentro del partido" (article 18) en el marc dels principis de "centralismo democrático", "unidad de acción y homogeneidad política y subordinación a los acuerdos mayoritarios". No deixa de ser parodoxal la presència d'una clàusula semblant ("no se permitirá la existencia de grupos o fracciones dentro del partido", article 11.4) en els estatuts d'un partit de vocació liberal, el Centre Democràtic i Social, aprovats l'any 1990 (Institut de Ciències Polítiques i Socials, Estatuts dels Partits Polítics catalans, ob.cit.).

⁵¹⁶ El Protocol d'Iniciativa per Catalunya (apartat I, sobre el pluralisme), aprovat l'any 1993, reconeix el dret a "crear plataformes d'opinió" que tindran garantit l'ús de les seus del partit, i "l'accés als mitjans de comunicació interns". El Partit dels Socialistes de Catalunya, per la seva banda, reconeix "els corrents d'opinió", vertebrats entorn de "tesis polítiques positives", amb la garantia de "l'ajut operatiu" del partit (article 63) (Institut de Ciències Polítiques i Socials, Estatuts dels Partits Polítics catalans, ob.cit.).

Iniciativa per Catalunya, en les Normes de Funcionament i Carta Financera, aprovades a la 4^a Assemblea Nacional, el mes de novembre de 1996, estableix que "els adherits i adherides d'IC, des de la seva llibertat d'expressió individual i col·lectiva, podran crear plataformes i altres instàncies d'opinió, puntuals o estables", que "no podran atribuir-se la representativitat de posicions que pertanyin als signes d'identitat globals d'IC" (art. 100), però que "tindran garantit l'accés als mitjans de comunicació intern" (art. 101). Com a garantia de la llibertat individual, les votacions seran individuals (art. 102).

la infraestructura del partit)⁵¹⁷. Així mateix, els partits han introduït la regla de la majoria qualificada en la votació de decisions de singular importància o transcendència⁵¹⁸.

Finalment, el procediment d'eleccions primàries per la designació de candidats en els processos electorals, incloent-hi els "simpatitzants", ha servit per ampliar la participació dels ciutadans en una fase abans monopolitzada pels òrgans de direcció dels partits⁵¹⁹.

La jurisprudència, de fet, ha marcat alguns límits a la dissidència interna organitzada en l'àmbit general de les associacions, en concret la dels sindicats⁵²⁰, però no s'ha pronunciat al respecte dels partits. Al respecte de la democràcia interna sindical, el Tribunal Constitucional va tenir l'oportunitat de pronunciar-s'hi en l'empara presentada per un grup d'affiliats del sindicat contra la seva expulsió (STC 186/1992). Els afiliats van invocar, entre d'altres infraccions, l'incompliment de la garantia de democràcia interna, però els magistrats van

⁵¹⁷ Article 9.d) dels Estatuts del Partit dels Socialistes de Catalunya (aprovats l'any 1992) (Institut de Ciències Polítiques i Socials, *Estatuts dels Partits Polítics catalans*, ob.cit.).

⁵¹⁸ Per exemple, l'article 59 dels Estatuts de Convergència Democràtica de Catalunya exigeix una majoria qualificada de 3/5 parts del Consell Nacional per aprovar coalicions electorals (Institut de Ciències Polítiques i Socials, *Estatuts dels Partits Polítics catalans*, ob.cit.).

⁵¹⁹ En aquest sentit, GAMBINO/MOSCHELLA, pel quals "la propuesta de introducir elecciones primarias para la designación de los candidatos en los partidos persigue, en consecuencia, el objetivo de asegurar la participación de los ciudadanos en la potestad de iniciativa en la función electoral, potestad hasta el día de hoy monopolizada por los partidos políticos", si bé "es imprescindible que sólo puedan participar sujetos ligados por un vínculo, no tanto ideológico, como político y programático" (Gambino, Silvio, i Moschella, Giovanni, "Democracia de los partidos y democracia en los partidos. La conveniencia de las elecciones primarias", *Revista Vasca de Administración Pública*, número 48, 1997, pp. 160-161). Amb una orientació més crítica, PRESNO sosté que "o bien las elecciones primarias tienen un componente meramente plebiscitario, destinado a legitimar ante la sociedad, ratificándolo, a quien ha sido elegido por los órganos de dirección del partido, en cuyo caso su carácter dinamizador de la vida del partido y de profundización en la democracia interna del mismo es meramente simbólico, o bien se constituyen en un auténtico sistema de designación de candidatos, lo que supone reconocer la inoperancia de las fórmulas previstas en los estatutos, en cuyo caso resultará un modelo diferente de partido y será necesario dotarlo de la estructura organizativa y de funcionamiento adecuada para evitar que lo que es un remedio destinado a agilizar las relaciones entre las bases y la cúpula del partido acabe convirtiendo a la formación política en un entramado de legitimidades distintas y contrapuestas" (Presno Linera, Miguel Ángel, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, ob.cit., p. 70).

⁵²⁰ La Constitució estableix una exigència de democràcia Interna pels sindicats i les organitzacions empresarials que és literalment idèntica a la dels partits. Segons l'article 7 de la Norma Fonamental, "els sindicats de treballadors i les organitzacions empresarials contribueixen a la defensa i promoció dels interessos

considerar que, per respecte a l'autonomia interna del sindicat, no és podien apreciar tal infracció de la democràcia interna si tenia lloc una violació clara i d'un dret fonamental o llibertat pública. Així, "no puede ser considerado contrario al artículo 24 CE la negativa de un órgano judicial a analizar la corrección del procedimiento de adopción de determinados acuerdos internos de un sindicato cuando su propia normativa básica no contiene previsión al respecto, de forma que la necesidad de intervención judicial en ausencia o en contra de una norma estatutaria sólo puede fundarse directamente en la exigencia de estructura interna y funcionamiento democrático contenida en el artículo 7 CE cuando se trate de un acto manifiestamente contrario a un derecho fundamental"⁵²¹.

La interpretació anterior, que no és la sostinguda per emparar els drets de les minories representatives en el marc del control genèric de constitucionalitat⁵²², veda qualsevol altre forma de control de la democràcia interna, des del TC, si no està fonamentada en la violació d'un dret fonamental (*la llibertat d'expressió*, per exemple, però no el dret de sufragi, que només s'aplica a les institucions públiques⁵²³). En definitiva, els estatuts no són normes de rang de llei, i no poden ser revisades per la via del control genèric de constitucionalitat, però sí en el marc d'un procediment judicial ordinari⁵²⁴.

econòmics i socials que els hi són propis. La seva creació i l'exercici de la seva activitat són lliures dintre del respecte a la Constitució i a la llei. La seva estructura interna i els seu funcionament hauran de ser democràtics".

⁵²¹ STC 186/1992, de 16 de novembre, Recurs d'empara contra el nomenament de càrrecs del sindicat Confederación Nacional del Trabajo, FJ 2n.

⁵²² Tal i com s'ha sostingut en apartats anteriors, la jurisprudència constitucional inclou específicament els "drets de les minories" en el contingut protegit per l'article 23 de la Constitució, i, en conseqüència, empara els representants si es dificulten les seves funcions de representació interna, participació en el debat, informació i control. Entre d'altres, la STC 32/1985 de 6 de març. Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife) i la STC 118/1988, de 20 de juny. Recurs d'empara contra Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats sobre accés a matèries classificades. Està clar que no s'ha encabit un contingut anàleg de protecció de les minories (com a part eventual de la democràcia interna) en el dret constitucional a la llibertat sindical, (la referida STC 186/1992) ni tampoc en el dret constitucional d'associació, en relació als partits polítics (STC 56/1995, de 6 de març, Recurs d'empara dels membres del Gipuzkoako Buru Batzar del Partit Nacionalista Basc contra l'acord de disolució, adoptat per l'Euskadi Buru Batzar).

⁵²³ Sobre la limitació material del dret de sufragi de l'art. 23 CE a l'àmbit dels òrgans de representació política, López Guerra, Luis, *El derecho de participación del art. 23.1 CE*, ob.cit., p. 1172.

⁵²⁴ En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem (sala 4º de lo social) de 20 de gener de 1998, número 278/1998, en resoldre un Recurs de cassació sobre l'acord d'elecció de la Comissió gestora de la Federació d'Empleats i Treballadors de Serveis (FETESE-UGT), presentat per infracció de l'article 7 de la

Encara que el Tribunal Constitucional ha examinat, per la via del recurs d'empara, a través de la garantia del dret constitucional d'associació, alguna qüestió de democràcia interna en els partits, la doctrina destaca que no ha fet una definició precisa de les garanties necessàries per assegurar l'organització i el funcionament democràtic dels mateixos⁵²⁵. La Sentència que, en particular, s'estén més sobre aquesta qüestió és la que resol, desestimant, un recurs d'empara interposat pels membres del *Gipuzkoako Buru Batzar* del Partit Nacionalista Basc (l'òrgan de govern del partit en l'àmbit territorial de Guipúscoa) (STC 56/1995). El màxim intèrpret de la Constitució, però, no va definir l'abast de la discrepància, sinó que va limitar-se a resoldre el problema concret (una expulsió fonamentada en una prèvia decisió de separar l'òrgan referit de l'estructura del partit), establint que la democràcia interna no emparava un hipotètic "dret de secessió" de les organitzacions territorials de base, al marge dels Estatuts.

Malgrat tot, el pronunciament constitucional sembla avançar en una interpretació estricta del que cal entendre per democràcia interna, tant en el contingut com en les garanties. *"El derecho de asociación en partidos políticos - sosté la sentencia - es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la auto-organización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de los que suele suceder con otro tipo de asociación, en el caso de los partidos políticos, y dada su especial posición constitucional, ese derecho de auto-organización tiene su límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en*

Constitució (garantia de la democràcia interna dels sindicats), va argumentar que "lo único relevante desde el punto de vista de la defensa de la legalidad que es propia de esta vía impugnatoria es el respeto, sobradamente acreditado en el caso, a las indicadas normas de democracia sindical, que imponen la elección libre y abierta de los cargos y el respeto al cauce procedural establecido" (Fj 4t).

⁵²⁵ Com diu BLANCO, "el control del carácter democrático del funcionamiento interno del partido presenta problemas de mucha mayor envergadura". En la práctica, la jurisdicción contencioso-administrativa ha entès "que no puede entrar a valorar la democracia interna de los partidos" (en els seus estatuts) si compleixen els principis genèrics d'organització democràtica, encara que si pot emparar reclamacions contra accions antidemocràtiques dels partits contra els seus militants. La jurisdicción constitucional tampoc no "se ha ocupado sustancialmente del asunto de su eventual intervención en el control de la democracia interna de los partidos", però en canvi sí que ha fet consideracions sobre conductes singulars no respectuoses dels principis democràtics (Blanco, Roberto L., *Los partidos políticos*, ob.cit., pp. 168-177).

su organización y funcionamiento". Tot i que tal interpretació no sembla excloure la protecció dels "corrents d'opinió", tampoc no les inclou explícitament, ja que només fa referència explícita de la "participació dels afiliats", sense explicitar les formes en que necessàriament ha de produir-se, i recordant que, en qualsevol cas, és una qüestió "de configuració legal" i, a més, "con un amplio margen de libertad de configuración"⁵²⁶.

La sentència, en canvi, sí que es va ocupar de perfilar els drets mínims que han de tenir els afiliats perquè es compleixi el principi de democràcia interna (participació, lliure expressió i audiència en cas d'expulsió), i alhora va determinar el que excedeix dels tals drets i queda fora de tal principi (auto-organització territorial al marge dels estatuts, sobirania territorial). Al respecte dels drets dels afiliats, el Tribunal va indicar que "*la democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es lo aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación (...) se traduce en un derecho o conjunto de derechos subjetivos atribuidos a los afiliados*"⁵²⁷. En el mateix sentit, "se reconoce, pues, aunque sea indirectamente, un derecho de los afiliados a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y en los estatutos; en rigor, el derecho a permanecer en el partido es el presupuesto de los demás derechos de participación democrática"⁵²⁸. En canvi, la democràcia interna no empara "*ningún derecho de los afiliados ni a la "soberanía" ni a la*

⁵²⁶ STC 56/1995, de 6 de març, Recurs d'empara dels membres del Gipuzkuako Buru Batzar del Partit Nacionalista Basc contra l'acord de disolució, adoptat per l'Euskadi Buru Batzar. Fj 3r.

⁵²⁷ STC 56/1995, de 6 de març, Recurs d'empara dels membres del Gipuzkuako Buru Batzar del Partit Nacionalista Basc contra l'acord de disolució, adoptat per l'Euskadi Buru Batzar. Fj 3r.

⁵²⁸ STC 56/1995, de 6 de març, Recurs d'empara dels membres del Gipuzkuako Buru Batzar del Partit Nacionalista Basc contra l'acord de disolució, adoptat per l'Euskadi Buru Batzar. Fj 3r. Al respecte de les expulsions disciplinàries corrobora BLANCO que "el parámetro para apreciar la legalidad del acto interno de expulsión no estaría ya sólo en el respeto a lo determinado en los estatutos del partido, sino en la adecuación, por parte de éstos últimos, a los principios generales recogidos en el ordenamiento constitucional" (Blanco, Roberto L., Democracia de partidos y democracia en los partidos, ob.cit, p. 63).

"autoorganización" de las federaciones regionales de los partidos de los que forman parte"⁵²⁹.

4.9. La protecció del càrrec públic representatiu.

La posició del militant (o simpatitzant independent) del partit va quedar reforçada, en canvi, en l'àmbit de la representació política, amb la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el dret d'accés als càrrecs públics representatius⁵³⁰.

En analitzar un discutit precepte de la Llei d'Eleccions Locals de 1978 que imposava el cessament del representant si aquest abandonava la formació per la que havia estat escollit, l'alt tribunal va equiparar el dret de participació dels ciutadans i dels representants, i els va vincular directament, separant-los de la voluntat del partit.

En concret, en la sentència en que es va resoldre el recurs d'empara interposat pels regidors madrilenys del Partit Comunista contra el seu cessament (10/1983), el Tribunal Constitucional va considerar que "*lo propio de la representación (...) es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría de los actos de aquél*", per la qual cosa "*el desconocimiento o ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos y cada*

⁵²⁹ STC 56/1995, de 6 de març. Recurs d'empara dels membres del Gipuzkoako Buru Batzar del Partit Nacionalista Basc contra l'acord de disolució, adoptat per l'Euskadi Buru Batzar. Fj 4t.

⁵³⁰ Al respecte de la protecció del representant enfront del partit polític, Martín, Esther, *El régimen constitucional del cargo público representativo*, ob.cit., pp. 97-99; García Roca, Javier, *Cargos públicos representativos*, ob.cit., pp. 101-107, i 137-143; i Fossas, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, ob.cit., pp. 90-95.

*uno de los sujetos que son parte de ella*⁵³¹. En conseqüència, una vegada escollits, els representants només poden ser privats del seu càrrec per voluntat popular, i no per "entidades que no son órganos del Estado"⁵³². Indirectament, s'està reforçant la llibertat del representant en el debat intern, i, especialment, la seva posició jurídica en el si del grup parlamentari -com analitzarem posteriorment en fer referència a les minories parlamentàries- el que, de fet, reforça el pluralisme en el si dels òrgans representatius⁵³³.

El que sí protegeix la Constitució, atenent la doctrina del Tribunal Constitucional, és la diversitat de manifestacions partidàries dintre d'un mateix corrent ideològic, sempre i quan les denominacions adoptades no provoquin la confusió de l'electorat. El Tribunal Constitucional legitima indirectament la possibilitat d'escindir-se d'un partit polític, i formalitzar tal escissió en una nova formació, entenent el pluralisme no com un procés estàtic sinó dinàmic, en que no cal donar lloc a representacions "autèntiques" de determinades famílies ideològiques, sinó a la lliure expressió de les mateixes, segons cada context històric.

En aquesta línia, en resoldre l'empara presentada pel partit "los Ecologistas" contra la inscripció en el registre del partit "los Verdes" (STC 106/1991). El Tribunal Constitucional va argumentar que no es tractava de "assegurar

⁵³¹ STC 10/1983, de 21 de febrer. Recurs d'empara dels regidors de l'Ajuntament de Madrid, militants del Partit Comunista, cessats del seu càrrec després de ser expulsats del partit. FJ 2n.

⁵³² STC 10/1983, de 21 de febrer. Recurs d'empara dels regidors de l'Ajuntament de Madrid, militants del Partit Comunista, cessats del seu càrrec després de ser expulsats del partit, FJ 4t.

⁵³³ D'aquesta opinió és JIMÉNEZ CAMPO, pel qual una norma de privació de mandat per abandó del partit com la prevista en l'actual llei d'Elections Lloinals de 1978 "debilita radicalmente la posición en el seno del partido o del grupo del propio representante efecto y elimina, en la misma medida, la posibilidad de que la democracia interna se realice del único de los modos concebibles, es decir, a través del debate entre sujetos cuya eventual posición institucional no queda vinculada a la suerte que corra su propia posición en el partido". Així, la pèrdua del mandat per abandó del partit tindrà "una eficacia inhibitoria de tales rupturas" i mantindria la "integridad del grupo", però li privaria d'unitat de voluntat, el que suposaria, en perdre's la homogeneïtat, "paradójicamente, la privación de toda eficacia al Parlamento de grupos" (Jiménez Campo, Javier, "Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español", a VVAA, Régimen Jurídico de los partidos políticos y Constitución, Centro de Estudios Constitucionales i Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, pp. 46 i 47).

*hipotéticas representaciones auténticas de líneas de pensamiento o concepciones de la vida, cosa que en un Estado social y democrático de Derecho nadie puede pretender, y menos aún el poder público. Como ha señalado este Tribunal, una de las consecuencias del pluralismo político es la posibilidad de que una misma corriente ideológica pueda tener diversas expresiones partidarias que, consecuentemente, lleven denominaciones que parcialmente puedan coincidir siempre, claro es, que no lleven a la confusión, especialmente de los electores*⁵³⁴

5. La protecció de les minories polítiques en el sistema constitucional espanyol (II). Les minories electorals.

5.1. Minories polítiques i representació. La minoria en la democràcia representativa

La tècnica jurídica de la representació, malgrat les deficiències clarament advertides des de la doctrina⁵³⁵, continua definint jurídicament la relació entre l'òrgan primari de l'Estat (el cos electoral) i la resta de les institicions polítiques⁵³⁶. La democràcia és constitucional i pluralista però també

⁵³⁴ STC 106/1991, de 13 de maig. Recurs d'empara del partit Los Ecologistas contra l'acord d'inscripció del partit Los Verdes, Fj 3r.

⁵³⁵ La idea de "crisi", "transformació" i "reformulació crítica" de la representació, apareix, entre d'altres, a Garrorena, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, ob.cit., pp. 81-107; Acosta Sánchez, José, *La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española*, ob.cit., p. 100; Porras Nadales, Antonio, i De Vega, Pedro, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 14-23 i Ripollés, Rosa, "Mayorías y minorías en la construcción europea", *Revista de las Cortes Generales*, 1991, número 24, pp. 46-48.

Kelsen parla de "ficció" de la representació, sota l'aspecte de sobirania del poble, que amaga la restricció de la llibertat (Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit., p. 50). També són rellevants, per comprendre la insuficiència del concepte de representació jurídica, les definicions "sociològiques" de Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, ob.cit., pp. 73-80, i Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, ob.cit., pp. 423-451.

⁵³⁶ L'article 66 de la Constitució Espanyola preveu explícitament la relació representativa entre parlament i cos electoral, en prescriure que "les Corts Generals representen el poble espanyol". Tal previsió també està implícita en l'article 67.2 de la mateixa Norma Fonamental, segons el qual "els membres de les Corts Generals no estarán ligados por mandato imperativo" (Art. 67.2). Tal i com recull la STC 10/1983, de 21 de febrer, Recurs d'empara contra la destitució de cinc regidors de l'Ajuntament de Madrid, motivada per la seva baixa del Partit Comunista d'Espanya, Fj 2, "lo propio de la representación (...) es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría de los actos de aquél". En el mateix pronunciament, el Tribunal encaixa aquest caràcter representatiu de la relació

representativa, en la mesura en que les magistratures exerceixen el poder en representació del poble, titular originari del mateix, segons el principi de sobirania popular (popular/nacional, en el nostre cas)⁵³⁷.

Tanmateix, la representació es pot entendre normativament, com la relació jurídico-política entre representant i representats, però també descriptivament, o sociològicament, com reproducció política de la realitat social, si bé és el primer significat el que principalment interessa, des d'una perspectiva constitucional⁵³⁸.

En un sentit crític, la representació s'interpreta, des de la seva formulació originària, com un "dispositiu contra-majoritari", límit de la "irrational" democràcia pura (i forma de control sobre les eventuals passions del vot majoritari), i correlativament, com un substitut de la impossible democràcia directa en els grans Estats⁵³⁹.

ciutadà-representant en l'àmbit de protecció dels drets fonamentals de participació: "El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación [dels actes del representant al representat] destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos".

La relació representativa també caracteritza el mandat dels diputats autonòmics. Així, per exemple, l'article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 4/1979, de 18 de desembre ("El Parlament representa al poble de Catalunya..") i l'article 23 de l'Estatut d'Autonomia d'Astúries, Llei Orgànica 7/1981, de 30 de desembre ("La Junta General del Principado de Asturias representa al pueblo asturiano").

⁵³⁷ Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, ob.cit., Volum 2, pp. 225 i 285

⁵³⁸ Seguint LAPORTA, la representació en un sentit descriptiu s'interpreta com una "reproducción a escala de la realidad social", mentre que en un sentit normatiu significa "cuidado de intereses", "autorización para decidir" i "disposición a responder" (Laporta, Francisco J., "La teoría de la democracia y el concepto de representación política. Algunas propuestas para el debate", *Doxa*, número 6, 1989, p. 133). MORTATTI, en aquest sentit, considera que la representació política implica la valoració de tres elements vinculats, la idoneitat del representant, els interessos que es representen i la responsabilitat. Així, "i mutamenti intervenuti nel corso storico della concezione della rappresentanza politica riguardano ognuno dei tre aspetti considerati, che entrano a comporla, in stretta correlazione fra loro: la capacità del rappresentante, la determinazione della specie d'interesse da tutelare, il modo di valutare e far valere la responsabilità" (Mortatti, Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, ob.cit., volum I, p. 426). Per PITKIN, l'element determinant de la representació, a més de la legitimitat dels representants, és la responsabilitat, concretada en el sufragi i el mandat limitat, ja que la complexitat de l'electorat, la apatia i desinformació d'una part important dels votants fa difícil la definició precisa dels interessos a representar (Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 233-267)

⁵³⁹ GARGARELLA interpreta el sistema representatiu com un "sistema contra-majoritario". Així, l'autor sosté "el profundo carácter "contra-majoritario" que distingió desde su origen a la mayoría de las instituciones con las que aún hoy contamos". Així, el sistema representatiu "no fue adoptado, tal y como hoy normalmente se entiende, como una solución remedial de "segundo mejor", frente a la imposibilidad de adoptar un sistema de

5.1.1. La unitat de la representació i els grups polítics i socials

En el que afecta la protecció de les minories, la primera dimensió destacada de la tècnica representativa és el seu caràcter unitari⁵⁴⁰. La representació, ja sigui nacional o popular, no consisteix en un mandat particular o "fraccionat", encara que el representant sigui clarament identifiable en termes d'ideologia o interès⁵⁴¹, el que es projecta, seguint el principi de pluralisme polític, en el contingut de la representació representativa⁵⁴². Els elegits per exercir el poder públic representen tot el poble (i anteriorment, tota la nació) i adopten les decisions en el seu nom⁵⁴³, en un marc institucional també unitari⁵⁴⁴.

democracia directa". En realitat, la idea era "corregir, purificar o "filtrar" la voz de la mayoría", pasándola por el tamiz de "un grupo selecto de representantes" (Gargarella, Roberto, *Nos los representantes*, ob.cit., pp. 69-70). ACCARINO observa la mateixa prevenció anti-majoritària i anti-democràtica en els orígens de la teoria de la representació, particularment a Edmund Burke (Accarino, Bruno, *Rappresentanza*, ob.cit., pp. 59-70). ELSTER, per la seva banda, recorda que "una mayoría puede dejar de lado los derechos de una minoría étnica o religiosa bajo el influjo de lo que se podría llamar una pasión duradera" (Ester, Jon, *Regla de mayoría y derechos individuales*, ob.cit., p. 29).

⁵⁴⁰ Per si no fos prou clara la dicció literal dels articles 1.2 (sobirania del poble espanyol), 2 (indisoluble unitat de l'estat) i 66 (Les Corts Generals representen al poble espanyol), el Tribunal Constitucional s'encarrega de recordar en la Sentència 101/1983, de 18 de novembre, Recurs d'empara contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB per no acatar la Constitució, FJ 3, que "los Diputados, en cuanto integrantes de las Cortes Generales, representan al conjunto del pueblo español, de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución, sin perjuicio del pluralismo político que, como valor superior del ordenamiento, reconoce el artículo 1.1 y de que la voluntad popular resulte de la concurrencia de los distintos partidos (...). Otra cosa sería abrir el camino a la disolución de la unidad de la representación y con ello de la unidad del estado".

⁵⁴¹ En opinió de RIPOLLÉS, "es evidente que no hay mandato representativo por parte de los parlamentarios actuales, como mucho hay "mandato ideológico" en expresión de Jorge de Esteban, "mandato encuadrado" en expresión de Isidre Molas, o relación imperativa entre partido-parlamentario y relación representativa entre partido-elector según apunta Garrorena" (Ripollés, Rosa, *Mayorías y minorías en la construcción europea*, ob.cit., p. 48).

⁵⁴² FERNÁNDEZ SEGADO, a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional espanyol, destaca la rellevància de "la respectiva adscripción política de los cargos electos" en la protecció constitucional de la representació, tot i la titularitat individual del dret de participació (Fernández Segado, Francisco, "Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo", *Revista de las Cortes Generales*, número 32, maig-agost 1994, p. 85). Aquesta constatació jurisprudencial reconeix la capacitat operativa dels grups en el procediment de tutela dels drets fonamentals, i particularment del dret de participació, com encertadament observa GARCÍA ROCA, ja que permet distingir entre "titularidad del derecho" (exclusiva dels ciutadans) i "legitimación para el ejercicio de las acciones" (que pot correspondre als grups polítics) (García Roca, Javier, "La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución", *Revista de las Cortes Generales*, número 34, 1995, p. 101).

⁵⁴³ Es tracta de la definició clàssica de representació, recollida per CARRÉ DE MALBERG. En aquest sentit, la idea de que el "pouvoir souverain" resideix en "l'être collectif national" implica que "une seule volonté entre en jeu, celle de la nation" (Carré de Malberg, *Contribution à la théorie général de l'État*, ob.cit., Volum 2, pp. 225 i 285).

La unitat de la representació esdevé requisit necessari per garantir la unitat d'acció i la unitat de personalitat⁵⁴⁵ de l'entramat públic, indispensables pel desplegament de la igualtat política⁵⁴⁶, per la protecció de la llibertat individual i, en darrer terme, per la preservació de la convivència en el si de la comunitat⁵⁴⁷.

En els orígens de l'Estat liberal, la reacció de la burgesia revolucionària contra els privilegis estamentals sobre la propietat i el govern, i el bloqueig corporativista (gremial) de la llibertat econòmica⁵⁴⁸ abonen la idea de comunitat d'individus, i la correlativa necessitat de representació⁵⁴⁹, sense "cossos intermediaris". La pròpia història també posa de manifest, primer, l'ús de la mateixa tècnica representativa per negar la participació electoral de la major part dels membres de la referida comunitat (sufragi censatari)⁵⁵⁰, i

⁵⁴⁴ Seguint LINDAHL, el poble seria unitat en un doble sentit, normatiu o d'ordenament, i material o de finalitats. Així, "el pueblo aparece dos veces en el principio de la soberanía popular, i en ambos casos como unidad. En tanto objeto del ejercicio del poder, el pueblo designa una unidad normativa, es decir, la unidad del ordenamiento jurídico positivo al que están subordinados los gobernados. Este concepto de unidad es, como hemos visto, el resultado de la funcionalización jurídica de la unidad social. Pero el concepto políticamente esencial de la unidad social añe al otro término de la identidad: al pueblo como sujeto del poder político, como unidad material o de fines" (Lindahl, Hans, "El pueblo soberano: el régimen simbólico del poder político en democracia", Revista de Estudios Políticos, número 94, octubre-desembre 1996, p. 69).

⁵⁴⁵ L'adquisició de personalitat jurídica per part de l'Estat preten assegurar "l'unité de volonté, de puissance et d'activité" (Carré de Malberg, *Contribution à la théorie général de l'État*, ob.cit., Volum 1, p. 286).

⁵⁴⁶ En aquest sentit, la idea rousseauiana d'unitat de la comunitat (voluntat general) implica igual consideració en el valor del vot, el que es projecta posteriorment sobre la representació, tot i les reserves de Rousseau sobre aquest institut (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., (Caps. VI i VII del Llibre I, Caps I i III del Llibre IV), pp. 14-19, 103-110)

⁵⁴⁷ Quan es desvia la "representación de la comunidad" en favor de la "voluntad personal", al marge de la llei, es "degrado" la convivència (Locke, Jhon, *Ensayo sobre el gobierno civil*, ob.cit., Capítol IX, p. 100).

⁵⁴⁸ Hobsbawm, Eric J., *Las revoluciones burguesas*, ob.cit., pp. 122-143

⁵⁴⁹ La teoria de la representació serveix per resoldre el problema de legitimació i d'articulació de la sobirania nacional, "la dificultad de convertir a la Nación en sujeto, esto es, de superar su imposibilidad actuante", i alhora, dóna forma a l'interès de la burgesia en adequar "la visión de la sociedad, y por tanto de la libertad" a l'estrucció política de l'Estat i protegir així la lliure iniciativa individual, sense interferències, en l'àmbit privat (Garrorena, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, ob.cit., pp. 24-31).

⁵⁵⁰ La limitació doctrinària o moderada del sufragi pretén evitar les conseqüències últimes del principi liberal de sobirania popular (el sufragi universal) i substituir-la per "la soberanía de la inteligencia, la mesocracia y el sufragio censitario", basada en "el pacto, la tradición", en una "constitución interna" situada per sobre de la voluntat popular (Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, ob.cit., p. 180). Per aquesta raó, els doctrinaris rebutgen la representació popular i afirman en el seu lloc el principi de la sobirania compartida entre Rei (principi monàrquic) i Corts (principi de la representació nacional) (Diez del Corral, *El liberalismo doctrinario*, ob.cit., pp. 102-111)

En opinió d'ACOSTA, "la nación absorbió al pueblo como masa de ciudadanos "pasivos", "representados", y obligados por las decisiones de los activos, sin elegirlos. Hiperrealidad de la representación" (Acosta, José, *La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española*, ob.cit., p. 106).

després, una vegada assolit el sufragi universal, per transformar el teòric govern democràtic en poliarquia⁵⁵¹.

La unitat de la representació, des d'una perspectiva liberal-burgesa, garanteix principalment la igualtat política del ciutadà, en impedir la mediatització del seu vot per grups⁵⁵². La idea superior de nació i poble, de la que l'individu esdevenia únic component jurídicament i moralment rellevant, expulsa (jurídicament) els grups polítics organitzats de les institucions, els converteix en una forma perversa de distorsió de la voluntat del poble, d'intromissió d'allò particular en allò general, d'anul·lació de la llibertat i de la igualtat política⁵⁵³. Una concepció difícil de sostenir en la pràctica i que les modernes teories sobre el pluralisme i l'Estat de partits s'han encarregat de desmentir⁵⁵⁴.

En qualsevol cas, la unitat de la representació comporta que els representants actuen i decideixen en nom de tot el poble, i en conseqüència, les seves decisions, encara que "només majoritàries"⁵⁵⁵ - i no realment "unitàries", per manca d'unanimitat- són les decisions d'un subjecte únic, un subjecte fictici,

⁵⁵¹ En aquest sentit, SARTORI, Giovanni, *Teorías de la Democracia*, ob.cit., Volum I, pp. 196-197. Tanmateix, MANIN posa de manifest els "efectos no igualitarios y aristocráticos de la elección", derivats de quatre factors: "el tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes, la distinción de los candidatos requerida por una situación selectiva, la ventaja cognoscitiva que otorga una situación de prominencia y el coste de disseminar información" (Manin. Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 168)

⁵⁵² Cal recordar, al respecte, el plantejament de MADISON, sobre els avantatges d'una "unión bien estructurada" per "suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido", de les "facciones", enteses com un grup mogut per un interès "adverso a los derechos de los demás ciudadanos" (Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El Federalista*, ob.cit., El Federalista X (Madison), p.32).

⁵⁵³ La teoria burgesa de la representació evita, segons GARRORENA, "una más concreta referencia al individuo, o a grupos, de la que pudieran derivarse consecuencias no queridas" (Garrorena, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, ob.cit., pp. 38-39).

⁵⁵⁴ Tal i com destaca SABINE, l'individualisme liberal és insostenible, perquè l'individu no pot prescindir de "las condiciones históricas" per actuar socialment i necessita la "mediación" dels grups intermitjós per sobreviure-hi (Sabine, George, *Historia de las Ideas Políticas*, ob.cit., pp. 478-482). O com diu LOEWENSTEIN, el "individuo aislado" requereix dels "grupos pluralistas" enfront del "todopoderoso Leviatán" (Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, ob.cit., p. 423).

⁵⁵⁵ Segons CHUECA, amb la teoria de la representació, es dóna una "expropiación de la subjetividad política", "un mandato de carácter político" que permet "la atribución al órgano de una voluntad que "no es" (...) la voluntad de cada uno de los miembros de la integran, sino "tan sólo" la mayoritaria" (Chueca, Ricardo, *La regla y el principio de la mayoría*, ob.cit., p. 168).

d'improbable existència empírica, anomenat "poble"⁵⁵⁶. La ficció, manifestament criticable per la seva debilitat lògica i empírica, serveix en canvi per imposar l'obligatorietat general de les decisions públiques⁵⁵⁷, eludint l'"absolutisme de la realitat"⁵⁵⁸. Així, els representants actuen emparats pel referit títol d'imputació (la relació representativa), tot i que en la pràctica el que continua essent decisiu en el procés polític no és la indicada ficció, sinó la més concreta i mesurable correlació de forces⁵⁵⁹.

El constitucionalisme actual manté la concepció liberal originària de la representació⁵⁶⁰ i, per tant, el vincle directe i no mediatitzat entre ciutadà i representant, reforçat per una garantia constitucional específica, el dret constitucional de sufragi⁵⁶¹. La jurisprudència constitucional espanyola, per fonamentar tant l'obligatorietat general de les decisions adoptades pels representants, com per protegir la inamovibilitat dels titulars de la representació en l'exercici dels seus càrrecs⁵⁶², ha interpretat la representació en un sentit

⁵⁵⁶ La democracia radical, entesa com govern directe del poble, exclou la possibilitat de representació, en tan en quan "la soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada (...) Toda ley no ratificada por el pueblo en persona es nula" (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., (Capítulo XV, Libro III), p. 93).

⁵⁵⁷ Carré de Malberg, *Contribution à la théorie général de l'État*, ob.cit., Volum 2, pp. 285-286.

⁵⁵⁸ Al respecte del "pueblo soberano" com a "símbolo político de la democracia", sosté LINDAHL que "el pueblo soberano cumple para la política democrática los que podría llamarse el "imperativo" de la racionalidad en general, y de la racionalidad política en particular: eludir el absolutismo de la realidad, oponiéndole el absolutismo del símbolo" (Lindhal, Hans, *El pueblo soberano: el régimen simbólico del poder político en la democracia*, p. 71).

⁵⁵⁹ Estaríem, en tot cas, dintre d'una visió (marxista) que, sense caure en el "economicismo" i el "ideologismo", trascendiria l'element formal o jurídic, i es concentraria en el funcionament real del sistema, en la "relación entre lo orgánico y lo ocasional", les forces socials i les forces polítiques, "el grupo dominante" y "los grupos subordinados", dintre de l'Estat (Gramsci, Antonio, *La política y el Estado moderno*, Ediciones Península, Barcelona, 1971, pp. 110-113).

⁵⁶⁰ Més concretament, la teoria burgesa de la representació forma part del "pasivo incorporado al moderno concepto jurídico-público de representación", un dels elements característics del qual es la "tendencia a identificar reductivamente "representación" con "poder"" (Garrorena, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, ob.cit., pp. 40-56).

⁵⁶¹ Tal i com diu MARTÍN NÚÑEZ, "la representación sería, así, un medio de ejercicio del derecho de participación de los ciudadanos (...) Por ello, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación vulnerará el derecho del representante" (Martín, Esther, *El régimen constitucional del cargo público representativo*, ob.cit., p. 97). En contra, Chueca, Ricardo L., "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 21, setembre-desembre 1987, pp. 194-196.

⁵⁶² En analitzar la constitucionalitat de la norma electoral en que s'establia la fi del mandat representatiu si el representant deixava de formar part del partit pel que havia estat escollit, el Tribunal Constitucional

unitari⁵⁶³, infranquejable tan per les minories com pels partits i per la resta dels òrgans de l'Estat.

Però el constitucionalisme contemporani en que s'emmarca la nostra Constitució ha incorporat altres principis correctors de l'aridesa unitària de la representació, en fer-se conscient de la importància dels grups i de la diversitat política per la tutela del principi democràtic. El perill de tirania majoritària, demostrat per concloents exemples històrics, ha propiciat la introducció de principis adjectius correctors de l'omnipotència de la majoria, particularment el pluralisme i la protecció de les minories⁵⁶⁴.

Tal i com hem explicat en apartats precedents, la constitucionalització dels partits, entre les mesures anti-totalitàries, va modificar i encara modifica el concepte de representació, però sense alterar la base jurídica del mateix (el vincle directe representant-representat)⁵⁶⁵. Els partits, i particularment les seves oligarquies dirigents, tenen una posició hegemònica en el sistema polític des de

va concloure que la representació és un vincle directe entre representant i representat, garantit jurídicament pel dret constitucional de sufragi. Tal i com es diu a la STC 5/1983, de 4 de febrer, Recurs d'emparsa contra el cessament de l'alcalde del municipi d'Andújar, decidit pel ple de la corporació, FJ 4 "lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas".

⁵⁶³ Sobre la unitat de la representació, STC 101/1983, de 18 de novembre, Recurs d'emparsa contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB per no acatar la Constitució, FJ 4. Tal i com destaca CHUECA, "el representado es el pueblo español (...). En éstos únicos y estrictos términos se puede predicar la unidad de voluntad en que la representación consiste". Tanmateix, l'autor dedueix de la seva afirmació que no hi ha relació representativa entre ciutadà i representant i, en conseqüència tampoc "lesión refleja del derecho de los representados a la participación" (Chueca, Ricardo L., *Sobre la irreductible dificultad de la representación política*, ob.cit., p. 195).

⁵⁶⁴ GARZÓN VALDES destaca el vincle entre representació, democràcia i protecció de les minories. La legitimitat de la representació implica una "cierta base de entendimiento entre mayoría y minoría", per la qual cosa "el principio de la mayoría requiere la existencia de la minoría" (Garzón Valdés, Ernesto, "Representación y democracia", Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, número 6, 1989, pp. 151-153). En el mateix sentit, Elster, Jon, *Regla de la mayoría y derechos individuales*, ob.cit., pp. 25-34.

⁵⁶⁵ La nostra Constitució "reproduce todavía con bastante fidelidad los postulados de aquella teoría liberal", la qual cosa vol dir que "el representante lo es, en abstracto, de todo el cuerpo electoral", però en la jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol, i sobre la base del pluralisme i el reconeixement constitucional dels partits, és possible apreciar "una estimable brecha" que permet considerar als representants "también, aunque en otro sentido, representantes de sus electores" (Gorrorena, Ángel,

la que condicionen els continguts de la representació⁵⁶⁶. Les ofertes electorals, les llistes de candidats, les mesures polítiques i legislatives són elaborades des de les cúpules dirigents, segons criteris d'estratègia polític-electoral⁵⁶⁷; certament estan condicionats durant el seu mandat, però no pel vot popular directe sinó per l'institut -sociològic- de l'opinió pública⁵⁶⁸.

5.1.2. La crisi de la representació

Els canvis socials i econòmics també han modificat la pràctica de la representació. La crisi de l'Estat social, acompanyada d'altres factors decisius (la extensió social de la cultura i de la informació, entre els més destacats) ha modificat la mentalitat del ciutadà-administrat i l'ha convertit, d'una manera encara embrionària i no generalitzada, en subjecte-partícep de les decisions que li afecten, especialment en el nivell administratiu⁵⁶⁹. El ciutadà deixa de ser "individu aïllat" i es refugia en els "grups d'interès", no polítics, per obtenir el reconeixement de l'interès concret⁵⁷⁰, el que obliga l'Estat a estendre, encara

Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, pp 30-31).

⁵⁶⁶ La representació, en l'Estat de partits, ha deixat de tenir "rostros" i "ha pasado a tener sencillamente siglas" (Garrorena, Ángel, Representación política y Constitución democrática, ob.cit., p. 66).

⁵⁶⁷ El ciutadà tan sols ratificaria tals decisions, o optaria entre les diferents propostes dels partits polítics, que competeixen pel seu vot, en un context social en que també es produeix una pèrdua de poder de la representació i una menor capacitat de direcció de l'Estat en benefici dels grups socials (Offe, Claus. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Sistema, Madrid, 1988, pp. 67-68). La democràcia deixa de consistir en l'elecció "de un representante dotado de un amplio grado de autonomía" i es converteix en "la aprobación de un programa y un equipo agrupado entorno a un determinado partido", el que pot anomenar-se "mandato de partit". L'únic debat es produeix "dental de los partidos" (Porras Nadales, Antonio, Representación y democracia avanzada, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 35).

⁵⁶⁸ Per comprendre la funció que compleix la opinió pública en els processos democràtics, i particularment en el procés electoral, són interessants els primers estudis de la sociologia electoral nordamericana, en que, tot i destacar-se que "la comunicación es característica de una democracia" (Lazarsfeld, Paul F., Berelson, Bernard B. i McPhee, William N., Procesos políticos: la misión de los mass media, a Moragas Spa, Miquel de (ed.), Sociología de la comunicación de masas, Gustavo Gili, Barcelona, 1982, p. 411), també es posa de manifest la poca incidència de la comunicació política en situacions polítiques estables (Lazarsfeld, Paul F., La campaña electoral ha terminado, a Moragas Spa, Miquel de (ed.), Sociología de la comunicación de masas, ob.cit., p. 408).

⁵⁶⁹ Giddens, Anthony, Consecuencias de la modernidad, ob.cit., pp. 149-157.

⁵⁷⁰ Per QUINTELA GONÇALVES, "la crisis de representatividad de los partidos" crea una situació de "insuficiencia de los procesos de integración", la correcció de la qual exigeix dotar de "carácter funcional" al "pluralismo socioeconómico", sense que això signifiqui la "sustitución de la representación política parlamentaria por una seudorepresentación seudoprofesional o corporativa" (Quintela Gonçalves, María

sense garanties suficients, les formes de democràcia participativa, en la perifèria de l'institut representatiu⁵⁷¹.

El poder deixa d'estar, en la pràctica, sota el control preferent dels representants. La complexitat tècnica de la vida social reforça les funcions del govern i de la burocràcia⁵⁷² (o tecnodemocràcia), institucions més properes, més qualificades i més eficaces, i incrementa la influència dels grups d'interès, alhora que disminueix la centralitat dels òrgans representatius, convertits en meres aparences formals d'un poder realment ubicat en altres llocs⁵⁷³.

D'altra banda, l'hegemonia de la majoria governamental ha penetrat profundament tots els procediments parlamentaris (legislatiu, pressupostari, de control), afectant la seva naturalesa, tot i salvar les formes⁵⁷⁴. La preocupació

Teresa, "Pluralismo y participación institucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, curs 1987-88, número 73, Madrid, 1988, p. 335).

⁵⁷¹ La "democràcia participativa" no és una forma alternativa sinò complementària de la democràcia representativa (Castellà, Josep Maria, *Els drets d'informació i participació administratives de l'article 105 de la Constitució*, ob.cit., p. 84).

⁵⁷² Segons DUVERGER, en els sistemes democràtics existeixen també elements de caràcter autocràtic, desvinculats del control dels representants, entre els quals es troba la burocràcia. Pel politòleg francès, "se llama "burocracia" al hecho de que los altos funcionarios y los dirigentes de las administraciones públicas o semipúblicas tienden a hacerse más o menos independientes del poder político, y por tanto, a adoptar ellos mismos la calidad de gobernantes, en vez de simples ejecutores" (Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, ob.cit., p. 84). Per PORRAS NADALES/DE VEGA, "la expansión de circuitos tecnocráticos de decisión ajenos a la participación ciudadana" i la "burocratización y opacidad de las esferas públicas" es troben entre les factor concurrents que expliquen la crisi de la representació (Porras Nadales, Antonio, i De Vega, Pedro, *El debate sobre la crisis de la representación política*, ob.cit., p. 14).

⁵⁷³ Tal i com explica DE CABO, "la teoría de la representación y sus diferentes correctivos se inscriben con una función muy concreta en la operación ideológica de ocultamiento de la realidad, de presentación puramente aparente de la misma, típica de la superestructura política de las sociedades capitalistas" (De Cabo, Carlos, *Contra el consenso*, ob.cit., p. 132). Segons PORRAS NADALES, "la representación quedaría reducida a un mero mecanismo de legitimación indirecta respecto de quien gobierna, pero no respecto del que o del cómo, elementos que se entiende responden a clases autónomas de racionalidad y de eficacia tecnocrática emanadas de la propia esfera del ejecutivo" (Porras Nadales, Antonio, *Representación y democracia avanzada*, ob.cit., p. 17).

⁵⁷⁴ La "centralidad de la mayoría parlamentaria-gubernamental" altera el contingut de les funcions de les cambres legislatives. La "dirección del Gobierno" en l'aplicació del programa de la majoria, necessària per l'estabilitat i l'eficàcia de l'acció de govern, disminueix el protagonisme del Parlament en els diferents procediments parlamentaris, encara que manté la seva funció essencial de "organización del consentimiento y la legitimación" (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., pp. 13-41). Sobre aquesta qüestió, Embid Irujo, Antonio, "El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones", *Revista de las Cortes Generales*, 1992, número 25; Aragón, Manuel, *Constitución y control de poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Bons

per respectar almenys la funció representativa ha impulsat mesures de protecció de les minories parlamentàries per propiciar el pluralisme representatiu en el debat i sobre tot en les funcions de control del govern⁵⁷⁵. Tanmateix, el predomini del lideratge i de la representació simbòlica (mediàtica) ha reforçat l'interès per la idoneïtat (aparent) del candidat, en perjudici del debat sobre els programes i els interessos⁵⁷⁶.

5.1.3. La representació de les minories

a. La representació en un doble sentit, polític i sociològic

Al marge de la representació com a títol d'imputació i fonament de l'obligatorietat de les decisions públiques, la doctrina ha elaborat també, sobretot en el marc del procés electoral, el concepte de representació de les minories, que es manifesta en dos nivells diversos, polític i el sociològic.

La representació de les minories polítiques s'aconsegueix principalment a través de la fórmula electoral proporcional, i la fórmula majoritària corregida⁵⁷⁷, si bé la fórmula majoritària pura també permet la representació minoritària, tot i

Aires, 1995; i Marcet Morera, Joan, "La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno", *Revista de los Cortes Generales*, 1991, número 22.

⁵⁷⁵ En aquest sentit, la protecció de les minories, en general, i les opositores en particular, compliria una funció de "garantía de la separación de poderes", a través dels instruments de "crítica y control de la actuación del ejecutivo" (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. p. 40).

⁵⁷⁶ Segons PORRAS NADALES, "por lo que respecta a la concepción global del proceso de la representación habría que acabar constatando una clara evolución del sistema representativo en el sentido que Leibholz ha denominado como "democracia plebiscitaria", en la que predomina un elemento simbólico-personal del líder, es decir, la opción por el "quien" gobierna; y donde en consecuencia tienden a quedar considerablemente atenuados los restantes contenidos sustantivos de la representación sobre la acción de gobierno (el "qué" o el "cómo"). De este modo el contenido programático transitivo de los programas de gobierno de los partidos políticos, orientados al conjunto de la sociedad, parece decaer frente al fenómeno de la designación y la confianza de las personas" (Porras Nadales, Antonio, *Representación y democracia avanzada*, Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 42).

⁵⁷⁷ Tal i com explica GARCÍA PELAYO, la finalitat del "sistema de representación minoritario", que inclou les fòrmules proporcionals i les majoritàries corregides, es "asegurar una representación a las minorías" (García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit. p. 185)

que deformada, per la prima del partit guanyador⁵⁷⁸. Amb la fórmula proporcional es dona una correlació exacta o aproximada entre el nombre de vots i escons de les diferents candidatures, sense alterar, d'entrada, el principi d'igualtat política (cada vot té el mateix valor, si els districtes són homogenis⁵⁷⁹), el que facilita la representació de totes les minories rellevants, en relació directa amb el suport electoral obtingut⁵⁸⁰. D'altra banda, amb la fórmula majoritària corregida, es reserva una part dels escons per la primera minoria⁵⁸¹.

Amb la representació de les minories socials, es pretén garantir una representació mínima per determinats grups socials minoritaris, a partir del territori que ocupen (o d'una quota prèviament establerta), i en raó d'alguna característica social rellevant (la raça, la cultura o la identitat nacional)⁵⁸².

⁵⁷⁸ Lijphart, Arend, *El gobierno de la mayoría en la teoría y en la práctica: persistencia de un paradigma viciado*, ob.cit., p. 514

⁵⁷⁹ Tal i com diu NOHLEN, "es necesario asegurarse de que la proporción entre la población y el número de diputados que se ha de elegir es constante en todo el territorio electoral si no se quiere atentar contra el principio del voto igual" (Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, ob.cit., pp. 70-71)

⁵⁸⁰ La representació de les minories polítiques és el principal objectiu dels sistemes proporcionals. Per DUVERGER, "el principio básico de la representación proporcional es que asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos" (Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, ob.cit., p. 109).

⁵⁸¹ Amb l'anomenat "voto imperfecto o limitado", "el elector designa un número de candidatos inferior al atribuido al colegio", amb la qual cosa el lloc o llocs restants "se atribuye a las minorías" (García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., p. 185)

⁵⁸² Encara que la representació finalment obtinguda es caracteritzada per ser política i no sociològica, el que es busca és garantir la presència institucional de determinats grups, en raó de les seves característiques culturals o socials, no de la seva orientació política. Segons LÉVRAT, "la méthode, relativement simple, consiste à reserver un certain nombre de sièges au sein d'une Assemblée représentative (ou d'organismes qui en sont issus) à des personnes issues et chargées de représenter les intérêts d'un groupe minoritaire déterminé" (Lévrat, Nicolas, "Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles", a VVAA. *Minorités et organisation de l'État*, Bruylant, Bruselas, 1998, p. 3). Es dona, en aquest cas, una "représentation privilégiée" o desigual (Lévrat, Nicolas, "La protection des minorités dans les systèmes fédéraux", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, número 30, Abril 1997, p. 248). Per DEOP, la representació institucional de les minories es garanteix "flexibilizando" el dret electoral i, en concret, fent servir els següents mecanismes: "la creación de una cámara parlamentaria de representación territorial"; "la distribución de las circunscripciones electorales teniendo en cuenta la existencia de minorías"; i "la asignación directa de escaños a las minorías"; la "flexibilización del derecho electoral a favor de las minorías" (per exemple, adaptant la normativa electoral en termes de requisits de presentació de candidatures i barreres electorals als "partidos que representan los intereses de las minorías nacionales" (Deop Medinabeitia, Xabier, "La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados

b. La representació proporcional en tan que representació de les minories

La idea de representació proporcional sorgeix en constatar-se que el principi democràtic estricte (voluntat de la majoria en l'elecció i la decisió) deteriorava la cohesió política en les societats heterogènies (ideològicament, culturalment, socialment)⁵⁸³, en prescindir de la participació parlamentària dels grups minoritaris. Es van introduir fórmules electorals proporcionals (o majoritàries corregides) per evitar un monopoli o hegemonia en la representació sense correspondència en l'estructura social. S'estén així la idea de projectar el pluralisme social i polític en les institucions de l'Estat, per integrar les minories en els procediments parlamentaris⁵⁸⁴, i, fins i tot, propiciar, a partir de les majories qualificades, o de la inexistència d'una majoria estable, una dinàmica política de consens (democràcia consociativa)⁵⁸⁵. És en aquest marc en que el pluralisme adquireix la màxima projecció institucional, però també en que es produueixen els major problemes de governabilitat (inestabilitat governamental), per la inevitable tensió entre pluralisme i eficàcia⁵⁸⁶.

europeos: una variedad de modelos jurídicos", a Revista CIDOB d'Afers internacionals, número 42, pp. 109-116)

⁵⁸³ LIJPHART argumenta extensament el vincle entre societats heterogènies i democràcia consociativa, i la poca idoneitat del principi majoritari, en aquests contextos. Així, "en las sociedades menos homogéneas, ninguna de las dos condiciones (alternancia i posibilidades de que las minorías electorales obtengan la satisfacción de sus intereses básicos con el gobierno de la mayoría, dada su proximidad ideológica i cultural) funciona. La política defendida por los principales partidos tiende a divergir en el mas alto grado, y las lealtades de los votantes son frecuentemente más rígidas, reduciendo así la oportunidad de que los grandes partidos se alternen en el ejercicio del voto. Especialmente en sociedades plurales - aquellas que (...)están profundamente divididas en subsociedades virtualmente separadas (...) - se carece de la flexibilidad necesaria a una democracia mayoritaria. En estas condiciones, el dominio de la mayoría no sólo no es democrático sino también peligroso, porque las minorías que en continuamente denegado su acceso al poder se sentirán excluidas y discriminadas del mismo y perderán su lealtad al régimen" (Lijphart, Arend, Las democracias contemporáneas, ob.cit., p. 38).

⁵⁸⁴ La representació de les minories constituiria, en aquest sentit, un element de legitimació del sistema polític. "A la capacidad de un sistema político para integrar a las minorias -étnicas, lingüísticas, religiosas o de otro tipo- se le ha conferido un importante valor legitimador" (Valles, Josep Maria, i Bosch, Agustí, Sistemas electorales y gobierno representativo, ob.cit., p. 183).

⁵⁸⁵ L'Estat belga serveix d'exemple comparat per il·lustrar la relació entre heterogeneïtat social i representació de les minories. La diversitat lingüístico-cultural (valons-flamencs-alemanys), ideològico-religiosa (laics-catòlics) i socio-política (socialistes-liberals-conservadors) ha imposat el criteri de la proporcionalitat en la representació i la regla de la majoria qualificada en els òrgans representatius, per assegurar el consens en les decisions bàsiques (democràcia consociativa) (Claeys, Paul Henrì, "Pluralismo político y fisura lingüística: el "caso" belga", Revista de Estudios Políticos, número 18, novembre-desembre 1980, pp. 40-50).

⁵⁸⁶ Valles, Josep Maria, i Bosch, Agustí, Sistemas electorales y gobierno representativo, ob.cit., pp. 149-151.

La representació proporcional és, per sobre de tot, representació de les minories⁵⁸⁷. La regla bàsica de la democràcia consociativa no és "tot pel guanyador" (el principi majoritari característic del model Westmister⁵⁸⁸) sinó el repartiment de la representació segons el nombre de vots obtinguts. La voluntat del cos electoral pot propiciar igualment la formació d'una majoria estable de govern⁵⁸⁹, però, en qualsevol cas, i independentment de les característiques del grup, el sistema electoral garantirà la presència de les minories en les institucions, segons la seva força numèrica, i per tant les integrarà en els processos democràtics de decisió⁵⁹⁰, no tan sols en els d'elecció. És cert que en determinats contextos la proporcionalitat pot dificultar l'exercici del govern, però en qualsevol cas, llevat de situacions de bloqueig o de greu fractura social, també reforça la legitimitat i la capacitat integradora del sistemes d'acusades "clivelles" socials i polítiques.

c. La representació de les minories i el vot dels estrangers

Al mateix temps, la representació de les minories també ha de tenir en compte la qüestió del vot dels estrangers⁵⁹¹. El canvi progressiu en el concepte de la

⁵⁸⁷ O almenys, el sistema que pretén "lograr mayor representación en la representación minoritaria, de manera que la composición del Parlamento se corresponda los más exactamente con la estructura del cuerpo electoral" (García Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, ob.cit., p. 186).

⁵⁸⁸ Lijphart, Arend, *El gobierno de la mayoría en la teoría y en la práctica: persistencia de un paradigma viciado*, ob.cit., p. 514

⁵⁸⁹ Tot i la importància de la representació de les minories en el pla de la legitimació, no es pot ignorar que el que es busca en el procés electoral és la formació d'una majoria de govern. Com diu Sartori, "en el ámbito electoral y de voto, el razonamiento adopta un giro muy distinto. Aquí la atención se centra exclusivamente en el principio de mayoría, es decir, en la "mayoría" entendida como regla de juego. Y el argumento simplemente es que quienquiera que vota con la mayoría (...) se encuentra del lado ganador. A la inversa, el que vota con una minoría (...) pierde: su voto no cuenta. En la votación, por tanto, la "minoría" denota aquellos que deben someterse a la voluntad de la mayoría (...) (Sartori, Giovanni, Teorías de la Democracia, ob.cit., Volum II, p. 180). En el mateix sentit, i al respecte del sistema electoral espanyol, BARAS/BOTELLA sostenen que "la finalidad última (...) es crear gobiernos estables (no necesariamente de amplias mayorías) facilitando su creación y dificultando su caída sin recambio" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 40).

⁵⁹⁰ És possible sostenir, en conseqüència, que "el sistema de representación proporcional" preconitza "técnicas decisionales de consenso entre minorías" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 43).

⁵⁹¹ Els estrangers queden habitualment fora de l'àmbit de protecció del règim jurídic de les minories. "La práctica internacional no admite que las colectividades constituidas por extranjeros caigan dentro de la específica protección que ofrece el derecho internacional a las minorías [sino dintre de] las normas de Derecho

nacionalitat, com a conseqüència de la cessió de sobirania a favor d'institucions supraestatals, i de la correlativa creació de nous espais institucionals, ha estès els drets de la ciutadania política (sufragi i accés a càrrecs públics) a favor d'alguns estrangers⁵⁹² i en conseqüència també està modificant (ampliant) l'abast de la representació, que tradicionalment s'ha circumscribit als ciutadans. La major sensibilitat pel problema de la immigració, i la creixent presència de nombrosos grups de treballadors estrangers, plenament integrats en la comunitat, també han plantejat la necessitat estendre encara més les fronteres de la representació, actualitzant els principis originaris d'aquella (*no taxation without representation*)⁵⁹³

internacional de los derechos humanos y por las normas generales de extranjería" (Mariño, Fernando F., "Desarrollos recientes de la protección internacional de los derechos de las minorías y de sus miembros", a VVAA, *Tolerancia y minorías*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Conca, 1996, p. 78). Altrament, la raó d'aquesta exclusió jurídica i doctrinal es troba en la (pretesa) falta de voluntat dels estrangers per constituir-se en minoria, que s'explica per la seva intenció d'integrar-se en la comunitat nacional (Kymlicka, Will, "Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal", *Isegoría*, número 14, 1996, p. 17). Malgrat tot, alguns autors estudien els problemes dels estrangers en analitzar els problemes de les minories, però sempre per separat dels grups pròpiament minoritaris. Per exemple, De Vergottini, Giuseppe, "La protection constitutionnelle des nouvelles minorités", *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, número 4, 1995, pp. 367-371; o Walzer, Michael, "La política de la diferencia: estatalidad y tolerancia en un mundo multicultural", *Isegoría*, número 14, 1996, pp. 51-52.

⁵⁹² En concret, els ciutadans de la Unió Europea poden exercir el dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals de qualsevol estat membre, desde l'entrada en vigor del Tractat de la Unió Europea, fet a Maastricht el 7 de febrer de 1992.

⁵⁹³ Hi ha un escès corrent d'opinió a favor del dret de vot dels estrangers, també des de perspectives jurídico-constitucionals. Per AJA, "esta manada de justificació una democràcia que impedeix el vot de persones que viuen des de fa anys al país, treballant, formant famílies i pagant els seus impostos" (Aja, Eliseo, "Drets i deures fonamentals dels immigrants", a VVAA, *Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració*, Fundació Càritas Immigració Girona, 1998, p. 43). MASSÓ GARROTE destaca que el concepte vigent de ciutadania dificulta la integració dels estrangers, ja que "la integración requiere, en efecto, formas de participación en la vida cotidiana", i en l'actualitat només "se es ciudadano" si es diposa de la nacionalitat, per la qual cosa la participació dels estrangers es continua considerant com "una injerencia externa en los asuntos nacionales" (Massó Garrote, Marcos F., "Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el Estado nacional", *Revista de Estudios Políticos*, número 97, juliol-setembre 1997, pp. 161-179). Per contra, la plena integració laboral, social i econòmica dels immigrants hauria de servir per reconèixer el correlatiu dret de participació, a partir del principi "*no taxation without representation*" (Massó Garrote, Marcos F., *Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional*, Colex, Madrid, 1997, p. 99).

En el mateix sentit, RALLO proposa la "superación progresiva de la dicotomía "nacional-extranjero"" , i destaca que la Constitució "en modo alguno, declara la exclusividad de este derecho [sufragio activo y pasivo] a favor de los ciudadanos españoles" (Rallo, Artemi, "El Tratado de Maastricht y el derecho de sufragio de los extranjeros en España", *Revista de Derecho Político*, número 36, 1992, pp. 125-126). Simultàniament, la dignitat de la persona i la igualtat proporcionen arguments suficients per equiparar ciutadans i estrangers en l'exercici dels drets, inclosos els polítics (Cruz Villalón, Pedro, "Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros i las personas jurídicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 12, 1992, pp. 65-72) Ha de serveir també un concepte més universal i divers de ciutadania, que interpreta la nació com a "una "nació de ciutadans" i no com una comunitat d'origen" (Habermas, Jürgen, *Ciudadanía política i identitat nacional*, Servei de Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 1993, p. 64).

d. La representació de les minories socials

A diferència del vot des estrangers, que, una vegada acceptat, no altera el fonament jurídic de la representació (la unitat), la representació de les minories socials⁵⁹⁴ la deforma, en "fraccionar-la", és a dir, estructurar-la per criteris d'heterogeneïtat cultural, el que explica les dificultats per aplicar-la⁵⁹⁵.

És cert que la representació proporcional o minoritària té la seva raó d'ésser precisament en la conveniència de respectar aquesta diversitat o heterogeneïtat cultural (cas belga)⁵⁹⁶, però la seva aplicació no altera la unitat política, sinó que més aviat la reforça, (protegint i integrant les minories), en fonamentar-la en el principi d'igualtat política i el correlatiu principi d'indeterminació del vot⁵⁹⁷. Per aquesta raó, i en principi, les minories "socials" manquen de rellevància representativa (jurídico-política), llevat de que operin en el terreny comú de la representació (per exemple, a través de partits nacionalistes o confessionals)⁵⁹⁸.

⁵⁹⁴ Es tracta de les minories que "prima di tutto", es defineixen des d'una "nozione sociologica, descrittiva delle situazione di fatto dotate di corrispondenti caratteristiche" (Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, ob.cit., p. 47) En aquest sentit, les minories "tendenzialmente permanenti" venen caracteritzades pels seus "interessi collettivi", "soprattutto l'interesse religioso e l'interesse nazionale o etnico linguistico" (Pizzorusso, Alessandro, veu "Minoranze" de la Enciclopedia del Diritto, Giuffrè Editore, Varese, 1976, Vol XXVI, p. 528). Es poden definir també com "minorité structurelle", entesa com "groupe englobé dans une collectivité plus importante", per diferenciar-les de la "minorité conjoncturelle" (Lévrat, Nicolas, "Minorités et démocratie", Civitas Europa, número 1, setembre 1998, p. 64).

⁵⁹⁵ El pes històric "de la conception de la souveraineté", de "cette conception monolithique de la sphère publique" impedeix el reconeixement dels drets de les minories, precisament perquè, en aquest marc "il n'y a plus que l'intérêt particulier de l'individu et l'intérêt de l'État" (Lévrat, Nicolas, *Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles*, ob.cit., p. 80).

⁵⁹⁶ En situacions de gran diversitat es busca una "représentation équilibrée des différentes tendances idéologiques et philosophiques" i per aconseguir-la, "les droits de vote et d'éligibilité se heurtent au principe de territorialité", i es refereixen, per exemple, a l'àmbit lingüístic (Delgrange, Xavier, "Le fédéralisme belge: la protection des minorités linguistiques et idéologiques", Revue du Droit Public, número 5, 1995, p. 1190-1200).

⁵⁹⁷ Si bé és cert que "pour fonder la légitimité du processus démocratique, la théorie politique postule que tous les individus qui participent à ce processus sont en égale mesure de contribuer à l'établissement de la décision", tal principi d'igualtat i indeterminació del vot està limitat per "l'exigence matérielle d'un accès non discriminatoire au processus démocratique" (Lévrat, Nicolas, *Minorités et démocratie*, ob.cit., pp. 64-65). LAPORTA també destaca que "la opción por la representación proporcional sigue girando entorno a la decisión de los electores y no a la presencia de los rasgos en el resultado" (Laporta, Francisco J., *La teoría de la democracia y el concepto de representación política. Algunas propuestas para el debate*, ob.cit., p. 133)

⁵⁹⁸ De tota manera, segons PIZZORUSSO, "l'esistenza di partiti nazionali, confessionali, etc., rappresenta una chiaro sintomo dell'esistenza di una minoranza tendenzialmente permanente e quando ciò si verifica è evidente

En canvi, en introduir-se criteris directes de representació de les minories "socials" en el sistema polític, ja no hi ha "una sola" representació del poble en diversos grups polítics. Es crea una comunitat de base més ampla en que conviuen pobles (minories nacionals i ètniques) o grups socialment molt caracteritzats (minories racials, religioses i lingüístiques), representats no tan sols per criteris de representació política, sinó també en funció de característiques socials, que, a diferència del vot, no sempre són fàcils d'objectivar, com veurem en el capítol següent.

La representació de les minories socials, en tot cas, ha de partir del consens entre els diferents grups, a partir de l'autonomia individual (i col·lectiva) dels seus membres, en la qual cosa el federalisme ha aportat solucions que demostren la viabilitat del pluralisme, sense trencar la unitat de l'Estat⁵⁹⁹.

La representació de les minories socials s'aconsegueix principalment modificant els districtes electorals per eliminar el "gerrymandering" racial (Estats Units)⁶⁰⁰, i

che non può parlarsi di omogeneità del popolo" (Pizzorusso, Alessandro, *Le Minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè Editore, Milà, 1967, p. 9)

⁵⁹⁹ Aici opina, per exemple, LÉVRAT, pel qual "on pourrait opposer à cette conception monolithique de la sphère publique, et donc de la titularité de pouvoir en son sein, les expériences nombreuses d'Etats fédéraux dans lesquels la souveraineté semble bien répartie entre différentes entités". Tal solució és "transposable à la problématique minoritaire", sempre i quan la titularitat dels correlatius drets "no pouvait appartenir que aux individus", i que els "critères que permettent d'identifier un groupe minoritaire" siguin discutits "au niveau de la communauté (étatique)" (Lévrat, Nicolas, *Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles*, ob.cit., pp. 81-83). També CROISAT, a partir del model territorial suís, destaca els avantatges del sistema federal per les minories territorials, ja que "permite una representación equitativa de todos los pluralismos en el seno de los ejecutivos y de los parlamentos, que evita la brutalidad del sistema mayoritario que condena a la condición de eterna oposición a las minorías y hace depender de la exclusiva buena voluntad de la mayoría étnica las condiciones de su supervivencia colectiva" (Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Hacer Editorial, Barcelona, 1994, p. 154).

⁶⁰⁰ Per contrarrestar la garantia constitucional del vot sense discriminació per motiu de la raça o l'anterior condició d'esclau, establerta per la XVa Esmena de la Constitució dels Estats Units (1870), alguns Estats del sud van dissoldre els votants de la comunitat negra en districtes electorals de majoria blanca.

Per contrarestar aquestes pràctiques, les lleis federals van autoritzar el "racial gerrymandering", a partir del qual es creen districtes electorals en que el grup social protegit és numèricament majoritari. Amb aquest mètode, aplicat en els Estats Units amb la Voting Rights Act de 1965, "members of Congress surely recognized that white domination could be maintained through a variety of electoral devices and that equality of black participation in any larger sense of therm" (Grofman, Bernard, Handley, Lisa, Niemi, Richard G., *Minority Representation and the quest for voting equality*, ob.cit., p. 130)

també establint "representacions garantides" (mínimes) per col·lectius socials⁶⁰¹ (minories nacionals i pobles indígenes⁶⁰², bàsicament), amb districtes propis, en les cambres de representació democràtica. A diferència de la representació estrictament política, la representació segons criteris sociològics pot alterar el principi d'igualtat política, si no es preveuen mecanismes per evitar les desigualtats de sufragi⁶⁰³, en particular l'"apportionement" (distribució proporcional dels escons)⁶⁰⁴. D'altra banda, les cambres de representació territorial també alteren el principi d'igualtat política democràtica (individual), perquè el seu objectiu és evitar el control dels estats més poblats sobre la resta⁶⁰⁵.

La justificació d'aquesta tècnica es la lluita contra la pràctica del "vote dilution" (dissoldre el vot d'una minoria en un districte electoral de majoria diferent), lluita impulsada per la Voting Rights Act de 1965, amb la anomenada "affirmative racial gerrymandering" (correcció dels districtes electorals, per eliminar la discriminació de les minories), que s'ha vist frenada per alguns pronunciaments, en concret el cas *Metro Broadcasting Inc vs FCC* de 1990, i en la sentència *Thornburg v. Gingles* (478 US 109 (1986)) segons les quals "*l'utilizzo della razza come criterio informatore della legge rappresenta una violazione del XIV emendamento, qualunque sia il fine per il quale la razza sia stata utilizzata*" (Ceccherini, Eleanora, "Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giuresprudenziali negli Stati Uniti", a VVAA, *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova, 1998, pp. 115-146). Malgrat tot, la Voting Rights Act de 1965 ha esdevingut "*a necessary "port of entry" for minorities into pluralist politics*" (Grofman, Bernard, Handley, Lisa, Niemi, Richard G., *Minority Representation and the quest for voting equality*, ob.cit., p. 130).

⁶⁰¹ Lévrat, Nicolas, *Minorités et démocratie*, ob.cit., pp. 64-65; i *Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles*, ob.cit., p. 3.

⁶⁰² Per exemple, l'article 171 de la Constitució política de Colòmbia de 1991 estableix que "habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas".

⁶⁰³ En particular, les desigualtats en el valor del vot que produeix el desigual repartiment de població entre els districtes electorals (Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, ob.cit., pp. 70-71)

⁶⁰⁴ En la sentència *Reynolds v. Sims* de 1964, el Tribunal Suprem dels Estats Units considerà inconstitucional la distribució desigual dels escons, fonamentada en criteris de territorialitat. Així, "the concept of 'we the people' under the Constitution visualizes no preferred class of voters but equality among those who meet the basic qualifications. The idea that every voter is equal to every other voter in his State, when he cast his ballot in favor of one of several competing candidates, underlies many of our decisions". En aquest sentit, "legislators represent people, not trees or acres. Legislators are elected by voters, not farms, or cities, or economic interest. As long as ours is a representative form of government, and our legislatures are those instruments of government elected directly by and directly representative of the people, the right to elect legislators in a free and unimpaired fashion is a bedrock of our political system" (*Reynolds v. Sims*, 377 US 533, 84 S.Ct. 1362, 12, L.Ed. 2d 506 (1964)) (Rotunda, Ronald, D., *Modern constitutional law. Cases and Notes*, ob.cit., p. 632).

⁶⁰⁵ MADISON/HAMILTON van argumentar extensament el principi de representació igual dels territoris (els Estats) en la cambra territorial (el Senat), per protegir els interessos dels Estats més petits. Així, "si innegable es lo debido, en el caso de un pueblo fundido completamente en una sola nación, que cada distrito participe "proporcionalmente" en el gobierno (...) no parece carecer de razón el que una república compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del nacional, el gobierno se funde en una combinación de los principios de la igualdad y la proporcionalidad de representación. (...) En este orden de ideas, puede observarse que la igualdad de votos concedida a cada Estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de

Tanmateix, el dret electoral o parlamentari pot “flexibilitzar” els requisits generals de participació (per exemple, els “mínims” per presentar candidatures, o la modificació de les barreres electorals, eliminant les barreres estatals per les candidatures territorials)⁶⁰⁶. En el concret cas espanyol, el reglament del Congrés estableix un criteri territorial específic (menys exigent) per autoritzar la constitució de grups parlamentaris⁶⁰⁷. També es preveu la formació de grups territorials en les cambres⁶⁰⁸.

En altres casos, i també des de criteris sociològics (però no territorials), s'ha procurat garantir una quota de representació en les llistes electorals per les dones, i fins i tot en les cambres representatives (la paritat)⁶⁰⁹, com a mesura per eliminar els obstacles per la participació de la dona en les institucions representatives. En aquest sentit, les mesures proposades durant el debat de la llei francesa d'eleccions locals, l'any 1982⁶¹⁰, van ser finalment desestimades, en raó d'un dictamen contrari del *Conseil constitutionnel*, segons el qual les quotes de

soberanía que conservan los estados individuales y un instrumento para protegerla” (Madison, James, Hamilton, Alexander, Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., *El Federalista LXII* (Madison o Hamilton), pp. 262-263)

⁶⁰⁶ En aquest sentit, Deop Madinabeitia, Xabier, *La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos: una variedad de modelos jurídicos*, ob.cit., p. 111, que esmenta la barrera electoral específica per les minories nacionals dels “länder” d'Schleswig-Holstein i Saxònia (arts. 6 i 7 de la llei electoral federal), que no han de sumar un 5% estatal (com la resta) sinó regional.

⁶⁰⁷ L'article 23 del reglament del Congrés dels Diputats espanyol estableix el dret a formar grup parlamentari si s'han obtingut 15 diputats (en qualsevol cas) i també per les formacions que “hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación”

⁶⁰⁸ Per exemple, l'article 54 de la Constitució belga preveu la formació de grups lingüístics (neerlandòfon, francòfon i germanòfon), grups de diputats de la metixa llengua, en la Cambra de Diputats, per discutir assumptes que afectin als drets lingüístics. D'altra banda, l'article 32 del reglament del Senat espanyol preveu que “dentro de los grupos parlamentarios que se compongan de senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados de dos o más Comunidades Autónomas, podrán constituirse grupos territoriales. Ningún senador puede formar parte de más de un grupo territorial”. Mes endavant tornarem sobre la finalitat d'aquesta norma i les crítiques manifestades

⁶⁰⁹ La paritat pretén equiparar el nombre de dones i homes en les assemblees representatives. No hi faltén crítiques, fins i tot des de posicions feministes. En aquest sentit, GASPARD posa de manifest la falàcia de la representació, per afavorir l'homogeneïtzació y reivindica la diferència, como a mitjà per la plena democratizació y el pluralisme, però rebutja la paritat, ja que “la parité ne démocratiserait pas la République, bien au contraire. Et en jouant un nouveau tour à la démocratie, elle marquerait un but contre son propre camp: celui de la liberté” (Gaspard, Françoise. “La parité, pourquoi pas?”, Pouvoirs, número 82, 1997, p. 143).

sexe vulneraven el principi d'indivisibilitat de la representació⁶¹¹. Per contrarestar les dificultats jurídico-constitucionals, l'Assemblea Nacional francesa va modificar la Constitució de 1958 (introduint el principi de la paritat electoral), i, a l'inici de l'any 2000, va començar la discussió sobre un projecte de llei en que no tan sols s'estableix la "paritat" electoral, sinó que també imposa l'alterança home-dona en les candidatures⁶¹².

D'altra banda, la Corte Costituzionale italiana va declarar unconstitutional, l'any 1995, una mesura semblant de la llei electoral local⁶¹³, perquè, en fonamentar-se exclusivament en el sexe del candidat, era objectivament discriminatòria, i per aquesta raó vulnerava el principi d'igualtat i el dret d'accés als càrrecs públics representatius⁶¹⁴. En garantir un resultats i no la remoció dels obstacles concrets per la participació de la dona, les quotes per sexe constitueixen una forma de "discriminació inversa pura", i per aquesta raó desbordaven el principi

⁶¹⁰ El projecte de llei francesa d'eleccions locals preveia una quota femenina en les candidatures locals del 25 per 100 (Favoreu, Louis. "Principio de igualdad y representación política de las mujeres", Revista Española de Derecho Constitucional, número 50, maig-agost 1997, pp. 18-19)

⁶¹¹ Décision du Conseil Constitutionnel 82-146 DC, 18 novembre 1982, Quotas par sexe, RJC I-135

⁶¹² L'Assemblea Nacional francesa va aprovar el projecte de llei de paritat home-dona en les llistes electorals, però no com a requisit constitutiu de l'exercici del dret de sufragi, sinó com una mesura de promoció de la igualtat d'oportunitats. Així, en cas d'incompliment, la sanció prevista es el descompte en la subvenció electoral corresponent (Diari El País, "Parlamentarias en el mundo: sólo el 13%", Diumenge, 30 de gener del 2000, p. 28)

⁶¹³ L'article 5.2 de la Legge d'Elezioni Comunali de 25 de març de 1993, número 81 (Legge di 25 marzo 1993, n. 81, Elezioni dirette del sindaco, del presidente de la provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), estableix que "nelle liste dei candidati [al consiglio comunale] nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi"

⁶¹⁴ Sentenza della Corte Costituzionale italiana (6 setembre) 12 setembre 1995 n. 422, sobre el recurs 3000/420. Decisioni della Corte, pp. 3255 y ss., Considerato in diritto número 4, 6 i 7

En la mesura en que el dret a la igualtat jurídica "garantiscono l'assoluta egualanza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche eletive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di elegibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità" (CD 4)

Així, "possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o più in generale, per compensare e rimuovere les diseguaglianze materiale tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali)", però no restringir el contingut d'un dret constitucional, menys per raó de sexe (CD 7)

En conseqüència, les quotes femenines en les candidatures electorals "non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti [el "diritto all'elettorato passivo"], rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali", y menos todavía "diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato" (CD 6)

d'igualtat material (la discriminació positiva)⁶¹⁵. En el mateix sentit s'han orientat els darrers pronunciaments de la jurisprudència nord-americana (cas Bakke, quotes racials a les universitats⁶¹⁶) i comunitària (casos Kulanke i Marschall, quotes femenines en la funció pública⁶¹⁷).

⁶¹⁵ FAVOREU fa veure les contradiccions jurídiques entre les quotes de representació femenina, per una banda, i els principis d'igualtat, i indivisibilitat de la representació, per l'altra. Respecte de la igualtat, les quotes femenines són il·lícites, ja que "toda diferenciación por razón de sexo es objetivamente discriminatoria, puesto que reduce para ciertos ciudadanos el contenido concreto de un derecho fundamental en perjuicio de otros ciudadanos", i en el cas concret de les quotes femenines, no estarien emparades pel principi de disminució de les desigualtats materials perquè "no se proponen levantar los obstáculos que impiden a las mujeres alcanzar resultados determinados, sino que se proponen más bien atribuirles directamente esos mismos resultados". Altrament, "el principio de indivisibilidad del cuerpo electoral es ciertamente el obstáculo principal para el establecimiento de cuotas y, en mayor medida, de la paridad" (Favoreu, Louis, *Principio de igualdad y representación política de las mujeres*, ob.cit., p. 13).

⁶¹⁶ El Tribunal Suprem dels Estats Units, per exemple aplica sobre les mesures de protecció de les minories racials l'anomenat "strict scrutiny test", que exigeix "que le but poursuivi soit constitutionnel" i "que les moyens employées soient raisonnables, et les moins onéreux, les moins vexatoires possible". El criteri li ha servit per anul·lar algunes quotes racials en els centres d'ensenyament superior, que produïen perjudicis flagrants sobre la resta dels grups racials, en deixar fora aspirants de molt bona qualificació per criteris racials i no meritocràtics (casos "De Funis", 1974, i "Bakke" 1994) (Schmeebalg, Avi, *Dialectique de l'égalité des groupes et de l'égalité des individus: l'arrêt "Bakke" de la Cour Suprême des États Unis*, ob.cit., p. 506).

En concret, segons la sentència del cas *Regents of the University of California v. Bakke* (438 US 265, 98 S.Ct. 2733, 57 L.Ed.2d 750 (1978)), "nothing in the Constitution supports the notion that individuals may be asked to suffer otherwise impermissible burdens in order to enhance the societal standing of their ethnic groups". Així, "we have never approved a classification that aids persons perceived as members of relatively victimized groups at the expense of other innocent individuals in the absence of judicial, legislative, or administrative findings of constitutional or statutory violations" (Rotunda, Ronald D., *Modern Constitutional Law. Cases and Notes*, West Publishing Co., St. Paul, Minn. 1981, pp. 552 i 554).

⁶¹⁷ La Sentència *Eckhard Kulanke contra Freie Hansestadt Bremen*, afer C-450-93, de 17 d'octubre de 1995 va declarar que la preferència d'accés a la funció pública, basada exclusivament en el sexe, s'oposa a al dret comunitari a la igualtat de tracte.

Segons el pronunciament del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Europea, "una norma nacional que establece que, en una promoción, las mujeres que tienen la misma capacitación de sus competidores masculinos gozan automáticamente de preferencia en los sectores en los que estén infrarrepresentadas, entraña una discriminación por razón de sexo" (FJ 16). Una mesura d'aquestes característiques "va más allá de una medida de fomento de la igualdad de trato" (FJ 22). A més, la reserva de llocs per les dones "en la medida en que pretende establecer una igualdad de representación de la mujer en relación con el hombre en todos los grados y niveles de un servicio, sustituye la promoción de la igualdad de oportunidades (...) por su resultado, que sólo podría alcanzarse a través de la aplicación de dicha igualdad de oportunidades" (FJ 23).

La Sentència *Heimut Marschall contra Land Nordhein-Westfalen*, afer C-409/95, d'11 de novembre de 1997, en canvi, va declarar vàlida la preferència femenina, però mai en contra d'un candidat masculí més qualificat.

Així, "procede señalar que, a diferencia de la normativa examinada en la sentencia Kulanke, la disposición controvertida contiene una cláusula conforme a la cual las mujeres no gozan de preferencia en la promoción si concurren en la persona de un candidato masculino motivos que inclinen la balanza a su favor" (FJ 24). En aquest sentit, en igualtat de mèrits, la preferència femenina es admissible, per corregir la tendència a seleccionar també el personal masculí, en aquestes circumstàncies. Així, la referida normativa no contravindrà el principi d'igualtat "si, en cada caso particular, garantiza, a los candidatos masculinos con igual capacitación que las candidatas femeninas, que las candidaturas serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona de los candidatos de ambos sexos e ignore la

5.1.4. La incidència del model de democràcia representativa sobre la protecció de les minories

a. La primacia del representant en el sistema constitucional espanyol.

Resta finalment deixar constància de la manera en que el caràcter representatiu del nostre sistema democràtic (la democràcia representativa), entesa com a primacia del representant⁶¹⁸, incideix sobre la representació de les minories. Si bé la introducció de fòrmules electorals proporcionals garanteix almenys la presència de les minories polítiques rellevants -aqueles recolzades per un nombre significatiu de vots- en les institucions, el disseny global del sistema polític, entorn de la capacitat i del poder del representant⁶¹⁹, no deixa massa marge per les altres formes (extraparlamentàries) de participació minoritària.

El sistema constitucional espanyol, per exemple, ha convertit la representació parlamentària en el criteri de referència en qüestions bàsiques per la supervivència dels grups polítics, entre elles, l'accés a la televisió i el finançament electoral⁶²⁰, fins i tot en institucions de democràcia directa com el

preferencia concedida a las candidatas femeninas cuando uno o varios de esos criterios hagan que la balanza se incline a favor del candidato de sexo masculino" (FJ 33).

⁶¹⁸ Acosta, José, *La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española*, ob.cit.

⁶¹⁹ El Parlament, en general, i els representants, en particular, són els protagonistes gairebé exclusius dels processos polítics en el marc de la democràcia representativa. En opinió de GARRORENA, "se trata, en definitiva, de apelar a una filosofía o concepción de la democracia que está - para decirlo apretadamente- más cerca de Montesquieu que de Rousseau, más próxima a la confianza en los representantes y a la traslación incondicionada de la propia capacidad de participar, que al ejercicio directo de dicha capacidad. Una "democracia parlamentaria", en suma, con escasísimas concesiones a la democracia directa, explicable desde las dificultades que ésta última comporta en los amplios espacios del Estado moderno y aun desde las siempre retornantes suspicacias que su eventual utilización autoritaria suscita" (Gorrorena, Ángel, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, ob.cit., p. 148).

⁶²⁰ Segons l'article 61 de la Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985, de 19 de juny, "la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes". Seguint aquest criteri, els partits més votats en les anteriors eleccions (per sobre del 5 %), que normalment seran els que han obtingut representació en les Cambres, disposaran del major número de minuts d'aquests espais gratuïts (entre 15 i 45 minuts, contra els 10 minuts dels que van obtenir menys vots, d'acord amb l'article 64.1

referèndum⁶²¹. No ha estat estrany que, o bé aquestes minories no representades, o d'altres formades expressament per qüestions concretes - posant de manifest la referida crisi de la representació i el caràcter "poliàrquic" de la democràcia⁶²²- s'hagin refugiat en les institucions de democràcia directa o en el magma encara indefinit i poc garantit jurídicament de la democràcia participativa, com obertament admeten, expressant manifestes reserves "antipopulistes", algunes de les normes aplicades per limitar-les⁶²³. El que és explicable en el nostre context històric, però no tan fàcil d'encaixar en el marc comparat⁶²⁴.

La representació és la clau de volta de la democràcia constitucional espanyola, el que converteix els representants en la base (almenys formal) de totes les decisions públiques⁶²⁵, incloent-hi la reforma constitucional⁶²⁶. La interpretació

de la LOREG). En el cas del finançament directe, la LOREG tan sols preveu subvencions pels partits que han obtingut representació parlamentària (art. 175.1 LOREG). Així, el finançament directe per subvenció "se les niega a las formaciones extraparlamentarias" (Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 250).

⁶²¹ D'acord amb l'article 14 de la Llei Orgànica sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum, Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, en les campanyes de propaganda política, prèvies a la convocatòria de referèndum, "sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales", i en el seu àmbit, els grups representats en els Parlaments autonòmics o a les Diputacions provincials.

⁶²² Porras Nadales, Antonio, i De Vega, Pedro, *El debate sobre la crisis de representación política*, ob.cit., pp. 14-20.

⁶²³ Una mostra de les esmentades reserves es recull en el Preàmbul de la *Llei Orgànica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*, LO 3/1984, de 26 de març, la qual "recoge asimismo las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidiemocrática imposición de la voluntad de una minoría" (paràgraf 4).

⁶²⁴ A Itàlia, per exemple, la signatura de 500.000 electors o de 5 consells regionals és suficient per convocar un referèndum d'abrogació d'una llei aprovada pel Parlament, sense intervenció dels altres poders de l'Estat, segons l'article 75 de la Constitució de 1948. Aquesta intervenció directa dels ciutadans en la convocatòria de referèndum va servir, per exemple, per vèncer les resistències de les oligarquies dirigents dels partits a una reforma del sistema electoral italià. Com diu GAMBINO, "le resistenze espresse dalle forze parlamentari a varere riforme istituzionali-costituzionali (nella legislazione elettorale e nella forma di governo), superate nel merito dall'intervento del corpo elettorale attraverso il referendum, rinviano alla questione centrale posta dall'esistenza nel paese di una "costituzione reale" che non sempre si conforma a quella formale e, al suo interno, dalla centralità occupata dai partiti politici nel loro impatto sulla forma di governo concretamente vigente" (Gambino, Silvia, *Rappresentanza politica e Governo nelle democrazie contemporanee*, a VVAA, *Forme di governo e sistemi elettorali*, Celam, Milan, 1995, p. 5).

⁶²⁵ La Constitució Espanyola de 1978 configura un règim de democràcia representativa. Així ho sosté de manera reiterada el Tribunal Constitucional en limitar l'abast del dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics. "Este entendimiento de la expresión "participar en los asuntos públicos" que hasta ahora

sistemàtica dels diferents preceptes constitucionals en que es desenvolupa el model de democràcia representativa, feta en reiterada i constant jurisprudència pel Tribunal Constitucional, sosté el caràcter essencialment representatiu del nostre procés democràtic, en que els altres models (directe i participatiu) compleixen una funció complementària⁶²⁷.

Així, la doctrina del TC sobre la primacia del representant ha servit per limitar l'abast de la garantia constitucional sobre el dret de participació (l'article 23), del que han estat exclosos els "assumptes públics" no polítics⁶²⁸, en contra de la

hemos examinado desde la perspectiva del derecho de participación a través de representantes es perfectamente trasladable (o más bien habría que afirmar que debe ser trasladado, puesto que nos movemos dentro del mismo precepto y no parece conveniente otorgar a una misma expresión dos significados distintos) a la participación directa a la que igualmente se refiere el artículo 23.1 CE (...). Y aún si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa" (STC 119/1995, de 17 de julio). Recurs d'empara contra l'aprovació del Pla Especial Urbanístic de Barcelona, FJ 3r).

⁶²⁶ La primacia parlamentària en el procediment de reforma constitucional és evident. Segons l'article 166 de la Constitució Espanyola de 1978, estan legitimats per iniciar els procediments de reforma constitucional, el Govern, les Corts Generals i les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònombes. En canvi, s'exclou explícitament el poble i altres eventuals subjectes (municipis, províncies). Estem, malgrat tot, "en la línea cada vez más generalizada en el Derecho comparado", en que, tot i la pluralitat de subjectes legitimats, "corresponde al poder legislativo, y sobre todo al Congreso, un papel predominante", però, en canvi, "resulta difícil de asimilar que, en un ordenamiento constitucional como el nuestro, donde se proclama la soberanía popular y el poder constituyente del pueblo" s'elimini la iniciativa popular "para la actuación del poder constituyente" (De Vega, Pedro, *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*; ob.cit, pp. 130-134).

⁶²⁷ Ramírez, Manuel, *La Participación política*, ob.cit, p. 55.

⁶²⁸ El Tribunal Constitucional manté una línia restrictiva constant en interpretar el que cal entendre per "assumptes públics". La STC 51/1984, de 25 d'abril. Recurs d'empara contra el concert entre l'Institut Nacional de la Salut i el Col·legi de Farmacèutics, per exemple, sosté que "no se trata, como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento (...) o una especial competencia, o una especial legitimación".

La STC 212/1993, de 28 de juny, Recurs d'empara contra l'acord d'elecció de la Junta de Govern de la Facultat de Dret de la Universitat de Valladolid, FJ 4t, destaca que "esta vinculación del derecho de acceso a cargos públicos con el concepto de representatividad política, derivada de la interpretación del artículo 23.2 CE en conexión con el artículo 23.1 (SSTC 23/84, 32/85, 149/88, 71/89, AATC 837/85, 880/85) nos ha llevado a concluir que en nuestro Derecho, sobre la base del artículo 23.1 CE, no todo derecho de participación ha de ser siempre un derecho fundamental (...). En primer lugar, por sus titulares (...) de tal manera que la situación subjetiva así reconocida lo es "uti cives" y no a favor de cualesquiera categoría de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo)".

Finalment, i sense esser exhaustiu, a la STC 119/1995, de 17 de juliol. Recurs d'empara contra l'aprovació del Pla Especial Urbanístic de Barcelona, FJ 2n es diu que "la expresión asuntos públicos resulta aparentemente vaga y, a primera vista, podría llevar a una interpretación extensiva del ámbito tutelado por el derecho que incluyera cualquier participación en asuntos cuyo interés trascienda el ámbito de lo privado. Esta interpretación literalista de la expresión no es, desde luego, la única posible, y no parece la más adecuada cuando se examina el precepto en su conjunto y se conecta con otras normas constitucionales".

qual s'ha manifestat, també reiteradament, un sector de la doctrina⁶²⁹, que no ha aconseguit commoure el Tribunal. Malgrat tot, aquesta institució, en alguna de les seves darreres sentències, ha admés la rellevància constitucional de la democràcia participativa, però mantenint-la lluny del capítol de drets fonamentals⁶³⁰.

La doctrina del TC sobre la democràcia representativa, en canvi, ha projectat la garantia de l'article 23 sobre el funcionament de les Cambres⁶³¹, i no tan sols en el nivell dels actes contra els drets fonamentals, sinó també en el control genèric de constitucionalitat de l'ordenament⁶³².

⁶²⁹ Contra el caràcter representatiu del sistema de participació i la correlativa marginació d'altres formes de participació es manifesta, entre d'altres, RAMÍREZ, pel qual la Constitució posa en evidència una "opción por un modelo de democracia representativa que tiene como sujetos principales a los partidos políticos. Estos van a ser los protagonistas casi exclusivos del juego político y ello desde la misma concepción plasmada en el texto constitucional. Lo demás va a ser secundario y se aceptó y reguló con precauciones".(Ramírez, Manuel, *La Participación política*, ob.cit., p. 55). En el mateix sentit crític, esmentat anteriorment, Garrorena, Ángel, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, ob.cit., p. 148. MARTÍN CUBAS defensa una interpretació extensa de l'expressió "assumptes públics", que comprenGUI "el conjunto de los asuntos públicos" incloent-hi "las instituciones y entidades publicadas" (Martín Cubas, Joaquín, *La democracia y el Tribunal Constitucional*, ob.cit., p. 231). CASTELLÀ es declara partidari, en canvi, d'una posició "intermèdia", que en tot cas va més lluny que la jurisprudencial, ja que inclouria, dintre de l'expressió "participació en els assumptes públics", la "participació en els poders públics de direcció i orientació política", i, per tant, l'àmbit no pròpiament polític i representatiu (per exemple, el dret d'audiència) (Castellà, Josep Maria, *Els drets d'informació i participació administratives de l'article 105 de la Constitució*, ob.cit., pp. 221-222). En la línia del TC, en canvi, se situa LÓPEZ GUERRA, pel qual "la "participación" del artículo 23.1 CE se refiere a instituciones políticas: no tendría sentido designar como sufragio universal al sistema de elección de la Junta de un Colegio de Abogados, por ejemplo" (*El derecho de participación del artículo 23.1 CE*, P. 1172).

⁶³⁰ En aquest sentit, la STC 119/1995, de 17 de juliol. Recurs d'empara contra l'aprovació del Pla Especial Urbanístic de Barcelona Fj 6, separa el dret d'audiència de l'article 105 CE de l'àmbit de protecció de l'article 23 CE, si bé li reconeix una funció destacada en el marc de l'estat social: "[la información pública] no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en el estado social deben disponer los ciudadanos (...) para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan (SSTC 212/93, 80/94)... [se incardinan] en un "tertium genus" que se ha denominado democracia participativa".

⁶³¹ Segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional, el dret constitucional de l'article 23 CE protegeix al representant tan en l'accés com en la permanència en el càrrec públic, sense perturbacions il·legítimes dels altres òrgans de l'Estat, i en condicions d'igualtat respecte dels altres titulars de la representació. Tal doctrina es recull, per diferents supòsits de funcionament intern dels òrgans representatius, a les SSTC 10/1983 (Eleccions Llokal), 32/1985, 30/1993 i 30/1996 (Composició de les comissions municipals i parlamentàries), 141/1990 (Elecció Mesa Parlament), 118/1988 (Matèries classificades), 15/1992 i 44/1995 (Grup Mixt), entre d'altres.

⁶³² STC 118/1988, de 20 de juny, Recurs d'empara contra la resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats per la que es limita l'accés al coneixement de les matèries classificades, Fj 3r.

b. La protecció jurídico-constitucional del representant.

La Constitució, a partir del principi de sobirania popular i de la definició d'Estat democràtic, desenvolupa el concepte de representació⁶³³, i el dota de la màxima rellevància en el conjunt de l'entramat institucional, com a principal manifestació del principi democràtic, i caracteritzat pels trets fonamentals d'universalitat, indivisibilitat, llibertat, igualtat i pluralisme.

Així, la sobirania popular implica la participació dels ciutadans en l'elecció dels representants⁶³⁴ i, en conseqüència, el dret fonamental de sufragi-participació, i la universalitat del mateix. La indivisibilitat de la representació és la del seu titular (el poble) i aquesta constatació comporta alhora la igualtat política dels seus components, els ciutadans⁶³⁵. El vincle entre poble i representants exigeix alhora la connexió més directa possible entre ciutadà i parlamentari⁶³⁶. El

⁶³³ La relació entre sobirania i representació és, per ACOSTA, "la primera creación del estado moderno". En la seva opinió, "la exacta afirmación de que la doctrina de la soberanía nacional propugna la representación implica su contraria; que la representación propugnó una teoría de la soberanía nacional" (Acosta, José, *La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española*, ob.cit., p. 101). Així, és possible afirmar que "la representación es condición para la existencia misma de la nación", en tan en quan "la nación como sujeto de voluntad propia (...) sino es a través de los mecanismos de decisión y publicidad inherentes a las ideas liberales" (De Cabo de la Vega, Antonio, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Pp. 47-48).

⁶³⁴ En opinió de LÓPEZ GUERRA, "la realización del principio democrático significa que las decisiones públicas han de adoptarse mediante la participación, directa o indirecta, de los ciudadanos, y que por ello esas decisiones son reconducibles - también de forma directa o indirecta - a éstos (...). Pero supone también algo más: que la misma organización de la comunidad política encuentra su última legitimidad y justificación en que responde a la voluntad popular" (López Guerra, Luis, *Introducción al Derecho Constitucional*, ob.cit., p. 127).

⁶³⁵ L'article 23 de la Constitució Espanyola de 1978 estableix que el sufragi ha de ser, entre d'altres característiques, "igual", el que implica igual valor pel vot, igual participació dels ciutadans en les decisions públiques. És la idea central de la democràcia "rousseuaniana" (Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, ob.cit., (Libro II, Capitol I), pp. 25-26). Però les desigualtats materials qüestionen, per alguns, la concepció formal de la igualtat política, garantida pels textos constitucionals, CARDÚS es pregunta perquè "si els ingressos, la riquesa i la posició econòmica són també recursos polítics, i si els recursos són distribuïts desigualment, com és possible que els ciutadans siguin políticament iguals? I si els ciutadans no poden ser políticament iguals, com s'ha de fer la democràcia per existir?" (Cardús, Salvador, "Estat, Societat i Participació política", a VVAA, *El paper de l'Estat al segle XXI*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1993, p. 108).

⁶³⁶ Seguint CHUECA, "se trata, según esto, de reflejar la importancia de la inmediatez en la elección como un valor recogido por los modernos ordenamientos constitucionales democráticos, inmediatez que persigue la consecución de un cierto grado de "representatividad" entendida como fuente de legitimidad democrática" (Chueca, Ricardo L., *Sobre la irreductible dificultad de la representación política*, ob.cit., p. 194). Tot i que, com diu SCHMITT, al respecte de l'esmentada proximitat entre ciutadans i representants, "todos los argumentos democráticos se basan en una serie de identidades", i entre ells, la "identidad entre el pueblo y su

pluralisme polític i la llibertat, finalment, s'impliquen mútuament per reforçar la relació entre el ciutadà titular del dret de l'article 23, el principi de sobirania, el principi democràtic i els valors superiors⁶³⁷.

El concepte abstracte de representació, elaborat des de la connexió sistemàtica entre els articles 1.1 (Estat democràtic), 1.2 (sobirania nacional/popular), 14 (igualtat) i 23 (dret de sufragi en condicions d'igualtat) es projecta i concreta en el vincle directe, establert per la pròpia Constitució, entre poble i institucions representatives: Corts (art. 66), Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes constituïdes per la via de l'article 151 (art.152) i Ajuntaments (article 140)⁶³⁸. La legitimitat popular indirecta (elecció directa dels òrgans representatius) de les altres magistratures de l'Estat completa el caràcter representatiu del procés d'elecció dels titulars del poder.

En atribuir les funcions legislatives, pressupostària i de control a les institucions parlamentàries, (i limitant alhora l'abast de les institucions de democràcia directa), la Constitució també està dotant de caràcter representatiu el procés democràtic de decisió, i tancant, en definitiva, el model de democràcia representativa al que fa referència el Tribunal Constitucional.

El reforç de la representació també ha vingut acompanyat, en la jurisprudència del Tribunal Constitucional, per la protecció del representant, tant en la titularitat de la seva funció representativa, en el marc del dret constitucional de

representación en el parlamento", si bé "no puede conseguirse nunca, una identidad absoluta y directa" entre les referides institucions, malgrat l'extensió del sufragi (Schmitt, Carl, Sobre el parlamentarismo, ob.cit. p. 34).

⁶³⁷ Peces Barba, Gregorio, Los valores superiores, ob.cit. pp. 163-169.

⁶³⁸ Mentre l'article 66.1 CE determina que "les Corts Generals representen el poble espanyol", a l'article 152 de la mateixa Norma fonamental es prescriu que "l'organització institucional autonòmica es basarà en una Asamblea Legislativa, escollida per sufragi universal, d'acord amb un sistema de representació proporcional que asseguri, a més, la representació de les diferents zones del territori".

participació (accés)⁶³⁹, com en l'exercici dels seus drets en l'àmbit de l'òrgan de representació, l'anomenat *ius in officium*⁶⁴⁰.

Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha deixat clarament establert que els ciutadans elegeixen representants individuals, no partits⁶⁴¹, i, en conseqüència, ha exclòs qualsevol remoció del mandat que no sigui directament decidida pels votants - que són, en definitiva, els que l'han atribuït formalment.⁶⁴² La doctrina

⁶³⁹ Per exemple, i entre d'altres, la STC 185/1999, d'11 d'octubre, Recurs d'empara contra la distribució d'escons del Consell Comarcal de la Conca de Barberà, FJ 4, segons la qual, l'art.23.2 CE "incluye también el de ser elegido para formar parte de un órgano de naturaleza representativa, como lo son los Consejos Comarcas"

⁶⁴⁰ Tal i com sosté la STC 161/1988, de 20 de setembre, Recurs d'empara contra acord de les Corts de Castella-La Manxa pel que es denega l'admissió a tràmit d'una petició d'informació al Consell de Govern. FFJ 7e i 8è, "una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el "status" propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales - y en último extremo ante este Tribunal- el "ius in officium" que consideren ilegitimamente constreñido o ignorado por actos del poder público".

Mes concretament, la STC 38/1999 delimita el contingut mínim del "ius in officium". Així, "no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del "ius in officium" resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adopten decisiones que contrarien la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes" (STC 38/1999, de 22 de març, Recurs d'empara contra Acord de la mesa de la Junta General del Principado de Asturias per la que no s'admet a tràmit una iniciativa legislativa del grup parlamentari d'Izquierda Unida, FJ 3)

En definitiva, el dret constitucional de participació de l'article 23 CE "preserva no sólo los momentos del acceso y el cese, es decir, la permanencia, sino también las facultades que hacen reconocible el cargo, aquéllas sin cuyo ejercicio no podría ser identificado, y que le permiten participar en el funcionamiento del órgano al que accede en virtud de la relación representativa", el que es justifica "en el mantenimiento de los imperativos que la representación crea" (García Roca, Javier, *La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*, ob.cit., p. 85). En el mateix sentit, Martín, Esther, *El régimen constitucional del cargo público representativo*, ob.cit., pp. 118 i ss.

⁶⁴¹ Entre els diferents pronunciaments de l'Alt Tribunal sobre el caràcter individual del mandat representatiu, es pot citar la STC 167/1991, de 19 de juliol, Recurs d'empara contra els Acords de la Junta Electoral de Mula (Múrcia), de proclamació de candidats electes a regidors de l'Ajuntament de Molina de Segura (Múrcia). La Junta Electoral havia considerat que els vots emesos a favor de la candidatura socialista, que contenia paperetes electorals d'altres circumscripcions, eren vàlids. El Tribunal critica la reconstrucció de "la intención de voto de los electores", feta per la Junta, i especialment l'argumentació dels recurrents, segons la qual "la relación de los integrantes de la candidatura no supone más que una información que se facilita al elector, pero que carece de trascendencia jurídica frente a lo decisivo que es el voto que se efectúa a favor de un partido determinado" (FJ 4t). En contra d'aquest raonament, el Tribunal recorda que "aunque la decisión del elector es producto de una motivación compleja que sólo el análisis puede llegar a determinar en cada caso, (...) es inequívoco, sin embargo, que la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado" [cita de la STC 10/1983]. A partir d'aquí, l'Alt Tribunal afageix que "la elección es, pues, de personas (...) y cualquier otra concepción pugna con la Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan, al votar, una adhesión incondicional a determinadas listas partidarias ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde listas de partido" (FJ 4t).

⁶⁴² És el criteri mantingut pel Tribunal Constitucional des de les SSTC 5/1983, de 4 de febrer, Recurs d'empara contra el cessament de l'alcalde del municipi d'Andújar, decidit pel ple de la corporació i 10/1983, de

jurisprudencial ha reforçat indirectament la llibertat del parlamentari en el si del grup⁶⁴³, i també ha establert una garantia mínima de participació en el si de les Cambres per tots els parlamentaris, fins i tot els que abandonen el grup del que formaven part⁶⁴⁴.

La protecció del parlamentari individual no ha estat l'únic efecte beneficis del model de democràcia representativa. També s'hi ha beneficiat el grup parlamentari⁶⁴⁵. La rellevància del pluralisme i el reconeixement i garantia dels partits han servit, fins i tot, per fonamentar la legitimació activa dels grups en la interposició de recursos d'empara contra decisions parlamentàries en que es desconeixen els seus propis drets⁶⁴⁶, i així mateix, tal i com ja hem reiterat, per introduir el concepte de drets de les minories.

El concepte constitucional de representació també encabeix la idea de representació de les minories electorals, en la seva dimensió estrictament política, i no sociològica. Atès el vincle entre fórmula electoral proporcional i

21 de febrer, Recurs d'empara contra la destitució de cinc regidors de l'Ajuntament de Madrid, motivada per la seva baixa del Partit Comunista d'Espanya.

⁶⁴³ La llibertat del representant queda jurídicament reforçada des del moment en que la seva "posición institucional no queda jurídicamente vinculada a la suerte que corra su propia posición en el partido" (Jiménez Campo, Javier, Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español, ob.cit., p. 46).

⁶⁴⁴ La protecció del representant inclou les situacions en que se separa del grup pel que ha estat escollit. En raó del "derecho de permanencia en las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas", tots els parlamentaris, també els del grup mixt -que inclouen, normalment, els que hagin abandonat la disciplina del seu grup-, tenen el dret de rebre les corresponents contraprestacions per l'exercici de les seves funcions, com les subvencions (STC 15/1992, de 10 de febrer, Recurs d'empara contra Resolució de la Mesa de l'Assemblea Regional de Cantàbria per la que se suspén la percepció mensual al grup mixt, FJ 3r) i també el dret d'exercir les mateixes funcions dels altres parlamentaris (STC 44/1995, de 13 de febrer, Recurs d'empara del diputat Josep Maria Reguant contra l'acord de la Mesa del Parlament de Catalunya pel que se li restringeixen determinats drets, FJ 4t).

⁶⁴⁵ Els canvis en el funcionament de l'Estat, i particularment la rellevància política dels partits i la necessitat de "racionalizar y actualizar la vida parlamentaria", així com la conveniència de trobar "puntos de compromiso" entre els interessos legítims de "mayoría" y "oposición" configuren el protagonisme dels grups parlamentaris en les cambres (Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás, Los grupos parlamentarios. Editorial Tecnos. Madrid, 1989, pp. 23-43).

⁶⁴⁶ Argument que es recull, entre d'altres, a la STC 36/1990, d'I de març, Recurs d'empara contra l'acord de la Mesa del Parlament de Navarra pel que es fixa el número de membres de les Comissions Informatives, FJ 1r : "Por consiguiente -se sosté-, y a los efectos que ahora nos atañen, ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el artículo 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos".

tutela minoritària⁶⁴⁷, la garantia constitucional de la proporcionalitat en l'elecció del Congrés i de les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes constituïdes segons el model institucional de l'article 152 CE⁶⁴⁸ reforça la "representativitat" de les esmentades assemblees, i situa la democràcia espanyola en el marc del model consociatiu⁶⁴⁹, amb particular protagonisme dels grups minoritaris. El Tribunal Constitucional ha recollit en els seus pronunciaments allò més essencial d'aquesta idea, si bé no n'ha derivat l'exigència d'un determinat sistema electoral⁶⁵⁰. La jurisprudència constitucional també ha acceptat les correccions introduïdes per millorar l'estabilitat i la governabilitat⁶⁵¹.

5.2. Minories polítiques i procés electoral. La minoria electoral

L'hegemonia del model de democràcia representativa en els sistemes polítics contemporanis converteix l'elecció en la forma més important de participació política dels ciutadans. Així, el procés electoral constitueix la base del procés

⁶⁴⁷ En suport de la relació entre proporcionalitat i protecció de les minories, a més de les opinions doctrinals referides en anteriors apartats, es poden citar VALLÉS/BOSCH, pels quals, amb "la gradual ampliación del sufragio" sorgeix "la exigencia de representatividad -expresada en proporcionalidad-que las fórmulas distributivas pueden ofrecer como protección de las minorías" (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 86).

⁶⁴⁸ Articles 68.3 i 152 de la Constitució Espanyola de 1978. Indirectament, les Comunitats Autònomes constituïdes per la via de l'article 143 CE, des del moment que incorporen el model institucional de l'article 152, assumeixen el principi de proporcionalitat. En aquest sentit s'expressa la STC 225/1998, de 23 de novembre, Recurs d'inconstitucionalitat contra la DT^a 1º.2 de la Llei Orgànica de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Canàries, LO 4/1996, FJ 6.

⁶⁴⁹ "La representación proporcional constituye un elemento vital de la democracia de consenso" (Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit., p. 183). Per BASTIDA, "analizar la organización jurídica del sistema electoral" permet "calibrar la intensidad democrática del Estado de derecho" (Bastida, Francisco J., "Elecciones y estado democrático de derecho", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 32, maig-agost 1991, p. 129).

⁶⁵⁰ STC 185/1999, d'11 d'octubre, Recurs d'empara contra la distribució d'escons del Consell Comarcal de la Conca de Barberà, FJ 4

[Invocant la STC 75/1985] "Pues resulta, en efecto, del art. 23.2 que el derecho a ser elegido se adquiere "con los requisitos que señalen las leyes", de manera que no puede afirmarse que del precepto, en si sólo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral, o dentro de lo que el sistema electoral abarca, de un determinado mecanismo para la atribución de los cargos representativos objeto de elección, en función de los votos que en la misma se eligen"

⁶⁵¹ Per exemple, l'aplicació de barreres electorals, per evitar la fragmentació de les cambres (STC 75/1985, de 21 de juny, Recurs d'empara contra l'Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya. FJ 5è).

democràtic⁶⁵², en atribuir la titularitat del poder -almenys formalment- i determinar, per tant, la futura orientació política de l'Estat⁶⁵³. La posició de les minories en el referit procés, permetrà determinar el grau de pluralisme del sistema democràtic, alhora proporciona elements per valorar les possibilitats d'alternança en el poder i la renovació de l'oferta política⁶⁵⁴.

5.2.1. Sistema electoral i representació de les minories

La fórmula electoral, en establir la relació entre el nombre de vots i el nombre d'escons de l'òrgan representatiu, indica la capacitat d'integració de les minories polítiques en l'estructura de l'Estat. El grau de proximitat entre vots obtinguts i escons atribuïts indicarà també el grau de representació de les minories en les assemblees representatives. De fet, el factor que distingeix les dues grans fórmules electorals comparades -majoritària i proporcional- és, alhora de la correlativa capacitat per formar majories estables de govern⁶⁵⁵, la seva facilitat per integrar les minories. En aquest sentit, la doctrina constitucional i política és unànime: les fórmules proporcionals asseguren la representació de les minories

⁶⁵² Tal i com afirma DUVERGER, "la elección es la base del modelo democrático" (Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, ob.cit., p. 72).

⁶⁵³ Es constata, en definitiva, que "el ejercicio de la soberanía nacional se realiza primordialmente a través de las elecciones", però aquesta constatació "no es suficiente", ja que "es necesario indagar si la regulación de esas elecciones (y de las libertades adyacentes) articula correctamente la libertad o autonomía política de los individuos" (Bastida, Francisco J., *Elecciones y estado democrático de Derecho*, ob.cit., pp. 128-129). En el mateix sentit s'expressa DE ESTEBAN, tot i que aquest autor, admetent la primàcia del model representatiu, es manifesta partidari de majors quotes de participació directa dels ciutadans, a través de diferents mecanismes, entre ells, el referèndum, la iniciativa legislativa i fins i tot la descentralització territorial del poder (De Esteban, Jorge, *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1977, pp. 11-69).

⁶⁵⁴ Seguint CASSESE, el "rispetto della minoranza" implica "l'obbligo di maggioranza e minoranza di dialogare democraticamente per consentire agli elettori di arbitrare" (Cassesse, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit., p. 47). Ha d'afavorir-se, en conseqüència "l'espressione e la diffusione di una pluralità di opinioni", "la libertà di manifestazione del pensiero" (Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, ob.cit., p. 71). En el sistema electoral aquesta necessitat es tradueix en una "exigencia de representatividad" (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 86), en la representació de les minories, com element de legitimitat (P. 183).

⁶⁵⁵ Els estudis empírics demostren la relació entre fragmentació del sistema de partits i duració dels governs. L'estabilitat dels governs és més alta en els Estats en que regeix la fórmula majoritària, mentre que els sistemes proporcionals generen governs de menor duració (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 167).

en garantir la major proximitat entre vots i escons⁶⁵⁶, mentre que les majoritàries tan sols garanteixen representació pel partit més votat en el districte⁶⁵⁷. Per aquesta raó, en els sistemes majoritaris es donen evidents desajustos en la relació de vots i escons, sempre en perjudici de la primera minoria, i sobre tot de la segona⁶⁵⁸.

Però la fórmula proporcional, a més de garantir una representació més ajustada de les minories en les assemblees representatives, introduceix altres factors de desequilibri del sistema polític (inestabilitat governamental), que s'han intentat corregir atenuant precisament l'al·ludida proximitat entre vots i escons. Si bé és cert que el principal objectiu de molts sistemes proporcionals és assegurar la integració de les minories per facilitar precisament la estabilitat constitucional del sistema, l'esforç per assegurar tal integració produueix també

⁶⁵⁶ És l'opinió, entre d'altres, de COTTERET/EMERI (Cotteret, Jean Marie, i Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Oikós-Tau, Barcelona, 1973, pp. 91-92), NOHLEN (Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, ob.cit., p. 105), LIJPHART (Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit., pp. 37-38 i *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 103 i ss.), CLAEYS (Claeys, Paul Henri, *Pluralismo político y fisura lingüística: el caso belga*, ob.cit., p. 49), CASSESE (Cassesse, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit., p. 30), PASQUINO (Pasquino, Gianfranco, *L'opposizione*, ob.cit., p. 14), DUVERGER (Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, ob.cit., p. 109), GARCÍA PELAYO (García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., p. 185), BARAS/BOTELLA (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 43), i VALLÉS/BOSCH (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 85).

⁶⁵⁷ "Las fórmulas mayoritarias aspiran, en último término, a distinguir contundentemente entre ganadores y perdedores. Para ello, tienden a reforzar la presencia parlamentaria del grupo que se manifieste electoralmente como más votado sin consideración para el peso específico que puedan representar, en el conjunto del electorado, las tendencias o grupos minoritarios" (Vallés, Josep María, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 84). En el mateix sentit, GARCÍA PELAYO (García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., p. 185) i LIJPHART (Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit., p. 37). En canvi, en opinió de NOHLEN, els sistemes electorals no produueixen, per si mateixos, una determinada forma de govern (consociativa o majoritària), sinó que "fortalecen las tendencias sociales y políticas que apuntan en esas direcciones", són "un factor entre otros", i en tot cas, no és més important que "los procesos sociales en general y el hecho, en especial, de que gracias al sufragio universal, las contradicciones sociales transferidas al sistema político se han incrementado" (Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, ob.cit., pp. 632-635).

⁶⁵⁸ Es poden posar com exemple els resultats de les eleccions legislatives britàniques de 1987. Aplicant una fórmula majoritària pura en 650 districtes uninominals, els resultats de la distribució van ser el següents: sobre un total de 32 milions de vots, mentre els conservadors, amb 13,7 milions de vots (42,8 per cent), obtenien 376 escons (57,8 per cent), i els laboristes -primera minoria-sumaven 229 escons (35,2 per cent), amb 10 milions de vots (31,2); en canvi, els liberals i els socialdemocràtes -tercera i quarta minoria-, amb 7,2 milions de vots (22,5 per cent) tan sols reuniren 22 escons (3,3 per cent) (Font: Anuari El País 1988, Prisa, Madrid, 1988, p. 22).

inestabilitat institucional, per l'elevada fragmentació de les cambres, i el menor poder de la majoria⁶⁵⁹. No sempre (cas italià) la política d'acords parlamentaris (o de consens) permet corregir els problemes provocats per la diversitat de grups i l'absència d'una majoria forta⁶⁶⁰.

En algunes legislacions electorals, entre elles, la nostra, s'han introduït barreres electorals per limitar l'accés de les minories no rellevants i disminuir la fragmentació de les cambres⁶⁶¹. També s'han buscat fòrmules que, dintre de la proporcionalitat, reforcin la representació de la majoria, desviant les restes en favor de les llistes més votades⁶⁶² o aplicant quocients decreixents (Hondt)⁶⁶³, enlloc del quotient únic.

Finalment, de manera indirecta, la dimensió de les circumscriptions ha influït de manera decisiva en el reforç de la majoria i de la primera minoria (un sistema pluripartidista corregit)⁶⁶⁴, en perjudici sobre tot de les segones i tercieres

Al respecte d'aquestes distorsions, Lijphart, Arend, *El gobierno de la mayoría en la teoría y en la práctica: persistencia de un paradigma viciado*, ob.cit., p. 514.

⁶⁵⁹ Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit., p. 57.

⁶⁶⁰ CASSESE destaca que, en el règim polític italià, "il sistema de scrutinio proporzionale è stato abbandonato, nel 1993, perché aveva dato attiva prova sotto due profili. Da un lato aveva prodotto instabilità dei governi. Dall'altro aveva prodotto insieme un accentuato pluripartidismo e un eccessivo potere dei partiti" (Cassese, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit., p. 28). Al respecte, VVAA, *Forme di governo e sistemi elettorali*, ob.cit.

⁶⁶¹ Segons VALLÉS/BOSCH, "el objetivo de esta barrera es evitar un excesivo fraccionamiento en la composición del Parlamento o del órgano colegiado" (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 105). Posant com exemple la barrera electoral del sistema alemany, NOHLEN considera que "a pesar de la orientación fundamental de la Ley hacia la idea de representación de la elección proporcional, restringe el principio de proporcionalidad a favor de criterios políticos y funcionales, como la capacidad de trabajo y el funcionamiento del "Bundesrat", evitando la elección de pequeños partidos" (Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, ob.cit., p. 138).

⁶⁶² És el que fa l'article 163.1.d) de la Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985, de 19 de juny, en preveure que "cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido".

⁶⁶³ La fórmula proporcional d'Hondt, en la variant adoptada pel legislador espanyol, obté quocients decreixents, a partir de la divisió successiva per 1, 2, 3 i següents. Dintre de la proporcionalitat, la referida fórmula "muestra una ligera inclinación a favor de los partidos grandes en contra de los pequeños" (Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, ob.cit., p. 168). Dit d'una altra manera, és la que genera "mayor desproporcionalidad" (Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, ob.cit., p. 103), perquè, entre d'altres conseqüències, "favorece al partido más importante" (Cotteret, Jean Marie, i Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, ob.cit., p. 85).

⁶⁶⁴ Seguint BARAS/BOTELLA, "parece claro que la voluntad del constituyente ha sido clara: la creación de una cámara poco fragmentada con un refuerzo considerable de los partidos grandes ampliamente repartidos por

minories estatals. De fet, en garantir una representació mínima per cada territori, sense considerar el número de votants de la circumscripció (el que es pot fer amb el mètode de quotient⁶⁶⁵), indirectament es perjudica unes minories (les urbanes) en benefici d'altres (les rurals)⁶⁶⁶. El criteri també ha servit per assegurar la representació de determinades minories socials que estan concentrades en una part del territori de l'Estat (particularment, les minories nacionals)⁶⁶⁷, sempre i quan aquestes disposin d'una minoria política en la que projectar electoralment la seva representació.

Els sistemes proporcionals, en ocupar-se sobre tot del grup, seguint en certa manera els esquemes dels partits de masses⁶⁶⁸, han disminuït la importància del candidat individual, i, en canvi, han reforçat el poder del partit⁶⁶⁹, per mitjà del necessari sistema de llista per afrontar la inevitable elecció en circumscripcions plurinominals- únic en que és possible garantir correctament la

todo el territorio, y por tanto con una limitación a los pequeños partidos". A més, "en el caso del Congreso de los Diputados la mayoría de las circunscripciones son pequeñas (menos de siete escaños a cubrir) lo que provocará, como dice Nohlen, resultados mayoritarios" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., pp. 51 i 75). Per FERNÁNDEZ SEGADO, les "notables distorsiones de la proporcionalidad" en el sistema electoral del Congrés s'expliquen per l'alt nombre de circumscripcions petites, per sota de 6 escons, que operen "con efectos propios de un sistema mayoritario" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., pp. 838-839).

⁶⁶⁵ El mètode del cocient per distribuir els escons entre els diferents districtes consisteix a dividir la població de l'Estat (o el cens) pel nombre d'escons a repartir. La població del districte es divideix posteriorment pel número resultant (quotient) i d'aquí s'obté el nombre d'escons per circumscripció. La resta d'escons es pot distribuir segons la regla de la resta major. Es el sistema utilitzat per a l'elecció de la Cambra de Diputats belga (articles 63 i 64 de la Constitució belga). Com a variant de l'anterior, la distribució d'una part de los diputats de les Corts Valencianes es realitza per mitjà del sistema d'Hondt (Art. II de la Llei Electoral Valenciana, Llei II/1987, de 31 de març).

⁶⁶⁶ Per aquesta raó, els partits petits es veuran perjudicats "a no ser que estén concentrados en las grandes ciudades o en zonas densamente pobladas" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 51).

⁶⁶⁷ El sistema electoral espanyol fa possible "la presencia de aquellos [partidos] que sean potentes en una o varias circunscripciones, es decir, que los partidos de ámbito no estatal fuertes en su territorio puedan acceder al Congreso de los Diputados" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 57).

⁶⁶⁸ Per assegurar la cohesió i la disciplina, el partit de masses imposa "un aparato complejo y jerarquizado y la formación de un grupo de dirigentes internos que debilita la situación de los parlamentarios". Es tracta del model hegemònic de partit en les democràcies contemporànies (Duverger, Maurice, *Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1982, pp. 311-313).

⁶⁶⁹ El sistema electoral en un Estat de partits comporta, en la pràctica, un "mandato de partido", més que un mandat representatiu (Porras Nadales, Antonio, *Representación i democracia avanzada*, ob.cit., p. 35), encara que "la tendencia politológica a convertir al Parlamento en una Cámara de partidos" troba el seu límit en la prohibició del "mandato imperativo", que garanteix jurídicament "la libertad de juicio y de voto del

proporcionalitat⁶⁷⁰. La llista tancada, en que l'elector no té la possibilitat d'expressar les seves preferències individuals, converteix els òrgans dels partits en subjectes decisius de l'elecció⁶⁷¹. L'ordenament jurídic vigent tampoc no preveu un adequat sistema de control sobre el procediment de confecció de les llistes electorals que asseguri, també en el moment electoral, la garantia de la democràcia interna⁶⁷².

La negativa incidència d'aquest sistema en la relació entre representant i representat s'ha intentat corregir en les democràcies del nostre entorn (Alemanya i Itàlia, en particular) introduint sistemes mixtes (majoritari-proporcional). Amb aquest mètode, una part dels escons es distribueixen per fórmula majoritària en districtes uninominals, i una altra s'assigna per criteris proporcionals en grans circumscripcions plurinominals⁶⁷³, de les quals es

representante y su vinculación inmediata con el representado" (García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, ob.cit., p. 96).

⁶⁷⁰ NOHLEN destaca que "existe, incluso, la circunscripción uninominal en el sistema electoral proporcional, ya que la circunscripción electoral no tiene porque ser necesariamente el elemento determinante en los efectos de un sistema electoral" (Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales del Mundo*, ob.cit., pp. 106-107). En canvi, VALLÉS/CARRERAS destaquen la important disminució de la proporcionalitat a les circumscripcions amb menys de 6 escons (Carreras, Francesc de, y Vallés, Josep Maria, *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977, p. 168). De fet, la Constitució (art. 68.2 CE), per les eleccions al Congrés, als districtes de Ceuta i Melilla, i la llei electoral de les Illes Balears (per l'illa de Formentera, art. 12.2 de la Llei electoral de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, llei 8/1986, de 26 de novembre) preveuen circumscripcions uninominals amb fórmules electorals proporcionals, que, lògicament, en aquests casos, operaran com a majoritàries.

⁶⁷¹ El sistema de llista tancada i bloquejada ha estat objecte de crítica desde la doctrina. Per VALLÉS el sistema assumit per tots els processos electorals de l'Estat espanyol no és massa constitucional: "D'aquesta manera, es provisionalmente vigente la forma de vot de llista, tancada i bloquejada, malgrat algunas reservas sobre la seva constitucionalitat. Aquesta regla suscita crítiques abundantes com a límit a la llibertat de l'elector i com a instrument de reforçament de la burocràcia dels partits" (Vallés, Josep Maria, "El sistema electoral" a VVAA, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988, Volum III, p. 110). En opinió de COTTERET/EMERI, "la forma como está compuesta la lista" afavoreix "la influencia de las permanentes de los partidos sobre los candidatos". Així, "en el seno de las asambleas parlamentarias, la disciplina de voto es entonces importante, pudiendo temer los diputados "recalcitrantes" las sanciones que destruirían toda su carrera política" (Cotteret, Jean Marie, i Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, ob.cit., p. 126).

⁶⁷² En opinió de RODRÍGUEZ DÍAZ, "se desprecia la idoneidad de la LOREG para regular esta carga en lo que hace al momento electoral, esto es, en cuanto a la selección de los candidatos y elaboración de los programas electorales", quan, al seu entendre, "es el lugar adecuado, en razón de la materia, para articular un sistema de protección de la voluntad de los afiliados" (Rodríguez Díaz, Ángel, "El Estado de partidos y algunas cuestiones de derecho electoral", *Revista de Derecho Político*, número 31, 1990, pp. 98-99).

⁶⁷³ La fórmula mixta majoritària-proporcional del sistema electoral alemany preveu una primera elecció en districtes uninominals, segons criteris majoritaris, i un sistema de "llista estatal", per compensar les pèrdues causades pel majoritari. D'acord amb aquesta darrera fórmula, se sumen els vots obtinguts en

beneficien sobre tot els partits perjudicats en el repartiment majoritari -ja que tenen més vots acumulats sense representació-

La configuració constitucional del sistema electoral espanyol compleix el principi de protecció de les minories, però de manera relativa⁶⁷⁴. Les barreres electorals i la dimensió de les circumscripcions atenuen la proporcionalitat en benefici de l'estabilitat governamental i beneficien especialment el partit de la majoria i la primera minoria estatal (aquella en principi destinada a garantir l'alternança)⁶⁷⁵.

Els index de desproporcionalitat i de reducció de la fragmentació del sistema de partits de l'Estat espanyol, que mesuren la relació entre la pluralitat política i la parlamentària, són els més alts de les democràcies occidentals europees, fins i tot per davant dels sistemes majoritaris (Gran Bretanya i França) i dels mixtes (Alemanya)⁶⁷⁶. Els criteris de distribució dels espais gratuïts de propaganda

tot l'Estat, i es determinen els escons que correspondríen en total a cada partit, segons criteris proporcional. Posteriorment, la referida xifra d'escons proporcional es compara amb l'obtinguda pel mètode majoritari. Només en el cas de que, pel sistema de llista, corresponguin més escons, es compensa al partit perjudicat atribuint-li el número de diputats necessari fins arribar a la xifra proporcional. Però no es resten els diputats obtinguts en excés pel mètode majoritari (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 102). Un mètode semblant es proposa en el llibre de Bosch, Agustí, *El sistema electoral. Una proposta per al Parlament de Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1995. L'autor fa notar que "les circumscripcions uninominals compleixen fonamentalment la funció d'apropiar els diputats al ciutadà, però no influeixen en la distribució d'escons entre els partits" (p. 16).

⁶⁷⁴ El sistema electoral espanyol, per una banda, "ha facilitado que ningún partido relevante quede fuera de la vida parlamentaria", però, de l'altra ha provocat una "considerable desigualdad cuyos efectos han revertido sucesivamente en la UCD, en el PSOE y en el PP como primeros partidos" (Montero, José Ramón, "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos*, número 95, gener-març 1997, pp. 13-14).

⁶⁷⁵ És el que sostenen, com hem vist anteriorment, BARAS/BOTELLA (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., pp. 51 i 75) i FERNÁNDEZ SEGADO (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., pp. 838-839). En un sentit igualment crític es pronuncia també SANTAOLALLA, en opinió del qual "se acepta incluso de forma universal que la mediación característica de los sistemas electorales no es neutral ni químicamente pura, sino que suele favorecer a los partidos mayoritarios, que son, no lo olvidemos, los que hacen las leyes electorales" (Santaolalla, Fernando, *La crisis del procedimiento electoral español. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993, p. 446).

⁶⁷⁶ Són dades de l'estudi realitzat per VALLÉS/BOSCH pel llibre *Sistemas electorales i gobierno representativo*. L'index de reducció de la fragmentació del sistema electoral espanyol, o sigui, la diferència entre partits electorals i parlamentaris, és el més alt d'Europa (1,05, un 28% de reducció), per davant de Gran Bretanya i França, a causa de la "influencia de la magnitud del distrito". L'Estat espanyol està, en aquest sentit, mig punt per sobre de l'index aconsejable de reducció (0'5). Espanya també té la mitja

electoral, i d'assignació de les subvencions electorals consoliden les minories representades en el Parlament⁶⁷⁷, i dificulen la irrupció d'alternatives no representades⁶⁷⁸, les quals ja estan prou condicionades per l'elevada inelasticitat de l'electorat⁶⁷⁹.

En definitiva, el dret constitucional espanyol, i particularment la legislació de desenvolupament constitucional, asseguren en abstracte la representació de les minories, però, en concretar-la tènicament, la deformen parcialment, en perjudici de les minories menys rellevants⁶⁸⁰, amb l'objectiu d'assegurar l'estabilitat del sistema⁶⁸¹, i evitar la repetició de precedents històrics d'ingovernabilitat⁶⁸². Altrament, en distribuir els recursos necessaris per fer-la

més baixa de partits parlamentaris (3,5), que se situa alhora per sobre de l'índex aconsejable (2,69) (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., pp. 154 i 156). El mateix sosté GARRORENA, pel qual "el sistema de representación proporcional optado por la Constitución española de 1978 sigue siendo, con cifras de las últimas elecciones, el menos proporcional de cuantos se aplican en países inclinados por dicha fórmula" (Garrorena, Ángel, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, ob.cit., p. 13).

⁶⁷⁷ A més de les subvencions per despeses de campanya previstes en la Llei Orgànica de Règim Electoral, LO 5/1985, de 19 de juny, que tan sols beneficien els partits que hagin aconseguit algun escó (article 175), la Llei Orgànica de Finançament dels Partits Polítics, LO 3/1987, de 3 de juliol, tot i que autoritza, amb alguns límits, el finançament privat i creditici a tots els partits (articles 4 a 8), reforça la posició dels partits parlamentaris, en atorgar-los una subvenció específica per despeses de funcionament (article 3).

⁶⁷⁸ El sistema espanyol de finançament electoral "sin duda favorece a las formaciones mayores" i "por el contrario es claramente perjudicial para las formaciones menores de ámbito nacional" (Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit., pp. 253-254).

⁶⁷⁹ En situacions estables, les campanyes electorals no alteren, per regla general, el sentit del vot de la majoria dels electors, com ja van possar de manifest els primers estudis de la sociologia nord-americana (Lazarsfeld, Paul F., *La campaña electoral ha terminado*, ob.cit., p. 408) i, en aquest sentit, els electorats són poc elàstics, i no permeten l'aparició de nous partits d'àmbit estatal, sobre tot si el sistema electoral no l'afavoreix, per efecte de la reduïda magnitud dels districtes.

⁶⁸⁰ Es tracta de "notables distorsiones" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., p. 839).

⁶⁸¹ PRESNO considera que "las restricciones legales a la expresión proporcional de la representatividad", entre elles, la "barrera electoral", la "magnitud de las circunscripciones" y el "tamaño de las cámaras parlamentarias", "es favorecer la toma de decisiones a costa de restringir la representatividad; es decir, se trata de propiciar la formación de la voluntad del Parlamento, cuyas resoluciones se adoptan de acuerdo con el principio de mayoría, sin que este principio resulte obstaculizado como consecuencia de una fragmentación excesiva de su composición, resultado a su vez del reflejo de la pura representatividad". Així, les restriccions operen "en detrimento de los partidos minoritarios" (Presno Linera, Miguel Ángel, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, ob.cit., pp. 84-85). Tal i com diuen BARAS/BOTELLA, "la finalidad última es (...) crear gobiernos estables" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 40).

⁶⁸² En argumentar sobre la validesa constitucional de les barrières electorals, el Tribunal Constitucional posa de manifest el temor a la repetició dels precedents històrics d'ingovernabilitat, motivats per l'atomització de la representació, tot afirmant que "la experiencia de algunos períodos de nuestra historia contemporánea y la de algunos otros regímenes parlamentarios enseñan, sin embargo, el riesgo que, en relación a tales objetivos institucionales, supone la atomización de la representación política" (STC 75/1985, de 21 de

possible, reforçen la continuïtat de les minories ja constituïdes, en perjudici de les minories de nova aparició⁶⁸³.

La Constitució ha garantit la proporcionalitat en l'elecció dels dos òrgans representatius més importants de l'Estat, el Congrés dels Diputats i les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònombes constituïdes per la via de l'article 151, però sense precisar la fórmula concreta en que ha d'aplicar-se⁶⁸⁴, el que permet la introducció de variants més o menys proporcional, segons la voluntat del legislador, estatal o autonòmic⁶⁸⁵.

La Norma Fonamental, en canvi, ha deixat parcialment oberta la fórmula d'elecció del Senat. Així, l'elecció de senadors en el marc de les circumscripcions provincials manca d'una fórmula electoral de rang constitucional⁶⁸⁶, però, d'altra banda, s'ha garantit la proporcionalitat en l'elecció (indirecta) de senadors per les Comunitats Autònombes⁶⁸⁷, tot i les dificultats per concretar-la tècnicament pel baix nombre d'escons disponibles⁶⁸⁸.

juny, Recurs d'empara contra l'Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya. Fj 5è).

⁶⁸³ En aquest sentit, segons PAJARES, el sistema de finançament electoral (directe i indirecte) conté "mecanismos de fortalecimiento del statu quo parlamentario" (p. 202). A més, el finançament directe per subvenció "se les niega a las formaciones extraparlamentarias" (p. 250) (Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit.).

⁶⁸⁴ L'article 68.3 de la Constitució tan sols parla de "criterios de representación proporcional", mentre que l'article 152.1 fa referència "un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio".

⁶⁸⁵ La determinació de la modalitat concreta de fórmula proporcional no forma part del règim electoral general, i, en conseqüència, i d'acord també amb la competència d'auto-organització (article 148.I.Iº CE) el legislador autonòmic és lliure d'escollir entre les diferents variants. Així, "en les eleccions al Parlament de Catalunya, la fórmula electoral ha de ser proporcional per manament dels art. 152 CE i 31.I EAC, però la Generalitat podría optar entre els diferentes sistemas proporcional existentes" (VVAA, *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, p. 274). Malgrat tot, la major part dels legisladors autonòmics han optat per reproduir la fórmula electoral de les eleccions al Congrés, perquè, tal i com es diu en l'exposició de motius de la Llei de Eleccions al Parlament de Galicia, LL. 8/1985, de 13 d'agost, "se considera que la normativa electoral no debe introducir excesivas modificaciones en el reglamento general que ordena la mayoría de los procesos de relevancia estatal" (paràgraf 3r).

⁶⁸⁶ L'article 69.2 CE preveu l'elecció de senadors per "sufragio universal, libre, igual, directe i secret (...) en els termes que señala una Ley orgánica".

⁶⁸⁷ L'elecció de senadors per les Comunitats Autònombes es regularà "d'acord amb el que estableixin els Estatuts, que asseguraran, en tot cas, l'adeguada representació proporcional" (art. 69.5 CE).

⁶⁸⁸ STC 76/1989, de 27 d'abril, Recurs d'empara contra la proposta de designació dels dos senadors representants de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, feta per la Mesa de la Asamblea de Extremadura, Fj

Finalment, la Constitució ha deixat completament oberta la fórmula electoral de les eleccions locals⁶⁸⁹, i, al respecte de les Comunitats Autònombes constituïdes per la vida de l'article 143, per no garantir, ni tan sols ha previst l'existència d'Assemblea Legislativa⁶⁹⁰, tot i que la jurisprudència constitucional els hi ha aplicat els principis electorals de l'article 152 CE⁶⁹¹.

5.2.2. Les minories en el sistema electoral de les Corts generals

Malgrat tot el que s'ha apuntat sobre la crisi de la representació i la pèrdua de centralitat dels parlaments actuals, les Corts, i particularment el Congrés dels Diputats, continuen detenint jurídicament la representació genuïna del poble espanyol. L'article 66.1 de la Constitució estableix, en aquest sentit que "les Corts

4t. En aplicació dels criteris constitucionals, Extremadura tenia dret a escollir dos senadors, que van ser atribuïts al Partit Socialista.

"Ciento es que en el presente caso la aplicación del criterio de proporcionalidad se ha traducido en representación mayoritaria de un solo grupo político, pero ello es consecuencia de la dificultad de alcanzar la proporcionalidad en la representación cuando el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes, es muy reducido".

En un sentit semblant, la STC 4/1992, de 13 de gener, Recurs d'empara contra els Acords de Mesa i Ple de l'Assemblea de Madrid pels que es designen els senadors representants de la Comunitat Autònoma de Madrid. D'acord amb els criteris constitucionals, Madrid va escollir cinc senadors, que es van atribuir al Partit Popular (2), Partit Socialista (2) i Izquierda Unida (1).

⁶⁸⁹ "Els regidors seran escollits pels veïns del municipi per mitjà de sufragi universal, igual, lliure, directe i secret, en la forma estableta per la llei" (art. 140 CE).

⁶⁹⁰ Encara que una interpretació sistemàtica dels articles 147 i 152, en el marc del Títol VIII de la Constitució, i del Títol Preliminar (forma parlamentària de govern), podria portar a la conclusió de que es vol el mateix model per totes les Comunitats (tenint en compte també que totes tenen el mateix sostre competencial), en altres preceptes de la Constitució sembla clara la voluntat de deixar "oberta" l'organització autonòmica, sense imposar una Assemblea Legislativa. Així, l'article 162.1a) CE, quan relaciona els subjectes legitimats per interposar el recurs d'inconstitucionalitat, cita "els òrgans col·legiats executius de les Comunitats Autònombes i, en el seu cas, les Assemblees de les mateixes".

⁶⁹¹ Segons el TC, des del moment en que les Comunitats Autònombes constituïdes d'acord amb l'art. 143 CE, "que podían contar o no según sus estatutos con una Asamblea Legislativa", opten per dotar-se d'una Assemblea "como la prevista en el artículo 152.1 CE", han d'assumir també "el mandato de representación proporcional". En aquest sentit, l'article 152 CE podrà ser "canon de constitucionalidad" (STC 225/1998, de 23 de novembre, Recurso de inconstitucionalidad contra la DT^a 1º.2 de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, número 4/1996, Fj 6). En contra d'aquest criteri es va manifestar el magistrat CRUZ VILLALÓN, segons el qual, "el que el estatuto de Autonomía haya previsto para Canarias una Asamblea a la que, al detentar poderes legislativos, difícilmente podría negársele la calificación de "legislativa" (...) en modo alguno implica que lo que haya hecho dicho estatuto sea optar por dotar a la Comunidad Autónoma por una Asamblea "como la que prevé" el artículo 152.1 CE" (STC 225/1998, de 23 de novembre, Recurso de inconstitucionalidad contra la DT^a 1º.2 de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, número 4/1996, VP Magistrat Pedro Cruz Villalón).

Generals representen el poble espanyol i estan formades pel Congrés dels Diputats i pel Senat".

D'altra banda, les dues cambres exerceixen les funcions legislatives i electives bàsiques de l'Estat, algunes en el mateix nivell (elecció de magistrats del Tribunal Constitucional, elecció de vocals del Poder Judicial, control informatiu del poder executiu, control de constitucionalitat), i d'altres de forma asimètrica, la majoria en benefici del Congrés (última paraula en la funció legislativa i pressupostària, elecció i remoció del President del Govern, estats excepcionals)⁶⁹² i alguna amb preferència pel Senat (control extraordinari de les Comunitats Autònombes)⁶⁹³. En conseqüència, i atenent també el caràcter representatiu del sistema democràtic (democràcia representativa), es pot sostener que les eleccions a Corts ocupen una posició central i decisiva en el sistema de participació política.

⁶⁹² Per exemple, el Congrés pot aixecar per majoria absoluta el vet del Senat a una llei aprovada inicialment pel Congrés, o bé rebutjar per majoria simple les esmenes introduïdes en un text legislatiu que també hagi estat aprovat inicialment pel Congrés (article 90.2 CE). La cambra baixa també té atribuït el monopoli en matèria d'elecció i remoció del President del Govern, i els estats excepcionals, articles 99, 112 i 113 CE, per un costat, i 116 CE, per l'altre. El Congrés també monopolitza altres funcions constitucionals, com l'autorització de referèndum consultiu (article 92.2 CE).

⁶⁹³ En conjunt, "la actual Constitución española establece un sistema de amplia estabilidad institucional, señalando la centralidad parlamentaria, especialmente del Congreso de los Diputados" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 57). Mentre la primacia del Congrés en la funció legislativa i de control s'explica pel seu caràcter de cambra de representació popular directa, l'existència del Senat es justifica per criteris de racionalitat i representació territorial, en definitiva "por la necesidad de complementar la representación del Congreso" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., pp. 573-576). Així, "aunque Congreso y Senado son cámaras colegisladoras, el bicameralismo español es imperfecto, con un neto predominio de la Cámara baja, no sólo por su relación privilegiada con el Gobierno, sino también porque los proyectos y proposiciones de ley deben iniciar su tramitación en el Congreso" (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., P. 159).

Per APARICIO/SOLÉ TURA, el bicameralisme de les Corts no es justifica per la diversitat de principis representatius (popular i territorial), perquè el Senat no compleix el principi corresponent de territorialitat (Cambra de representació territorial), entesa com aquella que "expresa de algún modo la voluntad política de los habitantes de un territorio en cuanto territorio" (Aparicio, Miguel Angel, i Solé Tura, Jordi, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 33-39)

a. La proporcionalitat, el pluralisme i la tutela de les minories

La heterogeneïtat política de l'Estat, evident des de les primeres eleccions legislatives⁶⁹⁴, encara que per sota d'allò previst inicialment⁶⁹⁵, així com els objectius integradors de pluralisme i consens que animaven al poder constituent, van ser dades decisives per garantir constitucionalment la proporcionalitat en les eleccions del Congrés, principal cambra legislativa de l'Estat, per primera vegada en la història constitucional⁶⁹⁶.

Posteriorment, el Tribunal Constitucional va refermar, en la seva doctrina, la relació entre la proporcionalitat electoral i el pluralisme polític⁶⁹⁷, en el marc de l'organització interna de les cambres parlamentàries, i sota l'empara del dret constitucional de participació⁶⁹⁸.

⁶⁹⁴ A l'entendre de BARAS/BOTELLA, "las grandes pautas del comportamiento electoral de los españoles se mantienen estables, por lo que hace al posicionamiento político de los ciudadanos, al peso de cada opción dentro de los diversos sectores, y a los valores o "cleavages" esenciales que han actuado en el sistema desde el año 1977" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 195).

⁶⁹⁵ Les eleccions de 1977, que han estat la base de la posterior evolució electoral, varen desfer l'equívoc de "la ecuación elecciones-anarquía", el mite de la "atomización política" ja que "actuaron como un enérgico depurador", deixant tan sols "cuatro opciones nacionales", dues d'elles minoritàries. De resultes, el sistema va permetre que se superés "la extrema fragmentación política existente, al mismo tiempo que permitió que estuvieran representadas en unas Cortes constituyentes las grandes fuerzas políticas del país" (De Esteban, Jorge, *El proceso constituyente español*, ob.cit., pp. 286-288).

⁶⁹⁶ La Constitución española de 1978 "constitucionaliza por primera vez el marco global de las diferentes elecciones" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 40).

⁶⁹⁷ En imposar la proporcionalitat en la composició dels òrgans de preparació de les decisions de l'òrgan representatiu (comissions informatives municipals i comissions parlamentàries), el Tribunal Constitucional invoca el pluralisme polític, i el correlatiu principi de protecció de les minories, i també el reconeixement dels partits polítics com expressió de l'esmentat pluralisme. Així, la STC 32/1985, de 6 de març, Recurs d'empara contra l'Acord de l'Ajuntament de La Guardia (Tenerife) pel que es regula la composició de les Comissions Informatives, FJ 2, i la STC 30/1993, de 25 de gener. Recurs d'empara contra l'acord municipal pel que s'estableix la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de Santa Cruz de Tenerife, FJ 4.

⁶⁹⁸ A l'entendre del Tribunal Constitucional, el dret constitucional de participació inclou la garantia de la proporcionalitat en la formació de la voluntat electoral. Segons la STC 75/1985, de 21 de juny, Recurs d'empara contra l'Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya. FJ 5è, "el genérico derecho subjetivo del artículo 23.2 de la Constitución se encuentra enriquecido mediante la vinculación del legislador a ese mandato, establecido en forma de garantía objetiva del ordenamiento electoral, por un contenido normativo adicional, en cuya virtud el concreto derecho de acceder a la condición de Diputado del parlamento de Cataluña solamente se podrá considerar realizado en su plenitud si se respeta el criterio de la proporcionalidad para la formación, por vía electoral, de dicha Cámara".

Seguint SÁNCHEZ NAVARRO, "la vía que permite un control de constitucionalidad de la fórmula electoral, en punto a su proporcionalidad, es la de la igualdad política como derecho fundamental de todos los ciudadanos" (Sánchez Navarro, Angel J. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, ob.cit., p. 110).

La garantia constitucional de la proporcionalitat en les eleccions del Congrés, que no predetermina la fórmula concreta per aplicar-la, acompañada de les altres previsions constitucionals sobre el procés electoral reproduueixen el marc general del sistema electoral que es va establir per les primeres eleccions democràtiques, l'any 1977, a partir de la Llei de Reforma Política de 1976⁶⁹⁹. La resta dels elements concrets d'aquell sistema es van incorporar sense variacions a la Llei Orgànica de Règim Electoral General de 1985⁷⁰⁰, i a les lleis electorals de les Comunitats Autònombes⁷⁰¹. El consens de la majoria dels partits sobre aquest model, la relativa estabilitat governamental durant el període de vigència de la Constitució, acompañada, durant les legislatures de majoria relativa, per una continuada pràctica d'accords parlamentaris entre el govern i algunes minories, expliquen la continuïtat del sistema, que només ha perjudicat clarament la representació de les segons i terceraes minories (estatals i autonòmiques)⁷⁰².

⁶⁹⁹ Els elements essencials del sistema electoral aplicat en els comícis de juny de 1977 (fórmula proporcional, circumscripció provincial, mínim inicial de diputats i barrera electoral) estaven continguts en la Disposició Transitòria 1^a de la Llei per a la Reforma Política de 1976: "Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases: Primera. Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para ceder al Congreso. Segunda. La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número inicial de Diputados para cada una de ellas. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario" (DT 1^a). El manteniment de la província com a circumscripció electoral, i la conservació de les fórmules electorals del Congrés i del Senat fa que "el continuismo de la LOREG con respecto al Decreto-Ley de 1977 es, pues, evidente", sobretot, en "su funcionalidad para garantizar el poder de los partidos políticos importantes" (Rodríguez Díaz, Angel, *El Estado de partidos y algunas cuestiones de derecho electoral*, ob.cit., p. 97).

⁷⁰⁰ El sistema electoral de la transició perfilava "los trazos esenciales (...) de la ulterior normativa electoral", el que, en certa manera, confirma "que una de las constantes de todo sistema electoral es su tendencia a perpetuarse" (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, pp. 115-116).

⁷⁰¹ Totes les normes electorals vigents de les Comunitats Autònombes estableixen la fórmula proporcional d'Hondt i la barrera electoral per traduir els vots en escons, i la gran majoria també preveuen múltiples circumscripcions, amb una mínima representació garantida per cadascuna, llevat de Cantàbria, Navarra, La Rioja i Madrid, que operen amb districte electoral únic. D'altra banda, la normativa electoral catalana (DT^a 4^a de l'Estatut d'Autonomia) no garanteix representació mínima per la circumscripció de Barcelona, però sí per les altres tres.

⁷⁰² Els partits situats en "tercer y sucesivos lugares en cuanto a respaldo electoral" obtenen "una representación muy ajustada a su porcentaje de votos en las circunscripciones de tamaño más elevado", però en canvi "su índice de proporcionalidad se ve sujeto a una drástica disminución en las circunscripciones inmediatamente inferiores" i "especialmente en las circunscripciones de tamaño medio" y "muy radical en las circunscripciones de tamaño inferior a 6" (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, ob.cit., p. 233). Com a resultat, es produeix una "fuerte concentración bipartidista a nivel nacional" que compleix

Atesa la relació, admesa per la doctrina, entre el sistemes electorals proporcionals i la representació de les minories, es pot concloure que, en imposar la proporcionalitat en les eleccions de diputats, la Constitució de 1978 garanteix, genèricament, la presència de les minories polítiques en la primera cambra legislativa de l'Estat. L'affirmació val també per les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes constituïdes per la via de l'article 151, i per aquelles, formades pel procediment de l'article 143 que adaptaren el model institucional de les primeres⁷⁰³.

Però el desenvolupament legislatiu d'aquesta garantia, acompanyat per les dades proporcionades per la pràctica electoral i la doctrina política i constitucional, posen de manifest una clara preocupació per assegurar la governabilitat, entesa aquesta com la qualitat de governar eficaçment i legítima⁷⁰⁴, limitant la fragmentació electoral⁷⁰⁵ el que, de resultes, porta a un menor nombre de minories representades a les cambres⁷⁰⁶.

"con bastante exactitud su cometido de desalentar a las pequeñas formaciones" (Garrorena, Ángel, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, ob.cit., p. 21).

⁷⁰³ STC 225/1998, de 23 de novembre, Recurs d'inconstitucionalitat contra la DT^a 1^ª.2 de la Llei Orgànica de reforma de l'estatut d'Autonomia de Canàries, LO 4/1996, FJ 6.

⁷⁰⁴ Normalment, la doctrina electoral associa els termes governabilitat i estabilitat de la majoria governamental, entenent que aquesta darrera facilita la primera. Per VALLÉS/BOSCH, la governabilitat és la "aptitud de una organización política en su conjunto para responder satisfactoriamente a las demandas que la sociedad formula", la qual cosa depén de la "estabilidad de los gobiernos" (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., pp. 149-151). Se segueix aquí també la definició d'ARBÓS/GINER, per als quals "la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (Arbós, Xavier, i Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, ob.cit., p. 13). Amb un significat semblant, NOHLEN sosté que "el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno", en definitiva, a la "capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver" (Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, ob.cit., p. 4).

⁷⁰⁵ Per GARRORENA, "la situación así creada debe ser útil (y sin duda lo ha sido hasta ahora) al segundo de los fines con ella buscados, esta es, a la mayor estabilidad y gobernabilidad del país" (Garrorena, Ángel, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, ob.cit., pp. 21-22).

⁷⁰⁶ Tal i com s'ha dit anteriorment, Espanya ocupa el primer lloc europeu de l'índex de reducció de la fragmentació electoral (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., pp. 154-156). Per MONTERO, "en el caso español, la combinación de numerosos distritos de magnitud reducida a media, la aplicación de la fórmula d'Hondt y, hasta las elecciones de 1993, las diferencias en los apoyos electorales de los dos primeros partidos han ocasionado unos sesgos mayoritarios no muy distantes de los observables en los países que cuentan con alguna variante de sistema mayoritario" (Montero, José Ramón, *El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, ob.cit., p. 15).

A més, el Tribunal Constitucional ha considerat que la garantia constitucional de proporcionalitat electoral no és un principi absolut i estricto, que impliqui una correlació exacta entre vots i escons en tota situació electoral. A la impossibilitat matemàtica d'atendre la proporcionalitat quan el número d'escons és reduït⁷⁰⁷, cal afegir l'obligació de tenir en compte altres bens constitucionals, entre ells, l'adecuada representació del territori⁷⁰⁸. En conseqüència, la proporcionalitat s'ha de valorar globalment⁷⁰⁹, respecte del conjunt del sistema electoral, i no en cada circumscripció concreta.

En qualsevol cas, la llei pot crear desigualtats en el sufragi (en la proporcionalitat) entre diferents circumscripcions, sempre i quan siguin objectives i raonables⁷¹⁰. El Tribunal Constitucional no ha precisat els requisits concrets d'una desigualtat objectiva i raonable (una situació "notablemente desventajosa")⁷¹¹, i en algun cas, tal i com senyalen algunes opinions doctrinals, s'ha limitat a posar de manifest les dificultats per una absoluta exactitud

⁷⁰⁷ STC 32/1985 de 6 de març. Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife). FJ 2n; 30/1993, de 25 de gener. Recurs d'empara contra l'acord municipal pel que s'estableix la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de Santa Cruz de Tenerife. FJ 4; i 30/1996, de 26 de febrer. Recurs d'empara contra l'acte de la Mesa del Parlament de Navarra pel que s'estableix la composició de les comissions parlamentàries, FJ 2n.

⁷⁰⁸ Com diu la STC 225/1998, de 23 de novembre, Recurs d'inconstitucionalitat contra la DT^a 1º.2 de la Llei Orgànica de reforma de l'estatut d'Autonomia de Canàries, LO 4/1996, FJ 7, el sistema electoral canari "ha atendido particularmente al mandato constitucional de "asegurar" la representación de las "distintas zonas" de su territorio, operando como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad".

⁷⁰⁹ STC 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, FJ 5.

⁷¹⁰ La interpretació del principi democràtic de la igualtat en el sufragi es conté, entre d'altres, en la STC 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, FJ 4., i en la STC 75/1985, de 21 de juny, Recurs d'empara contra Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya. FJ 4t.

Segons el darrer dels pronunciaments esmentats, "el principio de democrático de igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o como el mismo artículo 23.2 de la Constitución establece, de una igualdad referida a las "condiciones" legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por lo tanto, no prefigura un sistema electoral, y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro".

⁷¹¹ Al respecte de la proporcionalitat, el Tribunal Constitucional admet l'existència d'una vulneració del principi si es dona una situació "notablemente desventajosa", en absència de tot criteri objectiu, o si el criteri de desigualtat es fonamenta en "una discriminación fruto de las características personales de los mismos" (STC 93/1998, de 4 de maig, Recurs d'empara contra Acord de la Mesa del Parlament de les Illes Balears pel que es manté la distribució proporcional de les comissions, tot i el canvi de composició del Ple, FJ 3)

matemàtica de les fòrmules proporcionals, sense analitzar en concret els exemples qüestionats, particularment les desigualtats provocades per les elevades barreres electorals canàries⁷¹².

En qualsevol cas, la proporcionalitat, en formar part del sistema electoral, s'integra en el contingut del dret constitucional d'accés als càrrecs públics en condicions d'igualtat⁷¹³, per la qual cosa, les eventuals vulneracions de l'esmentat criteri estaran emparades pel corresponent sistema de garanties (particularment, el recurs d'empara).

b. La circumscripció provincial del Congrés i la possibilitat d'altres districtes electorals no provincials

La Constitució no concreta la fórmula electoral del Congrés, dintre de la proporcionalitat, però en canvi estableix una previsió decisiva pel grau de

⁷¹² És el cas, ja citat, de la STC 72/1989, de 20 d'abril, Recurs d'empara contra l'Acord de la Junta Electoral de Canàries sobre proclamació de candidats electes al Parlament de la Comunitat Autònoma de Canàries. Aquest pronunciament establí que les barreres electorals canàries d'aleshores (3 per 100 a escala autonòmica i 20 per 100 a escala insular) eren constitucionals.

TORRES DEL MORAL/LÓPEZ MIRA la consideren "técnicamente defectuosa" ya que no es valorava "el concreto caso planteado", i en conseqüència no es comprovava "si el principio de proporcionalidad se desvirtúa hasta convertirlo en mayoritario", perquè "de la negación del carácter absoluto de un valor no se desprende la siempre idónea relatividad de cualquier recorte que quiera hacerse al mismo ni tampoco su libre disponibilidad por parte del legislador" (Torres del Moral, Antonio, i López Mira, Álvaro, "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral. Acotaciones críticas", Revista de Derecho Político, número 41, 1996, p. 18). Com diu LÓPEZ AGUILAR, analitzant la manca de pronunciament del TC sobre la qüestió de les barreres electorals autonòmiques canàries (20 per cent insular) en l'esmentada sentència, "en algún momento habrá que pasar, siquiera por acumulación, de lo cuantitativo a lo cualitativo: si todavía el 20 por 100 es constitucional (...) puede ser, sin embargo, que haya dejado de serlo el "salto" al 30 por 100" (López Aguilar, Juan Fernando, "Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario", Revista Española de Derecho Constitucional, número 51, setembre-desembre 1997, p. 130). TRUJILLO també havia criticat les elevades barreres insulars, al 1981, en considerar que "en las islas menores las listas de partidos o coaliciones se verán enormemente discriminadas, al tener que someterse a una barrera más gravosa que la que opera en las islas mayores", donde será fácil alcanzar el 3 por 100 regional" (Trujillo, Gumersindo, "El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual", Revista Española de Derecho Constitucional, número 2, maig-agost 1981, pp. 54-55)

Malgrat tot, el Tribunal Constitucional ha reiterat el seu criteri favorable a la reducció de la proporcionalitat per mitjà de la tècnica de la barrera electoral, atenent les peculiaritats del territori (la insularitat), i en suport del concret augment de les mateixes (del 3 al 6 per 100 autonòmic, i del 20 al 30 per 100 insular) que es va operar en el sistema electoral canari amb la reforma de l'Estatut d'Autonomia de 1996 (STC 225/1998, de 23 de novembre, Recurs d'inconstitucionalitat contra la DT^a 1^a.2 de la Llei Orgànica de reforma de l'estatut d'Autonomia de Canàries, LO 4/1996.).

representativitat de la cambra, el marc territorial (tipus de districte) en que ha d'aplicar-se la mateixa (la província). L'article 68.3 de la Constitució diu en concret: "*l'elecció es verificarà a cada circumscripció atenent a criteris de representació proporcional*". Tenint en compte que, segons l'article 68.2 de la Constitució, "*la circumscripció electoral és la província*", la norma sembla imposar, en un sentit literal, l'elecció exclusivament en el nivell de la circumscripció, el que exclouria altres tipus de circumscripcions diferents de la província⁷¹⁴, de recent incorporació en el dret comparat⁷¹⁵ (on serveixen per millorar les fòrmules proporcionals), i que entre nosaltres podrien ser l'autonòmic i l'estatal.

De tota manera, si bé la Constitució sembla excloure altres circumscripcions electorals en l'elecció del Congrés de Diputats (i per tant un sistema de llista autonòmica o estatal), la llei electoral podria incloure un sistema de correcció de la desproporcionalitat, en els nivells territorial superiors, que no impliqués la creació d'una nova circumscripció (per exemple, el repartiment de restes a escala autonòmica o estatal). Es tracta d'una limitació que no afecta els sistemes electorals autonòmics, que poden optar per la doble circumscripció, seguint els models italià o alemany⁷¹⁶.

c. La incidència de la dimensió de les circumscripcions en la proporcionalitat i la igualtat.

La mida de les circumscripcions és el primer element que limita la representació de les minories. La Constitució va convertir la província en districte electoral per les eleccions al Congrés, de manera taxativa i sense

⁷¹³ Sánchez Navarro, Angel J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, ob.cit., p. 110

⁷¹⁴ Per aquesta raó, BARAS/BOTELLA creuen que "la única manera de dar una cierta fluidez a la representación podría ser la modificación de los límites provinciales, cosa harto difícil si atendemos a la gran estabilidad que han demostrado a lo largo de más de un siglo desde su creación" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 53).

⁷¹⁵ El sistema electoral alemany de doble circumscripció, territorial i estatal (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 102).

possibilitat de nivells diferents de representació (art. 68.2 CE). En combinar-se la poca població de la major part de les províncies, i els criteris constitucionals i legals de distribució dels escons, en el panorama global predominen les circumscripcions de dimensions mitja i petita, amb pocs escons per distribuir (entre 3 i 6)⁷¹⁷. Així, i llevat dels districtes en que concorren "cleavages" de diversa naturalesa (social i identitària)⁷¹⁸, el vot es concentra tendencialment en dues (i ocasionalment tres) alternatives, amb una pèrdua important de vot per les segones i terceres minories.

En lectura global, el predomini de circumscripcions petites i mitjanes disminueix la representació de les petites minories d'àmbit estatal⁷¹⁹ i en canvi protegeix la representació de les minories identitàries (nacionals o regionals)⁷²⁰. Les poques expectatives d'aquelles petites minories estimula alhora la concentració de vot en l'alternativa ideològicament propera més ben situada per governar o per convertir-se en alternativa (l'anomenat vot útil)⁷²¹, la qual cosa

⁷¹⁶ El model alemany inspira els sistema proposat per BOSCH al llibre *El sistema electoral. Una proposta ètica* al Parlament de Catalunya, ob.cit.

⁷¹⁷ "Más del 50 por 100 de las circunscripciones electorales en España tienen un tamaño inferior a 6 (tamaño 3, 4 o 5), mínimo indispensable, como ya advertimos, para que una fórmula electoral pueda operar con efectos proporcionales" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., p. 839). Per MONTERO, aquest mapa electoral dona lloc a una "considerable desproporcionalidad territorial y a un también considerable desajuste en la relación de votos-escaños para la mayoría de partidos" (Montero, José Ramón, *El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, ob.cit., p. 13).

⁷¹⁸ Els resultats de les eleccions legislatives de 1996 ofereixen exemples sobre la desigual representació de les diferents forces polítiques en les circumscripcions petites. Així, mentre a la circumscripció de Guipúscoa (6 escons), on opera el doble "cleavage" esquerra/dreta i nacionalista/espanyolista, obtenen representació 5 candidatures (PSE (2), PNB (1), HB (1), EA (1) i PP (1)), a la de Badajoz (6 escons), en que no hi ha el referit "cleavage" nacionalista, el repartiment es produeix entre dues fromacions, PP (3) i PSOE (3) (Font: *Anuario El País 1997*, Prisa, Madrid, 1997, pp. 66 i 69).

⁷¹⁹ Les desviacions són fàcils de comprovar en comparar el número total de vots, en escala estatal, i el número total d'escons. Les dues primers forces polítiques obtenen un percentatge més alt d'escons que de vots (fins a 10 punts més, com en el cas de les candidatures socialistes a les eleccions del Congrés de 1989, amb 39 per 100 dels vots i 50 per 100 dels escons), mentre que les següents formacions estatals obtenen menys representació (diferències entre 2 i 4 punts porcentuals) (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, ob.cit., pp. 227-236; i Garrorena, Ángel, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, ob.cit., pp. 19-20).

⁷²⁰ Es tracta de "los partidos de ámbito territorial reducido, pero fuertemente implantados" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 106).

⁷²¹ La "magnitud del distrito", especialment si és de mida reduïda, incideix sobre el "factor psicològico" del procés electoral, i fa que el vot es concentri en les opcions que tenen més possibilitats de sortir, el que s'anomena "voto útil" (Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 154).

també incideix sobre la representativitat del sistema i explica els canvis més rellevants en el sistema espanyol de partits⁷²².

Tan sols l'aplicació del criteri del quocient de població i l'eliminació o reducció de la "representació garantida"; una modificació dels districtes, per concentrar la població de les circumscripcions menys poblatas; un increment del número actual de diputats, fins el màxim permès per la Constitució (400 diputats); o una combinació de les anteriors permetria atenuar la desproporcionalitat creada per la mida actual dels districtes, i el desigual repartiment d'escons.

Tanmateix, el desigual repartiment d'escons entre circumscripcions incideix directament sobre el valor del vot, en perjudici del principi d'igualtat en el sufragi⁷²³.

d. La fórmula d'Hondt

En segon lloc, entre els factors que atenuen la representativitat del sistema electoral del Congrés, es pot situar la fórmula electoral en que es concreta la proporcionalitat exigida per l'article 68.3 CE. La LOREG de 1985 (article 163) va optar per mantenir, en les eleccions del Congrés, la mateixa fórmula de les tres primeres eleccions, l'anomenada fórmula d'Hondt o de la mitja més alta. Seguint

⁷²² Entre els més significatius, els que es van produir en les eleccions legislatives de 1982. El vot al Congrés es va concentrar, especialment dintre de les circumscripcions mitjanes i petites, en les dues opcions que en aquell moment tenien més possibilitats de guanyar o convertir-se en alternativa (PSOE i AP), en perjudici de les que en tenien menys, UCD, el partit de govern, molt perjudicat per la situació de crisi interna, i el PCE, principal afectat per la concetració de vot útil de l'esquerra. La referida tendència del "vot útil" explica, tènicament i no política -altres factors hi concorrien-, els espectaculars canvis en la representació. En tan sols tres anys, el PSOE va passar de 120 a 202 escons, la UCD de 168 a 12, AP de 9 a 106 i el PCE de 24 a 4 (Font: *Anuario El País 1983*, Prisa, Madrid, 1982, pp. 51 i 70).

⁷²³ A favor d'un repartiment territorial equitatiu dels escons, TRUJILLO, citant la sentencia del Tribunal Suprem dels Estats Units *Reynolds v. Sims* de 1964, destaca que "los legisladores son designados por los electores, no por las fincas, las ciudades o los intereses económicos". Así, "ningún criterio de clasificación puede justificar discriminaciones que lleven a ponderar el valor de los sufragios". En definitiva, "la cláusula relativa a la igual protección de las leyes exige que un Estado haga honestamente y con toda buena fe el esfuerzo para delimitar, para sus dos cámaras, circunscripciones que contengan una población tan igual como sea posible lograr" (Trujillo, Gumersindo, *El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*, ob.cit, pp. 32-33).

Vallés/Bosch i Lijphart⁷²⁴, es pot considerar que tal fórmula no es troba entre les de major proporcionalitat, a diferència, per exemple, de la fórmula Hare⁷²⁵. A partir dels exemples, es comprova que la fórmula de Hondt incrementa la representació de les candidatures més votades, i disminueix la pròpia de les minories. De tota manera, el tipus de fórmula no és la causa principal de la desproporcionalitat del sistema electoral espanyol, sinó, com ja hem dit, la dimensió de les circumscripcions⁷²⁶.

e. Les barreres electorals, element de reducció de la fragmentació

El reforç de la majoria i la limitació de les minories representades s'observa també en els criteris correctors que intervenen en la distribució dels escons. El més important és la barrera electoral, per la qual s'exclou del repartiment a aquelles candidatures que no hagin obtingut un percentatge mínim de vots. Tal i com prescriu l'article 163.1 de la LOREG⁷²⁷, en el repartiment, "no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción".

⁷²⁴ Vallés, Josep Maria, i Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob.cit., p. 97 i següents; i Lijphart, Arend, *Sistemas electorales i sistemas de partidos*, ob.cit., p. 103 i següents.

⁷²⁵ El mètode Hare consisteix en l'obtenció del quocient electoral, a partir del número total de vots, i en la divisió dels vots de cada candidatura per l'esmentat quocient, la qual cosa dona com a resultat el número d'escons de cada candidatura. En cas de que quedin escons sense atribuir es poden atorgar a la resta més alta, la mitja més alta (vots candidatura/número d'escons) o aplicant el quocient rectificat, o sistema Hagenbach (vots totals / escons a repartir + 1) (García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., pp. 186-187).

⁷²⁶ A partir de l'anàlisi dels resultats electorals de 1979, 1982, 1986 i 1989, FERNÁNDEZ SEGADO, arriba a la conclusió que "el sistema electoral español se ve condicionado en su operatividad como sistema de representación proporcional, exigida por la Constitución, de modo más notable no tanto por el modo de operar matemáticamente de la fórmula de Hondt, sino por el reducidísimo tamaño de la gran mayoría de nuestras circunscripciones" (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, ob.cit., p. 231). TORRES DEL MORAL/LÓPEZ MIRA tampoc no creuen que la fórmula d'Hondt operi, per si mateixa, a favor dels partits més votats, per reduir la fragmentació electoral. En la seva opinió, "la fórmula de Hondt no es un correctivo a la proporcionalidad; ofrece unos resultados bastante ajustados en condiciones idóneas, esto es en grandes circunscripciones, y resultados muy desajustados cuando hay pocos escaños en litigio" (Torres del Moral, Antonio, López Mira, Álvaro, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral. Acotaciones críticas*, ob.cit., p. 26).

⁷²⁷ *Lei Orgànica de Règim Electoral General*, LO 5/1985, de 19 de juny.

Tal limitació és poc important en les circumscripcions de dimensió mitjana i petita, en que el nombre d'escons és molt baix i per tant, la barrera no és realment operativa⁷²⁸, però en canvi pot tenir rellevància en les grans circumscripcions⁷²⁹. La barrera electoral compleix l'exclusiva funció de limitar la representació de les minories (tènicament, d'atenuar la fragmentació de la cambra) per facilitar la governabilitat. Encara que l'objectiu de facilitar governs estables no forma part del contingut literal de la Constitució, a diferència de la proporcionalitat en l'elecció de diputats (art. 68.3), l'anàlisi global dels processos de formació de la voluntat democràtica porta a aquesta conclusió⁷³⁰. El Tribunal Constitucional, en resoldre les controvèrsies plantejades sobre les barreres electorals en l'àmbit autonòmic, va entendre que tals limitacions eren legítimes, en ponderar els dos objectius, tradicionalment en tensió, de representativitat i governabilitat.

En concret, a Sentència 75/1985, de 21 de juny, *Recurs d'empara contra Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya*, el Tribunal Constitucional va declarar explícitament la constitucionalitat de les barreres electorals, i, en general, de les diferències de proporcionalitat en el tractament dels sufragis, a l'objecte d'afavorir la governabilitat. El màxim intèrpret considera legítimes tals diferències, en principi lesives del principi d'igualtat política (proporcionalitat), ja que la proporcionalitat "no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe venir

⁷²⁸ Les barreres legals tan sols seran operatives "en las circunscripciones de magnitud muy alta", i, per aquesta raó, "en el caso de España", en que les circumscripcions "tienen un tamaño muy reducido, esta cláusula, fijada en el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en cada circunscripción, apenas si puede tener operatividad en otras circunscripciones que en Madrid y Barcelona" (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, ob.cit., pp. 66-67).

⁷²⁹ Es pot citar, com exemple extrem, el percentatge de vots obtinguts pel Centro Democrático i Social a les eleccions al Congrés de diputats de 1993, a la circumscripció de Madrid (2,99 per cent, 93.347 vots sense representació) (Font: *Anuario El País 1994*, P. 88). Aquest cas va ser objecte d'un pronunciament de constitucionalitat, la STC 265/1993, de 20 d'abril, *Recurs d'empara contra l'Acord de la Junta Electoral de Madrid sobre proclamació de candidats electes per Madrid al Congrés de Diputats*.

⁷³⁰ Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 40.

*anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que lo justifique*⁷³¹.

La governabilitat es trobaria entre aquests criteris objectius. "El tratamiento diferenciado del valor del voto de los ciudadanos -sosté- es posible porque existe una causa relevante que lo justifica, esto es, la eficacia de los centros de decisión política y la aptitud de los mismos para imprimir una orientación general a la acción de aquél"⁷³².

f. La proporcionalitat en districtes uninominals i la representació de les minories

L'argument de la proporcionalitat imperfecta però constitucionalment fundada, que també s'aplica en el repartiment de llocs dels òrgans interns de les cambres representatives, troba un altre suport indirecte en la qüestió de la mida de les circumscripcions i del número mínim de representants per circumscripció. En resoldre el Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Tribunal Constitucional va rebutjar l'argument dels recurrents, segons el qual, en establir-se una circumscripció representada per un sol parlamentari (en aquest cas, l'illa de Formentera), es vulnerava la proporcionalitat, ja que l'esmentat districte passava a operar, en la pràctica, per

⁷³¹ STC 75/1985, de 21 de juny, Recurs d'empara contra l'Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya. FJ 5è

La referida doctrina sobre la constitucionalitat de les barreres electorals també pot trobar-se en les següents sentències:

STC 72/1989, de 20 d'abril, Recurs d'empara contra l'Acord de la Junta Electoral de Canàries sobre proclamació de candidats electes al Parlament de la Comunitat Autònoma de Canàries, ja citada anteriorment.

STC 193/1989, de 16 de novembre, Recurs d'empara contra l'Acord de la Junta Electoral de Múrcia sobre proclamació de candidats electes a l'Assemblea Regional de Múrcia. Aquesta sentència va convalidar la "barrera electoral regional" (no de circumscripció) del 5 per 100.

STC 265/1993, de 20 d'abril, Recurs d'empara contra l'Acord de la Junta Electoral de Madrid sobre proclamació de candidats electes per Madrid al Congrés de Diputats. En aquest cas, el TC va considerar vàlida la inclusió dels vots en blanc en el cómput.

STC 225/1998, de 23 de novembre, Recurs d'inconstitucionalitat contra la DT^a 1º.2 de la Llei Orgànica de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Canàries, LO 4/1996, ja citada anteriorment.

⁷³² STC 75/1985, de 21 de juny, Recurs d'empara contra Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya. FJ 5è.

criteri majoritari, sense representació de les minories. El Tribunal accepta l'evidència de que tal limitació es produeix, però la considera legítimament fundada en una altra exigència derivada del propi sistema electoral, l'adecuada representació dels territoris (article 152.1 CE) i el repartiment equilibrat d'escons segons la població.

En l'esmentada línia, i acollint la doctrina d'altres precedents, el Tribunal Constitucional considera "establecido que la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible (STC 40/81), que la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral (...) En tanto el legislador electoral se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabe aceptar el reproche de inconstitucionalidad de las normas"⁷³³.

A partir d'aquí, la conclusió del Tribunal és que la proporcionalitat ha de complir-se globalment⁷³⁴, atenent les altres exigències particulars del sistema electoral (en el cas concret, la insularitat), però no concretament en cadascun dels districtes constituïts, si la concorrència d'alguna de les esmentades exigències no ho fa possible. Dit en les pròpies paraules del Tribunal, "es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a una determinada población,

⁷³³ STC 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de les Illes Balears, Fonament Jurídic 4.

⁷³⁴ A TORRES DEL MORAL/LÓPEZ MIRA els hi sembla una opinió "cuando menos arriesgada" i, en tot cas criticable, perquè "rehuye definir si, en tal concreto supuesto de una circunscripción uninominal, estaríamos en presencia de un sistema mayoritario" (Torres del Moral, Antonio, i López Mira, Álvaro, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral. Acotaciones críticas*, ob.cit., p. 28).

y que por su escasa importancia demográfica e incluso por necesidades derivadas del propio carácter proporcional del sistema le asigne un único escaño"⁷³⁵.

El màxim intèrpret de la Constitució nega, en canvi, l'existència d'algún fonament constitucional que exigeixi, en tots els casos, la representació de les minories en totes les circumscripcions electorals. És a dir, "no resulta por otra parte aceptable, por carecer de la más mínima apoyatura en el texto constitucional la interpretación de los recurrentes que parecen identificar la adecuada representación con la necesidad de que en cada circunscripción obtengan efectivamente representación dos o más fuerzas políticas"⁷³⁶.

És clar que el principi de protecció de les minories, fermament arrelat en altres pronunciaments del Tribunal sobre les minories parlamentàries, queda limitat per la interpretació que se sosté en aquesta sentència, la qual, d'altra banda, referma la validesa constitucional dels límits a la proporcionalitat, si estan constitucionalment fonamentats.

També és possible apreciar el reforç majoritari en altres criteris complementaris del repartiment proporcional⁷³⁷.

g. Altres elements del procediment electoral que afecten les minories

A més dels efectes comprovats sobre la proporcionalitat dels factors anteriorment exposats (dimensió de les circumscripcions, fórmula d'Hondt, barrera electoral), altres elements del procediment i del sistema electoral

⁷³⁵ STC 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de les Illes Balears, Fonament Jurídic 5.

⁷³⁶ STC 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de les Illes Balears, FJ 5.

⁷³⁷ Així, segons l'article 163.1.d) de la LOREG, "cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido". En cas d'empat, per tant, el primer criteri, abans del sorteig -tèoricament més igualitari- és clarament discriminatori per la minoria, el que reforça encara més -malgrat que ho fa en un supòsit molt residual i inhabitual- l'índex de desproporcionalitat del sistema electoral.

limiten indirectament la representació de les minories (la fragmentació de la representació). En concret, les normes electorals modulen el principi d'igualtat d'oportunitats introduint restriccions basades en la importància numèrica (vots, escons o signatures de suport) de les candidatures presentades.

La primera restricció s'observa entre els requisits de presentació de candidatures i suposa una discriminació entre els partits polítics (federacions i coalicions de partits) i les agrupacions d'electors, en perjudici de les darreres, que tenen l'obligació d'aportar un número mínim de signatures de suport. En concret, i segons l'article 169.3 de la LOREG, "para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción".

La barrera establerta per la LOREG, reproduïda per la major part de les lleis electorals autonòmiques, només s'explica com un filtre contra les candidatures sense vocació política de permanència, que pretenen aprofitar els beneficis públics de la campanya electoral per fer públiques les seves pretensions. Aquest va ser l'argument exposat pels legisladors bascs en el preàmbul de la seva llei electoral (paràgraf 7è)⁷³⁸ per justificar una limitació anàloga a l'estatal. "La regulación de agrupaciones -es diu-, exigiendo al menos la firma del 1 por 100 de los inscritos en el Censo Electoral de la circunscripción, tiene por finalidad evitar candidaturas que busquen, al amparo de las prestaciones públicas, un altavoz para pretensiones minoritarias que deben tener medios propios de defensa de sus intereses pero que no deben contribuir a desorientar a los ciudadanos, pertubando un proceso que tiene por finalidad presentar programas de gobierno para que entre ellos puedan optar los electores". Tal argumentació posa de manifest la desconfiança del legislador cap a les manifestacions espontànies de participació popular, situades fora del sistema de partits, i alhora el seu temor a un sistema inestable de representació, i a una major fragmentació del procés electoral. És obvi, d'altra

banda, que la sola inscripció de l'agrupació com partit permet evitar el referit requisit de les signatures i fer possibles les al·ludides finalitats "fraudulentes" en que pensava el legislador basc, ja que sembla difícil establir un control sobre les mateixes sense lesionar el dret constitucional a la llibertat d'expressió.

h. El Senat i la representació territorial

A diferència del Congrés (cambra democràtica), l'elecció del Senat es fonamenta en criteris de representació territorial⁷³⁹. En aquest sentit, el bicameralisme es considera particularment adequat per limitar el poder de la majoria democràtica (el poble en el seu conjunt), i protegir els drets i els interessos de les minories territorials, segons el clàssic esquema constitucional nord-americà de "checks and balances"⁷⁴⁰. La representació territorial també es considera adequada en termes de moderna protecció de les minories nacionals i socials en estats plurinacionals⁷⁴¹, a l'objecte d'assegurar la seva presència (i la correlativa defensa dels seus interessos) en les cambres parlamentàries, no tan sols en el Senat.

El sistema electoral del Senat espanyol acull el criteri de representació territorial propi del model nord-americà, en preveure un número igual de senadors per cada província, al marge de la població de cada districte (art. 69.2 CE); però també la idea de representació de les minories socials (en el nostre cas, nacionalitats i regions), en establir l'elecció de senadors per les Comunitats

⁷³⁸ Llei d'eleccions al Parlament Basc, llei 5/1990, de 15 de juny.

⁷³⁹ Segons l'art. 69.1 CE, "el Senat és la cambra de representació territorial". Per PUNSET, la representació territorial és "una de las variedades de la representación espacial" que "debe su aparición al surgimiento del estado federal". La seva finalitat és organitzar la "participación no proporcional a la población- de las entidades federadas en la formación de la voluntad federal". Tanmateix, el Senat territorial és un òrgan central de l'Estat, no dels ens territorials autònoms, i per aquesta raó es prohibeix el mandat imperatiu (Punset, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 118-119).

⁷⁴⁰ Recordem, al respecte de la igualtat en la representació territorial, en les segones cambres, Madison, James, Hamilton, Alexander, Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., *El Federalista LXII* (Madison o Hamilton), pp. 262-263.

⁷⁴¹ En aquest sentit, Lévrat, Nicolas, *Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles*, ob.cit., pp. 81-83, i Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, ob.cit., p. 154.

Autònomes (art 69.5 CE). Tanmateix, la prevalença de criteris de representació política en l'elecció i l'adscripció dels senadors provincials (que són majoria) fa dubtar sobre el caràcter pròpiament territorial de la representació senatorial⁷⁴².

D'altra banda, el criteri de repartiment igual d'escons entre els districtes provincials ocasiona evidents desigualtats en el valor del vot⁷⁴³, la qual cosa, acompanyada dels efectes propis de la fórmula electoral (majoritària corregida), no fa sinó reforçar el poder de la majoria, la primera minoria, i les minories territorials, en perjudici de la resta⁷⁴⁴, amb efectes correlatius en el finançament electoral⁷⁴⁵.

Les propostes per modificar el sistema d'elecció del Senat, que no s'han concretat en cap projecte normatiu, formen part d'un projecte global de reforma de la segona cambra que busca potenciar la seva dimensió autonòmica, i, per tant, millorar la representació de les Comunitats Autònombes, és a dir, el pes numèric de la representació de cada Comunitat Autònoma⁷⁴⁶, i no la relació

⁷⁴² PUNSET ho posa de manifest en resumir les opinions doctrinals sobre la qüestió. Així, destaca "la crítica común a la falta de territorialidad de la estructura del Senado", i la "práctica unanimidad (...) en considerar que el Senado, de "ley ferenda", debería ser una Cámara plenamente acorde con la estructura territorial del Estado" (Punset Blanco, Ramón, "La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución", Revista Española de Derecho Constitucional, número 37, gener-abril 1993, p. 107). Més explícitament, APARICIO/SOLÉ TURA sostenen que "es fácil comprobar que la única representación auténticamente territorial es la de los senadores elegidos por las Comunidades Autónomas. Los senadores elegidos por las provincias representan exactamente lo mismo que los diputados (...) Los senadores, al igual que los diputados, son elegidos "en la provincia", no "por la provincia". A més la dimensió de les circumscripcions al Congrés i el número mínim de diputats per cadacsuna (2) fan que, a la pràctica, a la major part d'aquestes, la representació sigui molt semblant a la del Senat (Aparicio, Miguel Angel, i Solé Tura, Jordi, *Los Cortes Generales en el sistema constitucional*, ob.cit., pp. 37-39).

D'altra banda, en l'adscripció interna, el criteri prevalent per la formació de grups parlamentaris és el polític (formar part de la mateixa candidatura de partit o coalició, art 27.3 del Reglament del Senat de 3 de maig de 1994, BOE 13-5-1994), tot i que es preveu la formació de sub-grups territorials dintre de cada grup parlamentari (art 32 del Reglament del Senat de 3 de maig de 1994, BOE 13-5-1994).

⁷⁴³ A les eleccions al Senat de 1996, mentre Osca escollia un senador per cada 44.127 electors, Madrid n'escollia 1 per cada 1.049.949 electors. La "ratio" o relació va ser d'1/23 a favor de l'elector d'Osca (Font: Anuari El País 1997, Prisa, Madrid, 1997, pp. 69-70)

⁷⁴⁴ Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., pp. 110-114

⁷⁴⁵ Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit., p. 250

⁷⁴⁶ En aquest sentit, i per substituir l'actual model mixt (elecció popular majoritària directa i elecció indirecta dels Parlaments autonòmics per criteris proporcionals), les propostes oscil·len entre el model alemany d'elecció indirecta pels Consells de Govern o òrgans executius, que, per ARBÓS, es "particularmente interesante", completada amb la introducció de "algún criterio de corrección proporcional"

entre vots i escons dintre de cada circumscripció⁷⁴⁷. En algun cas, s'ha fet veure que una reforma de l'àmbit de l'elecció o de la fórmula electoral del Senat no suposaria necessàriament una millor representació autonòmica⁷⁴⁸. I, en d'altres, s'ha plantejat que la representació del Senat és territorial i, en conseqüència, ha d'incloure també els altres ens públics territorialment definits, les províncies i els municipis⁷⁴⁹. Finalment, en algunes opinions doctrinals, la reforma del Senat s'observa com una oportunitat per ampliar el reconeixement dels "fets diferencials" i reforçar la representació dels "grups nacionals minoritaris"⁷⁵⁰.

en la distribució d'escons entre Comunitats Autònombes (Arbós, Xavier, "El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma", *Revista de las Cortes Generales*, número 24, 1991, pp. 30-31) i, seguit Martínez SOSPEDRA, l'elecció popular directa amb circumscripció autonòmica o provincial, però tenint en compte la població de cada territori en el moment d'atribuir el nombre de representants, i fins i tot una elecció ponderada indirecta entre governs i parlaments autonòmics (Martínez Sospedra, Manuel, *La reforma del Senado*, Fundación Universitaria CEU San Pablo, Valencia, 1990). Per AJA, el millor procediment d'elecció és el parlamentari, a càrrec dels Parlaments de les Comunitats Autònombes, segons el criteri de proporcionalitat, perquè representa "*la mayoría y las minorías*", es a dir, "*refleja el pluralismo existente*", sense que perdi "*eficacia la representación de los Gobiernos*", ja que la majoria estarà ben representada (Aja, Eliseo, "Perspectiva de la reforma constitucional del Senado", a VVAA, *La Reforma del Senado*, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 221-222). En el mateix sentit, destacant la "*democraticidad*" de l'elecció parlamentària per criteris de proporcionalitat, PUNSET (Punset, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, ob.cit., pp. 223-225).

⁷⁴⁷ Ruiz Ruiz, Juan José, "Reforma constitucional del Senado en España: adecuación a los principios de la forma de Gobierno parlamentaria bicameral", a VVAA, *Forma de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 342-356.

⁷⁴⁸ En opinió de PORTERO MOLINA, tenint en compte la primàcia dels partits en l'elecció, i que "*la dinámica partidista estará en esos procesos tan presente como ahora*", "no me parece que pueda demostrarse que una alteración del actual proceso de selección, atenuadamente mixto, vaya a conseguir que unos senadores, titulares jurídicos de sus escaños, "representen" más y mejor a las CCAA" (Portero Molina, José Antonio, "Contribución al debate sobre la reforma del Senado", *Revista de Estudios Políticos*, número 87, gener-març 1995, p. 101). De fet, la primàcia dels partits, i especialment la seva "*política de personal*", es troba entre els principals obstacles per una reforma del Senat, segons MARTÍNEZ SOSPEDRA, ja que "*la Cámara Alta proporciona un medio cómodo para sostener con cargo a fondos públicos personal directivo de los partidos, cuya actividad parlamentaria es casi nula o sencillamente inexistente*" (Martínez Sospedra, Manuel, "Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos", *Revista de Derecho Político*, número 36, 1992, pp. 394-395).

⁷⁴⁹ Així ho manifesta FERNÁNDEZ SEGADO, en defensar el model mixt (elecció popular directa per circumscripció provincial, elecció indirecta per les institucions autonòmiques). Per l'autor, "no puede olvidarse que la "*territorialidad*" sólo puede hacer alusión a conjuntos sociales territorialmente definidos, y que esta condición, a la vista del artículo 137 de la Constitución, la comparten los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas, a lo que no puede obstar el hecho de que mientras la autonomía que se predica de las Comunidades Autónomas es política, aquella otra de la que gozan las provincias y municipios es meramente administrativa" (Fernández Segado, Francisco, "Reflexiones entorno a la reforma constitucional del Senado", *Revista de Derecho Político*, número 42, 1997, p. 38).

⁷⁵⁰ En aquest sentit, LEGUINA, pel qual la distinció entre nacionalitats i regions es justifica "por el muy diferente impacto que en la conciencia colectiva de los diversos pueblos de España provoca la aspiración a un protagonismo político que reequilibre las relaciones entre la comunidad nacional mayoritaria y los grupos nacionales minoritarios" Així, "mi opinión personal, implícita ya en cuanto acabo de decir, es claramente favorable a que las autonomías diferenciales reciban un tratamiento asimismo diferencial o singular que reequilibre a su favor la posición minoritaria en que se encontrarían en un Senado territorial frente al resto de

i. La fórmula majoritària del Senat

El sistema electoral del Senat s'estructura en dos tipus de districtes, la província, amb vot directe del ciutadà (art. 69.2 CE), i la Comunitat Autònoma, els senadors de la qual són escollits per les respectives Assemblees Legislatives. La fórmula electoral dels districtes provincials és la majoritària corregida, amb limitació del vot⁷⁵¹, a l'objecte de garantir la presència almenys d'una minoria, tot i que la fórmula de llista oberta no implica necessàriament (encara que si en la pràctica) la concentració del vot en els candidats de la majoria⁷⁵². L'elecció dels senadors autonòmics, en canvi, combina el criteri de "representació garantida" (un senador per Comunitat Autònoma) i la distribució de senadors segons la població⁷⁵³, d'acord amb criteris de proporcionalitat. El baix nombre d'escons

Comunidades Autónomas regionales o no diferenciadas" (Leguina, Jesús, "La reforma del Senado y los hechos diferenciales", Revista de Administración Pública, número 143, maig-agost 1997, pp. 21 i 24). Al respecte, FERRET, tot i que destaca la desigualtat entre Comunitats Autònombes ("la nostra Constitució no proclama la igualtat entre comunitats autònombes") i l'existència d'un marc jurídic pel "tractament diferenciat", també fa veure que "la participació asimètrica de les comunitats autònombes podria implicar el distint valor del vot dels ciutadans" i indica que "no es fàcil d'establir la línia entre garantia de la igualtat i protecció de les minories" (Ferret, Joaquim, "Igualtat versus diversitat", Autonomies, número 20, desembre de 1995, p. 160).

A favor del "principio de diversidad" en l'organització i funcionament del Senat (representació mínima i criteri poblacional en la composició, ús de les llengües oficials), sense alterar el principi d'igualtat entre Comunitats Autònombes, ALBERTÍ ("La reforma constitucional del Senado", pp. 83-88), i TOMÁS Y VALIENTE ("Uniformidad y diversidad en la posición de las comunidades autónomas en el Senado", pp. 513-524), a VVAA, *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996. CASTELLS proposa la constitució de grups territorials de senadors com òrgans de participació en el moment d'adoptar determinades decisions sobre el règim jurídic de les Comunitats Autònombes (Castells, José Manuel, "El Senado y el reconocimiento del hecho diferencial", a VVAA, *Ante el futuro del Senado*, ob.cit., p. 530).

⁷⁵¹ Tal i com estableix l'article 166.a) de la LOREG, els votants només poden votar per una part dels llocs a cobrir. Així, "los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y uno en las restantes circunscripciones insulares".

⁷⁵² La llista oberta influeix poc o res en el repartiment d'escons. Els votants, amb poques variacions (explicables per l'anomenat vot personal del candidat, que tan sols influeix en votacions ajustades), repeteixen el sufragi de l'elecció al Congrés. Tal i com destaquen APARICIO/SOLÉ TURA, "aunque el sistema de elección de los senadores es mayoritario, en la práctica los resultados son los mismos que en el caso de las elecciones al Congreso de los Diputados. En efecto, los candidatos a senador se presentan normalmente en listas de partido o de coalición y dependen totalmente para su elección del apoyo político y económico del partido o coalición respectivos" (Aparicio, Miquel Angel, i Solé Tura, Jordi, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, ob.cit., p. 41).

⁷⁵³ Segons l'art. 69.5 CE, "les Comunitats Autònombes designaran, a més, un senador i un altre més per cada millo d'habitants del seu respectiu territori", la qual cosa es farà segons el que preveuen els respectius Estatuts "que asseguraran, en tot cas, l'adequada representació proporcional".

per Comunitat Autònoma ha fet difícil el compliment d'aquest criteri, i per això el Tribunal Constitucional ha admès les desviacions⁷⁵⁴.

La fórmula electoral del Senat prevista per la Constitució és clarament majoritària i, en conseqüència, perjudica la pluralitat en la representació, malgrat la correcció introduïda a favor de la primera minoria. La norma no prefigura necessàriament una majoria i una minoria en cada circumscripció, i més si es considera que es tracta de llistes obertes. Però la pràctica electoral demostra que, a banda de l'anomenat "vot personal" (la diferència entre el vot de la candidatura del Congrés i el vot del candidat en el Senat)⁷⁵⁵ i del "vot útil", afavorit per la fórmula electoral, en les eleccions de senadors es reproduen aproximadament els percentatges de les eleccions de diputats i, en conseqüència, son novament la majoria, la primera minoria estatal i les minories territorials rellevants les que es beneficien en el repartiment d'escons. El perjudici per les segons i terceres minories encara és més clar, malgrat les correccions⁷⁵⁶.

⁷⁵⁴ Recordem, al respecte, les ja citades STC 76/1989, de 27 d'abril, Recurs d'empara contra la proposta de designació dels dos senadors representants de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, feta per la Mesa de la Asamblea de Extremadura, Fj 4t; i STC 4/1992, de 13 de gener, Recurs d'empara contra els Acords de Mesa i Ple de l'Assemblea de Madrid pels que es designen els senadors representants de la Comunitat Autònoma de Madrid.

⁷⁵⁵ La situació pot ser tan favorable com contrària al candidat al Senat, es a dir, pot obtenir més o menys vots que la candidatura del Congrés. Per exemple, a les eleccions generals de 1996, a la circumscripció de Barcelona, mentre la llista al Congrés de Convergència i Unió obtenia 818.832 vots, el candidat a senador per la mateixa coalició, Sixte Cambra, n'aconseguia 826.834. En canvi, a la circumscripció de Girona, mentre la candidatura del Partit dels Socialistes de Catalunya a les eleccions al Congrés obtenia 120.118 vots, l'únic senador escollit per aquest partit, Arseni Gibert, en sumava 107.137. (Font: Anuario El País 1997, ob.cit., pp. 66-68)

⁷⁵⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, per contra, creu que el sistema electoral del Senat "posibilita la presencia de minorías en la Cámara Alta", tenint en compte que la diferenciació real, en les circumscripcions de mida inferior a 6 diputats, "entre la fórmula mayoritaria con voto limitado del Senado y la fórmula de Hondt en el Congreso es casi inexistente" i que, d'altra banda, la fórmula ha permés una presència rellevant de les "fuerzas nacionalistas" (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, ob.cit., pp. 160-162). En canvi, BARAS/BOTELLA, en comparar els efectes dels dos sistemes sobre la representativitat, observen que "ambas tienen efectos mayoritarios y tienden a reforzar al primer partido, algo menos al segundo y a disminuir el peso de las tercera opciones políticas, que en el Senado son barridas de forma rotunda a no ser que sean opciones con concentración de voto en alguna circunscripción" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 114). Serveix d'il·lustració la federació de partits Izquierda Unida, que en les eleccions al Congrés de 1996 va obtenir 2,6 millions de vots, i en canvi no va aconseguir cap senador, mentre que la coalició Convergència i Unió, amb 1,1 millions de vots en les eleccions de diputats, obtenia 8 senadors (Font: Anuario El País 1997, Pp. 62-63).

Es pot argumentar que la circumscripció provincial és necessària per respectar el caràcter territorial de la representació en el Senat⁷⁵⁷, qualitativament diferent de la representació popular directa que ostenta el Congrés. Però aleshores no sembla justificat que també la circumscripció provincial, i no una altra que no deformi la proporcionalitat, hagi de condicionar l'elecció de diputats. Tampoc no hi ha raons constitucionals per no buscar una representació més acurada de les minories en els escons d'elecció directa del Senat, com ja fa la pròpia Constitució en garantir la proporcionalitat en l'elecció indirecta de senadors per les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònombes (Art. 69.5 CE)

j. Les minories electorals i el finançament de les eleccions

Les limitacions fonamentades en el pes numèric de les candidatures també apareixen en el finançament electoral, tan el directe (subvencions pels resultats obtinguts) com l'indirecte (ús de mitjans públics durant la campanya electoral)⁷⁵⁸. El sistema beneficia els partits representants prèviament i posteriorment en el Parlament, i especialment els més votats en les seves circumscripcions, i discrimina o exclou les candidatures menys votades (les minoritàries)⁷⁵⁹. És cert que en el finançament indirecte es garanteix uns drets mínims per totes les candidatures, però de l'aplicació pràctica dels esmentats criteris es produceix una situació favorable per les candidatures estatals més votades (majoria parlamentària i primer partit de l'oposició), que s'aparta de la igualtat forma

⁷⁵⁷ Fernández Segado, Francisco, *Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado*, ob.cit, p. 38.

⁷⁵⁸ La distinció entre ambdós tipus de finançament la fa servir Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit., p. 162.

⁷⁵⁹ La Llei Orgànica de Règim Electoral General ha configurat "un conjunto de criterios tendentes a reforzar la concentración de la oferta política en pocos partidos, que supone en último término un intento de articular un sistema bipartidista corregido", i alhora un reforç del "status quo parlamentario". En la particular qüestió del finançament directe, la LOREG "convierte la prima que les otorga a los mayoritarios en una ventaja económica no siempre justificada" la qual cosa "es claramente perjudicial para las formaciones menores de ámbito nacional" (Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit, pp. 201 i 250-254). En el mateix sentit es manifesten GONZÁLEZ HERNANDEZ (González Hernández, Juan Carlos, *Derecho electoral español*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 95), que considera el sistema "insólito" i "tremendamente irregular" i FERNÁNDEZ SEGADO (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., p. 833), que el qualifica de "verdaderamente discriminatorio respecto de las nuevas formaciones políticas que puedan acceder por vez primera a la arena electoral".

d'opportunità⁷⁶⁰. En el finançament directe ni tan sols es garanteixen uns drets mínims per totes les candidatures, ja que les no representades queden fora del repartiment de les subvencions, i en canvi es manté, i fins i tot es multiplica, el benefici pels grups majoritaris⁷⁶¹.

La garantia de drets mínims per totes les candidatures en el finançament indirecte tampoc no és absoluta. La llei electoral estableix un mínim de candidatures per beneficiar-se de determinades prestacions, i particularment la distribució d'espais gratuïts de propaganda electoral en els mitjans públics de radiodifusió i televisió⁷⁶², i la subvenció postal del "mailing" electoral⁷⁶³. No hi ha limitacions en l'ús de locals públics per actes de campanya electoral, tot i que s'introduceix un matís pro-majoritari en el criteri general d'igualtat d'opportunitats⁷⁶⁴.

Atesa la importància de la comunicació política (els "media") en el procés electoral⁷⁶⁵, el finançament indirecte més important de la campanya són els

⁷⁶⁰ Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit., p. 203.

⁷⁶¹ L'efecte discriminatori s'agreuja en el Senat, "donde al utilizarse un sistema más mayoritario, buena parte de las formaciones minoritarias se convierten también en extraparlamentarias", la qual cosa els impedeix de rebre subvencions (Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit., p. 250).

⁷⁶² "El derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados en el apartado anterior sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Para las elecciones municipales se estará a lo establecido en las disposiciones especiales de esta Ley" (Article 64.2 de la LOREG).

⁷⁶³ La subvenció per "mailing" electoral tan sols beneficia les candidatures que hagin obtingut "el número de Diputados o Senadores o de votos precisos para constituir un Grupo Parlamentario en una y otra Cámara" (art. 174.3.a) de la LOREG).

⁷⁶⁴ "El cuarto día posterior a la proclamación de candidatos, las Juntas de Zona atribuyen los locales y lugares disponibles en función de las solicitudes, y cuando varias sean coincidentes, atendiendo al criterio de igualdad de oportunidades y, subsidiariamente, a las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes de la misma circunscripción" (Article 57.3 de la LOREG).

⁷⁶⁵ Tot i la "trascendencia de los "mass media" (en especial de la televisión) en la conformación del voto ciudadano" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., p. 833), la sociologia electoral nord-americana té establerta des de fa temps la poca incidència de la comunicació electoral en el sentit del vot, especialment en situacions relativament estables. A més dels ja citats LAZARSFELD, BERELSON i MCPHEE, es pot fer referència a ENGEL LANG (Kurt i Gladys), els quals, en analitzar els comicis presidencials de 1952, van sostener que l'esmentada elecció "estaba ganada, incluso, antes de empezar la campaña", encara que els experts van continuar actuant "como si creyeran en su poderío" [en el dels mass media] (Engel Lang, Kurt i Gladys, "Los mass media y las elecciones", a VVAA, *Sociología de la*

espais gratuïts de propaganda en els mitjans públics de radiodifusió⁷⁶⁶. El requisit mínim de candidatures presentades es regula en l'article 64.2 de la LOREG⁷⁶⁷. No obstant, s'ha introduït un factor corrector estatal per les candidatures que tenen una representació rellevant en un àmbit territorial reduït⁷⁶⁸.

Altrament, si es presenta el número mínim de candidatures que demana la llei, el partit, federació, coalició o agrupació d'electors disposarà d'un temps total que variarà en raó del numero de vots obtinguts en les anteriors eleccions (relació directa entre audiència electoral i audiència mediàtica)⁷⁶⁹.

Tenint en compte també que, per escollir el moment d'emissió (per exemple, de màxima audiència i màxima proximitat a la data de les eleccions), tenen

comunicación de masas, ob.cit., p. 432). En definitiva, següent MORAGAS, "los mass media, más que provocar conversiones y cambios, lo que hacen es cristalizar y reforzar las ideas preexistentes" (Moragas, Miquel de, "Propaganda política y opinión pública", a VVAA, Sociología de la comunicación de masas, ob.cit., p. 389).

⁷⁶⁶ Segons SOLOZABAL, la necessitat d'assegurar la igualtat entre les candidatures explica la importància de la propaganda en el procés electoral, i particularment l'accés als mitjans de comunicació pública. "No es difícil argumentar -sosté- que durante la campaña electoral, la igualdad concurrencial entre los contendientes depende básicamente de las oportunidades de su acceso a los medios de comunicación públicos" (Solozábal Echevarría, Juan José, "Una visión institucional del proceso electoral", Revista Española de Derecho Constitucional, número 39, setembre-desembre 1993, p. 63).

⁷⁶⁷ D'acord amb l'esmentada norma, "el derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados en el apartado anterior sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente".

⁷⁶⁸ Segons l'article 64.3 de la LOREG, "los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones que no cumplan el requisito de presentación de candidaturas establecido en el apartado anterior tienen, sin embargo, derecho a quince minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales si hubieran obtenido en las anteriores elecciones equivalentes el 20 por 100 de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma en condiciones horarias similares a las que se acuerden para las emisiones de los partidos, federaciones y coaliciones a que se refiere el apartado 1.d) de este artículo. En tal caso, la emisión se circunscribirá al ámbito territorial de dicha Comunidad".

⁷⁶⁹ Els criteris previstos per l'article 64.1 de la LOREG són els següents:

- a) "Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes"
- b) Quince minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, no hubieran alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en territorio nacional o, en su caso, en las circunscripciones a que hace referencia el artículo 62
- c) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, entre el 5 y el 20 por ciento del total de votos a que hace referencia el párrafo b)
- d) Cuarenta y cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, un 20 por ciento del total de votos al que hace referencia el párrafo b)".

preferència les candidatures més votades en les anteriors eleccions⁷⁷⁰, sembla clar que la llei electoral aplica un discutible criteri de desigualtat que, atenent també l'estructura del sistema de partits estatal, beneficia clarament els partits representats sobre els no representats, i, entre els primers, la majoria i la primera minoria sobre la resta⁷⁷¹. Es garanteix el pluralisme -tots disposen d'espais i mitjans de campanya⁷⁷² però és limita la pluralitat del procés, en concentrar els recursos en els grups consolidats (sobretot, en dos partits, a escala estatal, i en tres partits, els dos esmentats més la minoria territorial/identitària més important, a escala d'alguna autonomia)⁷⁷³. Tot i que hi ha un criteri objectiu i raonable en tal desigualtat (i un bé constitucionalment protegit com la ponderació entre governabilitat, estabilitat i representació), l'existència de models alternatius (més pluralistes) en dret comparat⁷⁷⁴ ens desmenteix que el descrit sigui l'únic possible, i que compleixi òptimament les exigències d'una democràcia pluralista.

D'altra banda, les institucions encarregades dels processos electorals, i particularment la Junta Electoral Central, han interpretat l'exigència de pluralisme en la informació electoral en un sentit dèbil o relatiu, i, en conseqüència els mitjans de comunicació social no tenen l'obligació d'aplicar, en

⁷⁷⁰ Article 67 de la LOREG.

⁷⁷¹ Així opinen, per exemple, Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit., pp. 201 i 250 i Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., p. 833. En canvi, RALLO creu que "las regulaciones legales persiguen la "igualdad de oportunidades" proporcional al apoyo social de dichas candidaturas, no una igualdad total, evitando el "sepultamiento" propagandístico de unos candidatos por otros pero sin equiparar las candidaturas de amplio apoyo social y parlamentario con aquéllas otras siempre existentes, que se presentan a título individual y con el soporte de sus medios personales. Y ello no tiene que significar una premeditada exclusión de dichas opciones del orden político democrático sino atender las exigencias de racionalidad del propio proceso electoral" (Rallo, Artemi, "Debates electorales y televisión", *Revista de las Cortes Generales*, número 44, 1998, p. 79).

⁷⁷² En opinió de SOLER SÁNCHEZ, "pluralismo y neutralidad son los valores que impregnán el proceso electoral en su conjunto", i per tant, "los previsiones limitativas que nuestra legislación establece se enmarcarían dentro de un ámbito legislativo común en Europa", enfront del model americà "que no establece este tipo de limitaciones" (Soler Sánchez, Margarita, *La campaña electoral en España*, a VVAA, *Formas de gobierno y sistemas electorales*, ob.cit., p. 325).

⁷⁷³ En les vuit eleccions legislatives celebrades entre 1977 i 2000, tan sols sis candidatures (en total) van obtenir més del 20 per cent dels vots en l'àmbit estatal o autonòmic corresponent (UCD, PSOE, AP-PP, a l'estatal, CiU, PNB i Coalició Canària, a l'autonòmic).

⁷⁷⁴ Les lleis electorals de França i Itàlia estableixen "paridad de trato" entre majoria i oposició (Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit., p. 195).

els programes informació electoral, o en els debats, els mateixos criteris de repartiment proporcional utilitzats per la distribució dels espais gratuït de propaganda⁷⁷⁵. En concret, la Junta Electoral Central va admetre, arran d'una consulta plantejada per l'emissora privada "Antena 3 Televisión" durant les eleccions de 1993, que "*no había obstáculo a los debates bilaterales mientras se reconociera el derecho de las demás candidaturas que cuentan con representación parlamentaria a participar en otros debates*"⁷⁷⁶

En un sentit encara més restrictiu es despleguen els criteris de finançament de les despeses electorals⁷⁷⁷. A més de la discutible diferència en la subvenció dels vots entre Congrés i Senat, el sistema provoca una major desigualtat entre els grups majoritaris i els minoritaris i, en conseqüència, incideix negativament -legítimament o no- en la representativitat, en el seu suport material. Les minories electorals sense escons no obtenen cap subvenció de les seves despeses, el que perjudica notòriament les minories estatals no representades, pel volum de les seves despeses (va ser el cas, destacat, del Partido Reformista Democrático, a les eleccions de 1986)⁷⁷⁸, el que acaba convertint tal criteri en una mesura dissuasòria contra noves alternatives, i més si s'atén la inelasticitat de l'electorat, el sistema electoral i la força prèvia dels partits representats.

⁷⁷⁵ Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit., p. 221.

⁷⁷⁶ Acord de la Junta Electoral Central de 21 de maig de 1993. Per RALLO, estan justificats els debats televisats entre els dos candidats "con opciones verosímiles de victoria", ja que "persiguen satisfacer el muy particular interés informativo de los electores por presentar dicha confrontación ideológica y programática", el qual "se vería devaluado y defraudado con la presencia en dichos debates de aquellas terceras opciones políticas con muy escasas posibilidades de alcanzar responsabilidades gubernamentales y que innegablemente justifica su exclusión de los mismos" (Rallo, Artemi, *Debates electorales y televisión*, ob.cit., pp. 79-80).

⁷⁷⁷ L'article 175.1 de la LOREG preveu les següents subvencions:

- a) Dos millones de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado
- b) Setenta y cinco pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado
- c) Treinta pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño a Senador.

⁷⁷⁸ El Partido Reformista Democrático, impulsat per l'aleshores líder parlamentari de Convergència i Unió, Miquel Roca, que era "cartell electoral" i "candidat a la Presidència del Govern", va fer un gran desplegament de mitjans en tot l'Estat durant les eleccions de 1986, però, llevat dels escons propis de la seva pròpia coalició catalana -en que militava formalment Miquel Roca-, no va obtenir cap representant, i tan sols va sumar 194.536 vots, el 0'9 per cent del total (Font: Anuario El País 1987, pp. 70-71).

El reforç majoritari s'aprecia també en el còmput global de les ajudes, que afavoreixen globalment els partits majoritaris com a conseqüència de la menor representativitat del Senat, en que regeix una fórmula electoral majoritària parcialment corregida en benefici de la primera minoria⁷⁷⁹. Novament, majoria, primera minoria estatal i primera minoria territorial/identitària apareixen beneficiades en perjudici de les segons i terceres minories estatals i les segones i terceres minories autonòmiques.

Sistematitzant tant la incidència dels elements del sistema electoral (dimensió de les circumscripcions, fórmula electoral i barrera electoral), com la pròpia del procediment electoral (requisits de les candidatures i finançament), i si s'atenen els altres criteris exposats sobre desproporcionalitat i reducció de la fragmentació, és fàcil concloure que el pluralisme i la proporcionalitat exigides per la Constitució per les eleccions de diputats es compleixen en la "escala quantitativa" menys perjudicial per la governabilitat (menys "fragmentadora" de la representació). Es produeix, en conseqüència un efecte deformador sobre la igualtat d'oportunitats en el procés electoral (finançament), i sobre la pluralitat de les cambres parlamentàries (proporcionalitat), en connexió i mútua alimentació entre ambdues, i en clar perjudici per les segones i terceres minories (estatals o autonòmiques). Es tracta d'un pluralisme atenuat i en la pràctica, d'un bipartidisme, que té gran incidència sobre algunes formes de legislació, d'elecció⁷⁸⁰ i de control (per exemple, el recurs d'inconstitucionalitat)⁷⁸¹

⁷⁷⁹ Pajares, Emilio, *La financiación de las elecciones*, ob.cit, p. 250.

⁷⁸⁰ En totes les legislatures del Congrés, la majoria i la primera minoria parlamentària han sumat, entre les dues, un número de diputats superior a les diferents majories qualificades previstes en la Constitució, l'absoluta (176), la de 3/5 (210) i la de 2/3 (233), la qual cosa les ha convertides en actors necessaris en aquells processos d'elecció en que es necessita majoria qualificada, però en canvi, i donada l'absència de grups amb majoria absoluta (Legislatures 1^a, 2^a, 6^a i 7^a) s'ha potenciat el poder de les minories en les funcions parlamentàries més importants, l'elecció i control de l'executiu i el procediment legislatiu, que només exigeixen, segons els casos, majories simples o absolutes.

⁷⁸¹ Durant les sis legislatures del Congrés i del Senat (1979-2000) en que ha estat vigent la Constitució, tan sols 2 grups parlamentaris han disposat, en solitari, i per cada legislatura, del número mínim de diputats i senadors requerits (50) per interposar un recurs d'inconstitucionalitat (UCD i PSOE, entre 1979 i 1982, i PSOE i PP-AP entre 1982 i el 2000).

5.2.3. Les minories en el sistema electoral de les Comunitats Autònomes

Els Estatuts d'Autonomia i les lleis electorals de les Comunitats Autònomes, fins i tot aquelles constituïdes per la via de l'article 143 - que ni tan sols tenien l'obligació de dotar-se d'una Assemblea Legislativa - han reproduït els elements essencials del sistema electoral del Congrés de Diputats⁷⁸², si bé també han introduït algunes variacions en alguns dels criteris correctors de la representativitat.

La Constitució tan sols exigeix, per les Comunitats Autònomes constituïdes per la via de l'article 152 CE, que l'Assemblea Legislativa sigui "escollida per sufragio universal, d'acord amb un sistema de representació proporcional que asseguri, a més, la representació de les diferents zones del territori". En conseqüència, dintre de la proporcionalitat i de la representativitat territorial, el legislador autonòmic via 151 CE disposa d'un ample marge de llibertat per escollir entre diverses fórmules proporcionals, diferents mides de circumscripció o diferents mecanismes de finançament electoral. La legislació resultant ha de respectar, en tot cas, el pluralisme, la igualtat d'oportunitats i el "règim electoral general"⁷⁸³,

⁷⁸² El model institucional autonòmic s'inspira en els principis del sistema parlamentari, igual que l'estatal, el que explica, en opinió d'AJA, l'homogeneïtat de l'organització autonòmica. "En virtud de tal principio de homogeneidad establecido en el artículo 152 CE -sosté-, la Constitución exige que las Comunidades Autónomas se organicen según los principios de la democracia representativa y parlamentaria, que son, además, los que fundamentan el propio régimen constitucional del Estado (...) dando pleno cumplimiento así a las correspondientes declaraciones de principios formuladas en el artículo 1 de la Constitución". (VVAA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 88).

⁷⁸³ Implicitament, la Disposició Addicional 1^a de la Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985, de 19 de juny, reconeix l'amplitud de la potestat legislativa electoral de les Comunitats Autònomes, en excloure del seu àmbit d'aplicació tots els elements del sistema electoral (circumscripció, barrera electoral, fórmula electoral concreta, dintre de la proporcionalitat) i del finançament electoral de les eleccions autonòmiques. La LOREG converteix en "supletorio" del dret electoral autonòmic tan sols algunes disposicions del Títol 1 (presentació de candidatures i finançament indirecte), però no, per exemple, el sistema electoral del Congrés, o el finançament directe. El mandat normatiu de la LOREG encaixa, d'altra banda, en la definició del concepte "règim electoral general" prèviament establerta pel Tribunal Constitucional: "El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto, y en el de las Entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos". STC 38/1983, de 16 maig. Recurs previ d'inconstitucionalitat contra la llei orgànica de modificació de la llei d'Elections Locals. Fj 3r.

amb un marge d'autonomia superior per les Comunitats Autònomes constituïdes segons la via d'accés prevista per l'article 143 CE⁷⁸⁴.

Així, el legislador autonòmic (en les Comunitats Autònomes constituïdes via 143) pot optar entre fòrmules electorals i majoritàries, i pot tenir en compte, o no, les diferents zones del territori⁷⁸⁵. Però la importància del principi del pluralisme, i els correlatius criteris de la majoria i de protecció de les minories haurien de matisar eventuals opcions per sistemes majoritaris absoluts que no establissin cap garantia de representació de les minories ni del territori (per exemple, un sistema de circumscripció única i fórmula majoritària absoluta, sense correcció). Altrament, una vegada escollit el model de l'article 152 CE, la Comunitat Autònoma ha de regir-se pels seus principis electorals⁷⁸⁶.

a. La dimensió de les circumscipcions

La principal incidència sobre la referida representativitat continua provenint de la grandària de la circumscipcions, i dels criteris de distribució dels escons. El criteri constitucional segons el qual el sistema electoral de les Assemblees Legislatives ha d'atendre la representació de les diferents parts del territori (principi de "territorialitat") ha servit de fonament constitucional per distribucions d'escons que han perjudicat el principi d'igualtat de vot, almenys de dues maneres: una directa, consistent en la distribució desigual dels escons

⁷⁸⁴ "Es interesante señalar como no existe una norma similar aplicable a las Comunidades Autónomas que hubiesen optado por la vía del artículo 143, lo que permitiría interpretar que éstas gozan de mayor autonomía que las del artículo 151, a los efectos de configurar libremente su sistema electoral" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 130). En el mateix sentit es manifesta RUIZ-RICO RUIZ, pel qual "las Comunidades de menor techo autonómico tienen un superior grado de discrecionalidad a la hora de fijar su forma de gobierno", el que no deixa de ser "una contradicción" que s'ha salvat per la via pràctica de la "uniformización" (Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, "La forma de gobierno autonómica en España", a VVAA, *Formas de gobierno y sistemas electorales*, ob.cit., p. 527).

⁷⁸⁵ És "sorprendente" la raó per la qual "tales potencialidades no han sido apenas exploradas" i, en canvi, s'ha reproduït, en el nivell autonòmic i "a escala menor, el sistema electoral vigente para el Congreso de los Diputados" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 132).

⁷⁸⁶ En aquest sentit, STC 225/1998, de 23 de novembre, Recurs d'inconstitucionalitat contra la DTº 1º.2 de la Llei Orgànica de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Canàries, LO 4/1996

entre districtes, que ha afectat el valor del vot en cada circumscripció⁷⁸⁷; i una altra indirecta, en incidir de manera combinada la desigualtat dels districtes i les barreres electorals sobre el principi de proporcionalitat⁷⁸⁸ o representació de les minories (v. Gràfics sobre el sistema electoral del Parlament de Catalunya al final de la tesi). Així,

- El sistema electoral del País Basc ha primat la representació del territori sobre la igualtat del valor del vot i la proporcionalitat en la distribució dels escons, establint un repartiment igual entre les tres circumscripcions basques, sense introduir cap factor corrector en raó de la desigualtat en la població. Tal i com prescriu l'article 26.1 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc, "el Parlamento Vasco estará integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto". L'article 10 de la llei electoral basca completa aquesta previsió prescrivint que "se elegirán veinticinco parlamentarios por circunscripción electoral". No deixa de cridar l'atenció l'absència de l'adjectiu "igual" entre les característiques del sufragi⁷⁸⁹, el que no succeeix en

⁷⁸⁷ PALLARÉS destaca la circumstància de que "en ninguna Comunidad Autónoma (...) se ha adoptado un criterio de atribución de escaños a las circunscripciones de forma "estrictamente" proporcional a su población". El criteri mixt (territorial/proportional) preval en la majoria de Comunitats Autònombes, el que produceix "desigualdad en el valor de la representación del voto, a favor de los electores de unas circunscripciones, normalmente las menos pobladas, y en perjuicio de los de otras, normalmente las más pobladas". Així, "en un gran número de Comunidades" es dona la circumstància de que "el voto de un ciudadano valga entre 1,5 i 3 veces más en una circunscripción que en otro" (Pallarés Francesc, "Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales", a VVAA, *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Parlamento de Andalucía-Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998, pp. 230-231, i 235-236).

⁷⁸⁸ A l'empara del principi de representativitat territorial, els criteris de repartiment d'escons entre circumscripcions, dintre d'alguns sistemes electorals autonòmics (particularment, el basc, el balear i el canari) han produït evidents desproporcions en la relació entre electors (o habitants) i escons. Tot i que la jurisprudència constitucional admet els desequilibris en la representació si es fonamenten en el principi de representació territorial, i són objectius i raonables (STC 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de les Illes Balears, FFJ 4 i 5), alguns autors han criticat l'esmentat desequilibri, per vulnerar el principi d'igualtat en el sufragi. Per exemple, López Aguilar, Juan Fernando, *Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario*, ob.cit, pp. 110-111; Torres del Moral, Antonio, i López Mira, Álvaro, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral. Acotaciones críticas*, ob.cit, p. 18; i Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit, pp. 136-137).

⁷⁸⁹ La igualtat no apareix entre les característiques del sufragi per escollir l'Assemblea legislativa del País Basc. L'article 26.1 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc, LO 3/1979, de 18 de desembre, preveu que "el Parlamento Vasco estará integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto". LÓPEZ AGUILAR també destaca aquest fet (López Aguilar,

cap altra de les normes electorals autonòmiques. Si bé és cert que les peculiaritats territorials són més accentuades en el País Basc per raons històriques (foralisme)⁷⁹⁰, no deixa de sorprendre el clar desequilibri entre circumscripcions que produeix la referida assignació igualitària⁷⁹¹, difícil d'encaixar en els articles 14 (igualtat) , 23 (sufragi igual) i 152 (proporcionalitat) de la Constitució⁷⁹². Una cosa és "assegurar" la representació adequada de les

Juan Fernando, *Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario*, ob.cit, p. 126)). La igualtat no es troba tampoc entre les condicions explícites del dret constitucional de participació o sufragi actiu (article 23), que tan sols reclama que sigui lliure i universal, però en canvi si es demana per l'accés als càrrecs públics representatius (art. 23.2. CE) i per les eleccions de diputats i senadors (articles 68.1 i 69.2) i per les eleccions locals (art. 140).

Tot i que, segons el Tribunal Constitucional, "un apartamiento cuantitativo o cualitativo de la proporcionalidad constitucionalmente exigible y la ausencia de todo razonamiento para justificarla podría considerarse ilegitimo y lesivo del derecho fundamental al ejercicio de la función representativa en términos de igualdad (proporcionalidad)" (STC 30/1993, de 25 de gener. Recurs d'empara contra l'accord municipal pel que s'estableix la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de Santa Cruz de Tenerife, FJ 4), la desigualtat és admissible si està justificada i no discrimina les candidatures en l'àmbit de l'elecció. "Hemos establecido que la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible (STC 40/81), que la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral (...) En tanto el legislador electoral se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabe aceptar el reproche de inconstitucionalidad de las normas" (STC 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de les Illes Balears, FJ 4).

⁷⁹⁰ La Constitució Espanyola de 1978 reconeix les referides peculiaritats del territoris forals (País Basc i Navarra), i en concret "empara i respecta els drets històrics dels territoris forals" (Disposició Addicional 1^a), el que també es projecta en les institucions basques, per exemple, les Diputacions. Al respecte, Fernández, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, Civitas-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. En el cas de les circumscripcions electorals, "el caso del País Vasco debe ubicarse en el planteamiento federal entre unidades forales propio del nacionalismo vasco" (Pallarés, Francesc, *Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales*, ob.cit., p. 235)

⁷⁹¹ En opinió de BARAS/BOTELLA, es tracta del "caso más extremo", que "se traduce en una fuerte sobrerepresentación de la provincia de Álava, y en una correlativa subrepresentación de la provincia más populosa, Vizcaya" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit, p. 136). Amb les dades del cens electoral de 1998, Àraba disposava d'1 diputat per cada 9600 habitants, mentre que la ratio de Guipúscoa, era de 22.900 i la de Biscaia de 39200 (Font: Institut Nacional d'Estadística 1999). LÓPEZ AGUILAR destaca que la diferència del valor del vot o "valència" "que enfrenta al voto vizcaíno frente al voto alavés" és de "114'4" (López Aguilar, Juan Fernando, *Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario*, ob.cit, p. 109). PALLARÉS també destaca que la "ratio de desigualdad máxima" (diferència en la valor del vot entre la circumscriptió de ratio més baixa (proporció d'habitants per cada diputat), i la de ratio més alta, és el 4,11 (Pallarés, Francesc, *Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales*, ob.cit., p. 235)

⁷⁹² SÁNCHEZ NAVARRO defensa l'igual valor de cada vot en el si d'una comunitat política determinada. Així, "no apunta tanto al derecho de un candidato a ser proclamado electo por haber obtenido cierto número de votos como al derecho de los ciudadanos de una misma entidad política a que su voto sea "igualmente" valorado a la hora de designar representantes políticos". Per l'autor, "si es posible controlar constitucionalmente otra dimensión de la proporcionalidad, como es el igual valor del voto de los ciudadanos o, lo que es lo mismo, la proporción entre los votos que representa cada diputado: "la influencia que cada votante ejerce en el resultado de la elección debe ser la misma" (Sánchez Navarro, Ángel J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, ob.cit., pp. 113-114)

diferents zones del territori -garantir que estaran representades- i una altra igualar la representació de territoris de poblacions diferents. Indirectament, la menor proporcionalitat escó/habitants limitarà la representació de les minories en les circumscripcions de major ratio "escó per habitant" (es a dir, més habitants per escó). El Tribunal Constitucional, de tota manera, ja ha admès la constitucionalitat de les desigualtats relatives en el sufragi, i dels correlatius efectes deformadors sobre la representació de les minories, si estan justificades per altres exigències objectives (i constitucionals), i sempre i quan el sistema sigui "globalment" proporcional⁷⁹³

- La desigualtat en el repartiment d'escons entre les diferents circumscripcions encara és més flagrant en la normativa electoral canària. L'origen de tal desequilibri es troba en l'apartat primer de la Disposició Transitòria 1^a de l'Estatut d'Autonomia de Canàries⁷⁹⁴, que estableix un repartiment molt desigual entre les illes de Gran Canària i Tenerife (15 diputats cadascuna), La Palma (8 diputats), Lanzarote (8 diputats), Fuerteventura (7 diputats) La Gomera (4 diputats) i el Hierro (3 diputats). El desequilibri entre el valor del vot entre les illes grans (1 milió d'electors i 30 escons) i les illes petites (173 mil vots i 30 escons) és extraordinari⁷⁹⁵. La sobrerrepresentació de les illes petites, al marge de perjudicar les minories de les grans illes⁷⁹⁶, ha accentuat l'insularisme i la

⁷⁹³ STC 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de les Illes Balears, FJ 5è.

⁷⁹⁴ Llei Orgànica de l'Estatut d'Autonomia de Canàries, LO 10/1982, de 10 d'agost.

⁷⁹⁵ Per exemple, la valència o relació entre el valor del vot entre illes grans i petites posa de manifest una enorme desproporció entre unes i altres. Seguint LÓPEZ AGUILAR, es difícil de "soportar" "la ratio 1-18,6 que enfrenta al valor del voto de un grancanario frente al de un herreriano, o la de 2-17,3 que enfrenta al voto tenerfeño con el voto de un gomero" (López Aguilar, Juan Fernando, Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario, ob.cit, p. 109). La "ratio de desigualdad máxima", emprada per PALLARÉS, és del 16,70 en el cas canari (Pallarés, Francesc, Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales, ob.cit., p. 235). Per TRUJILLO, que plantejava les seves objeccions abans de l'aprovació de l'estatut canari (1981), la desproporció en el repartiment d'escons també lesions el principi d'igualtat en el sufragi (Trujillo, Gumersindo, El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual, ob.cit., pp. 41-50).

⁷⁹⁶ Per exemple, a les eleccions autonòmiques de 1995, Izquierda Unida Canària, tot i aconseguir un total de 40 mil vots, no va obtenir cap escó al Parlament canari. En termes comparatius, mentre IUC, que tampoc no havia superat ni les barreres electorals regional (6 per cent) ni la insular (30 per cent) es quedava sense representació a Gran Canaria (18 mil vots) i Tenerife (16 mil vots), el petit partit PCN (Plataforma Canària Nacionalista), amb 9893 vots, obtenia tres escons per La Palma. En total, aquest

"atomització", en perjudici de la governabilitat⁷⁹⁷. Tot i la persistència de la jurisprudència constitucional sobre aquesta qüestió, verificada en diferents pronunciaments⁷⁹⁸, i l'aliudida llibertat del legislador en les Comunitats Autònombes constituïdes per la via de l'article 143 CE, la demostrada desigualtat podria vulnerar la Constitució, i en concret l'article 14, en relació amb l'article 23 (igualtat en l'exercici del dret de sufragi)⁷⁹⁹.

- La llei electoral de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears estableix una circumscripció electoral uninominal en la illa de Formentera (article 10). Tot i que la circumscripció uninominal no és insòlita en el sistema constitucional espanyol -està prevista en la Constitució per les eleccions al Congrés, a les ciutats de Ceuta i Melilla⁸⁰⁰- el supòsit d'una circumscripció d'un sol diputat contradiu formalment el principi de proporcionalitat i, per aquesta raó, va ser objecte del recurs d'inconstitucionalitat i la corresponent sentència (45/1992) a la que hem fet referència anteriorment. Encara que el caràcter uninominal de la circumscripció converteix la fórmula proporcional en majoritària, i impedeix, de fet, en aquell àmbit, la representació de les minories (el compliment del principi

partit regionalista va sumar 3 escons a tota la Comunitat Autònoma, amb tan sols 23 mil vots, i el 3 per 100 dels vots regionals. (Font: Anuario El País 1996, Prisa, Madrid, 1996, pp. 126-128).

⁷⁹⁷ López Aguilar, Juan Fernando, Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario, ob.cit, p. 110.

⁷⁹⁸ Entre d'altres, STC 75/1985 i 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei electoral de les Illes Balears (proporcionalitat en la representació electoral) i STC 32/1985 (Cas comissions informatives Ajuntament de la Guardia), 141/1990 (Cas Reglament Parlament de Navarra) 163/1991 (Cas Ple Diputació Cuenca) 30/1993 (Cas Comissions Informatives de l'Ajuntament de Tenerife) i 30/1996 (Comissions Parlamentàries Parlament Navarra) (proporcionalitat en els òrgans parlamentaris).

⁷⁹⁹ "La inconstitucional consagración de una espuria "representación de la isla" en perjuicio de la constitucionalmente correcta representación popular (de electores) " obre pas a la "argumentación que cuestiona la constitucionalidad del tenor estatutario descrito" (López Aguilar, Juan Fernando, Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario, ob.cit, p. 127). Tal i com sostenia en el seu moment TRUJILLO, la "paridad representativa", amb el propòsit d'assegurar la representació territorial en les Asamblees Legislatives (cas canari), constitueix "una rotunda negación, un claro abandono del criterio demográfico en beneficio del territorial", el que produeix evidents "desigualdades" en el vot (Trujillo, Gumersindo, *El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*, ob.cit, p. 52)

La base jurídica per una impugnació de la inconstitucionalitat de l'esmentada disposició transitòria de l'estatut canari la proporciona, entre d'altres, la STC 30/1993(Recurs d'empara contra l'acord municipal pel que s'estableix la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de Santa Cruz de Tenerife, FJ 4), que considera la desviació "quantitativa" no justificada, per ser contrària a la igualtat.

⁸⁰⁰ "Les poblacions de Ceuta i Melilla estarán representadas cada una d'elles per un diputado", art. 68.2 CE.

de pluralisme), el Tribunal va considerar que el fet insular i l'aplicació del criteri proporcional en el repartiment d'escons justificava l'existència de circumscripcions uninominals, sempre i quan es respectés la proporcionalitat global⁸⁰¹.

-La major part de les altres normes electorals autonòmiques també han introduït criteris correctors de la proporcionalitat per assegurar les representació de les diferents zones del territori, concretament dos: el nombre mínim de diputats per cada circumscripció⁸⁰² i el límit màxim de representació, que és el criteri adoptat per la Comunitat Autònoma d'Andalusia⁸⁰³. Madrid, Cantàbria, La Rioja i Navarra han optat, en canvi, per una circumscripció única, sense mínims territorials⁸⁰⁴.

⁸⁰¹ STC 45/1992, de 2 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei electoral de les Illes Balears, Fj 5è.

⁸⁰² En concret, la garantia de representació mínima s'estableix en 2 diputats a les circumscripcions autonòmiques asturianes (article 10 de la Llei sobre el régime d'eleccions a la Junta General del Principat d'Astúries, llei 14/1986, de 26 de desembre); 10 diputats, sobre un total de 65, per cadascuna de les circumscripcions gallegues, el que l'aproxima al model basc (article 9 de la Llei d'Elections al Parlament de Galícia, llei 8/1985, de 13 d'agost); 1 diputat per les circumscripcions murcianes (article 14 de la Llei electoral de la regió de Múrcia, llei 2/1987, de 24 de febrer); 20 diputats per les circumscripcions valencianes (article 11 de la Llei Electoral Valenciana, llei 1/1987, de 31 de març); 6 diputats per les circumscripcions de Girona, Lleida i Tarragona, a Catalunya, Disposició Transitòria 4^a de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, LO 4/1979, de 18 de desembre).

⁸⁰³ L'Estatut d'Autonomia d'aquesta comunitat preveu que "ninguna provincia tendrá mas del doble de Diputados que otra" (Art. 28.1). CANO BUENO considera que aquesta previsió, i el mínim inicial previst per la Llei electoral d'Andalusia (art. 17.2 de la Llei electoral d'Andalusia, llei 1/1986, de 2 de gener), vulneren el principi d'igualtat de vot. Així, "como ha señalado la doctrina, esta operación es bastante discutible por cuanto pugna con la garantía del voto "igual" establecido en el artículo 26.1 del EA y refuerza el valor de los votos de las zonas más despobladas en detrimento de las de mayor censo electoral. Situados en una perspectiva crítica podría decirse que la atribución de escaños por provincia propicia la mayor desigualdad posible del voto "igual" y la menor proporcionalidad posible del criterio "proporcional" (Cano Bueno, Juan, "Consideraciones sobre la Ley Electoral de Andalucía: una evaluación jurídico-política", a VVAA, *El sistema electoral a debate*, ob.cit., p. 373). En canvi RUIZ ROBLEDO diu que "no creo que eso viole ni la igualdad de los ciudadanos -se mantiene el principio un hombre un voto, que tiene el mismo peso en el interior de cada circunscripción- ni ningún otro derecho fundamental" (Ruiz Robledo, Agustín, "La regulación normativa del sistema electoral andaluz y sus posibilidades de reforma", a VVAA, *El sistema electoral a debate*, ob.cit., p. 389)

⁸⁰⁴ Article 10 de la Llei electoral de la Comunitat de Madrid, llei 11/1986, de 16 de desembre; article 17 de la Llei de regulació de les eleccions a l'Assemblea regional de Cantàbria, LL 5/1987, de 27 de març; i article 9 de la Llei Foral reguladora de les eleccions al Parlament navarrés, llei 16/1986, de 17 de novembre.

b. La fórmula electoral

Tanmateix, no hi ha diferències entre Comunitats Autònombes en la fórmula electoral. Tots els sistemes electorals autonòmics han escollit la fórmula d'Hondt, amb una clara voluntat d'adoptar el mecanisme electoral del Congrés dels Diputats, amb remissió pura i simple, en algun cas, a l'article 163 de la LOREG⁸⁰⁵. Alguna llei electoral, en concret la basca, introduceix un criteri novedós en la resolució dels empats, l'obtenció de decimals, el qual respecta millor la proporcionalitat (i, per tant, la representativitat) que l'adoptat per la resolució dels empats en les eleccions de diputats estatals⁸⁰⁶.

c. La barrera electoral

Les major part de les barreres electorals autonòmiques oscil·len entre el 3 i el 5 per cent dels vots, que són els percentatges sobre els que s'ha pronunciat la doctrina constitucional al respecte d'aquest específic element del sistema electoral⁸⁰⁷. Les úniques diferències significatives es donen, entre les Comunitats Autònombes de múltiples circumscripcions, en els règims electorals de València i Múrcia, que exigeixen el compliment d'aquest requisit a escala regional⁸⁰⁸ (en

⁸⁰⁵ Per exemple, article 12 de la Llei electoral de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, llei 22/1983, de 28 de febrer; i article 18 de la Llei electoral d'Andalusia, llei 1/1986 de 2 de gener.

⁸⁰⁶ En el cas d'empat de quocients en les eleccions pel Congrés de Diputats, l'escó s'atribueix a la candidatura més votada (Article 163.I.d) de la Llei Orgànica de Régimen Electoral General, LO 5/1985, de 19 de juny). En canvi, segons la llei basca, "cuando en la asignación de un determinado puesto coincidan los cocientes de dos o más candidaturas, el desempate se determinará sacando decimales, en cuyo caso se atribuirá el escaño a aquella candidatura que obtenga decimales más altos" (Article 12.I.d) de la Llei d'Elections al Parlament Basc, LL 5/1990, de 15 de juny).

⁸⁰⁷ En concret, STC 75/1985, de 21 de juny, Recurs d'empara contra l'Acte de la Junta Electoral Provincial de Barcelona pel que es proclamen els diputats al Parlament de Catalunya. Fj 5è, i STC 193/1989, de 16 de novembre, Recurs d'empara contra l'Acord de la Junta Electoral de Múrcia sobre proclamació de candidats electes a l'Assemblea Regional de Múrcia.

⁸⁰⁸ Article 12.a) de la Llei Electoral Valenciana, llei 1/1987, de 31 de març; i article 15.a) de la Llei Electoral de la Regió de Múrcia, llei 2/1987, de 24 de febrer. La STC 193/1989, de 16 de novembre, Recurs d'empara contra l'Acord de la Junta Electoral de Múrcia sobre proclamació de candidats electes a l'Assemblea Regional de Múrcia va convalidar la "barrera electoral regional" (no de circumscripció) del 5 per 100.

perjudici clar per les minories de circumscripció), i en el règim electoral canari, que estableix una doble barrera alternativa, insular i regional⁸⁰⁹.

La regulació canària planteja novament aquí problemes de desigualtat, tot i els referits pronunciaments del Tribunal Constitucional, que van admetre explícitament tant la modalitat de barrera alternativa com l'ampla barrera insular del 20 per cent dels vots de l'anterior sistema electoral canari. La reforma posterior de l'Estatut (LO 4/1996, de 30 de desembre), que va incrementar els percentatges establerts (de 3 a 6 en la barrera regional, i de 20 a 30 en la barrera insular), ha incrementat també la desigualtat⁸¹⁰, la desproporció, i, per tant, el perjudici per les minories, particularment en les illes petites⁸¹¹.

En aquest sentit, l'Alt Tribunal, no ha tingut en compte el desequilibri que afecta les grans circumscripcions en el repartiment d'escons. Així, la convalidació de l'actual sistema beneficia les candidatures de les circumscripcions més petites, en les quals un nombre molt reduït de vots, en termes absoluts, podrà proporcionar fàcilment un escó⁸¹².

⁸⁰⁹ Segons l'article 8.2 de l'Estatut d'Autonomia de Canàries, LO 10/1982, de 10 d'agost, modificat per LO 4/1996, de 30 de desembre, "no serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que no obtengan, al menos, el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región, o el 30 por 100 de los válidamente emitidos en la respectiva circunscripción electoral".

⁸¹⁰ Tal i com sosté LÓPEZ AGUILAR, "especialmente reprochable parece, además, el incremento de las barreras de acceso y su eventual proyección sobre un irrazonable (por falta de adecuación y de proporcionalidad) perjuicio del igualitario disfrute de los derechos políticos de participación y de representación" (López Aguilar, Juan Fernando, *Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario*, ob.cit, p. 134).

⁸¹¹ Seguint TRUJILLO, al respecte de l'antiga barrera insular del 20 per 100, "en las islas menores las listas de partidos o coaliciones se verán enormemente discriminadas, al tener que someterse a una barrera más gravosa que la que opera en las islas mayores", donde será fácil alcanzar el 3 por 100 regional" (Trujillo, Gumersindo, *El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*, ob.cit, pp. 54-55).

⁸¹² El Tribunal Constitucional s'estén sobre tot en argumentar la constitucionalitat de la referida barrera electoral del 6 per 100 dels vots en el nivell regional, i ho fa pensant en protegir les minories de les petites illes, que tindrien dificultats per assolir-la, ja que les minories de les grans illes, al seu entendre, estarien protegides pel major volum de població de les mateixes, que les aproparia a l'objectiu del 6 per 100 regional.

Així, "el precepto que ahora se somete a nuestro enjuiciamiento contiene tres cláusulas de exclusión que, aunque mutuamente relacionadas, responden, como razonaremos más adelante, a objetivos diversos. De todas ellas, la única que, en rigor, produce una diferencia de trato que pudiera tener una repercusión significativa desde el punto de vista del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos, es la relativa al porcentaje del 6 por

d. El finançament de les eleccions

Al respecte dels altres elements que incideixen sobre la posició de les minories en el procés electoral, i particularment el finançament electoral, les normes electorals autonòmiques no segueixen un plantejament uniforme, i alteren, en un sentit més o menys igualitari, els criteris estatals de repartiment dels recursos, si bé tots s'inspiren en l'esquema de la LOREG.

En el que fa referència als espais gratuïts de propaganda electoral, les lleis electorals de les CCAA adopten els criteris generals de repartiment basats en els resultats de les darreres eleccions i en el nombre de candidatures presentades. En alguns casos, i en relació a la LOREG, es produeix una petita reducció del temps per les minories⁸¹³ i en d'altres es redueixen els espais per les candidatures que van obtenir un major nombre de vots a les anteriors eleccions⁸¹⁴. Pel que fa les subvencions, tots els procediments electorals

100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma. No sólo porque se sitúa, aunque muy limitadamente-por encima de esta pauta comúnmente considerada como máxima que es el 5 por 100, sino porque, además, dada la particular distribución de la población en la Comunidad Autónoma canaria, dicha cláusula repercute de manera directa sobre aquellas fuerzas políticas o candidaturas no mayoritarias que se presenten por las circunscripciones de Tenerife y Gran Canaria, en las que, precisamente, reside el 87 por 100 de la población".

A partir d'aquí el Tribunal, sense solució de continuitat ni explicar les raons, considera que "ese incremento porcentual y la correlativa reducción de posibilidades de acceso al escaño de las fuerzas políticas minoritarias se carrige, en cierto modo, en las islas menores, por el trato de favor de que son objeto las minorías político territoriales mediante las otras cláusulas" (STC 225/1998, de 23 de noviembre, Recurs d'inconstitucionalitat contra la DTº 1º.2 de la Llei Orgànica de reforma de l'estatut d'autonomia de Canàries, LO 4/1996, FJ 5è).

Recordem novament que, a les eleccions autonòmiques de 1995, Izquierda Unida Canaria es va quedar sense representació, tot i aconseguir 40 mil vots, mentre el PCN (Plataforma Canària Nacionalista), amb 23 mil vots, va sumar 3 escons a la illa de La Palma (Font: Anuario El País 1996, ob.cit., pp. 126-128)

⁸¹³ Per exemple, l'article 23 de la Llei electoral de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, llei 8/1986, de 26 de novembre, disminueix el temps total d'emissió de totes les candidatures, respecte dels criteris LOREG (de 10 a 5 minuts, en les minoritàries, de 20 a 15 minuts en les intermitges i de 45 a 25 minuts en les majoritàries), si bé modifica el percentatge exigit per disposar de la duració màxima (del 20 al 15 per cent dels vots). La variació es inapreciable, en termes porcents (altra cosa és si 5 minuts són millor que 10 en termes qualitatius de comunicació), respecte dels criteris de la LOREG, ja que en aquella el percentatge de les minories suposava el 22,2 (minoritàries) i el 66,6 per 100 (intermitges) respecte del temps de la majoria, mentre que en la llei balear el temps d'aquestes suposen el 20 i el 60 per 100.

⁸¹⁴ A diferència de la llei balear, en que els percentatges de variació (quantitativa) eren inapreciables, la llei asturiana equilibra els temps d'emissió gratuita de propaganda electoral a favor de les minories. Segons l'article 28 de la Llei sobre el Règim d'Eleccions a la Junta General del Principat d'Astúries, LL 14/1986,

autonòmics utilitzen el criteri de subvencionar tan sols les despeses de les candidatures que obtinguin representació parlamentària.

5.2.4. L'elecció de les corporacions locals

a. Els Ajuntaments

El sistema electoral de les corporacions locals es basa també en el model adoptat per les eleccions del Congrés de Diputats. La fórmula electoral és la mateixa (novament, trobem una remissió directa a l'article 163 de la LOREG)⁸¹⁵ i també s'utilitza el mecanisme de la barrera electoral per limitar la fragmentació, encara que el percentatge exigit és més alt (5 per 100). Els criteris de finançament també són anàlegs, igual que els requisits de presentació de candidatures, tot i que en aquest darrer aspecte, i en relació a les agrupacions d'electors, s'adopta una taula escalonada que produeix variacions rellevants respecte de les signatures requerides⁸¹⁶.

La principal anomalia del sistema electoral local en el que afecta la representació de les minories resulta de la *ratio* regidors/habitant. L'escala prevista per la LOREG perjudica clarament la *ratio* de les grans ciutats, en que es dona una relació molt alta entre el número de regidors i el número d'habitants⁸¹⁷, a la que cal afegir l'elevada barrera electoral.

de 26 de desembre, s'han de reservar 10 minuts a les minories (les candidatures que van obtenir menys del 3 per 100 dels vots a escala autonòmica), el que representa el 33 per 100 dels temps de les candidatures majoritàries (30 minuts, enllloc dels 45 previstos per la LOREG).

⁸¹⁵ Article 180 de la *Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985 de 19 de juny*.

⁸¹⁶ El criteri escalonat emprat per la LOREG per determinar les signatures mínimes de les candidatures avalades per agrupacions d'electors (article 187.3 de la *Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985 de 19 de juny*) provoca oscil·lacions importants en el percentatge exigit, que normalment tendeixen a afavorir la presentació de candidatures en municipis grans (0,5 per 100 de la població en els municipis d'1 milió d'habitants, tot i que cal tenir en compte el major nombre d'habitants), però perjudiquen les agrupacions dels municipis situats en la part baixa de la banda de població. La llei, per exemple, demana "almenys" 1500 signatures en els municipis d'entre 50 mil i 150 mil habitants, el que, pels primers, representa el 3 per cent de la població, i pels últims, l'1 per cent.

⁸¹⁷ La ciutat de Barcelona, habitada per 1.660.000 persones, està representada per 45 regidors, el que suposa una *ratio* d'1 regidor per cada 36900 habitants, mentre que un poble molt proper, Sant Joan

L'acció combinada d'ambdós factors incideix sobre tot en la representació de les minories⁸¹⁸, tot i que, paradoxalment, la crítica global més important sobre el sistema se centra en la qüestió de la inestabilitat dels governs municipals⁸¹⁹. No deixa de ser curiosa tal crítica, tenint en compte que la llei electoral només permet, en la pràctica, una sola moció de censura durant tot el mandat⁸²⁰

La Constitució deixa total llibertat de configuració al legislador en la definició del model electoral municipal. L'article 140 CE tan sols preveu que "els regidors seran escollits pels veïns del municipi per mitjà de sufragi universal, igual, lliure, directe i secret, en la forma establerta per la llei. Els Alcaldes seran escollits pels regidors o pels veïns". Literalment, la norma constitucional crea marge suficient per introduir qualsevol fórmula electoral, proporcional o majoritària, sempre i quan es respecti la igualtat i el caràcter directe del sufragi. Però els principis constitucionals de pluralisme i igualtat -i els correlatius de majoria i protecció de les minories-, així com altres elements no jurídics del sistema -el sistema local de partits, molt pluralista- farien difícil la imposició d'un sistema en que no estigui prevista la representació de les minories. El caràcter "administratiu" de

Despí, en que viuen 25000 persones, elegeix 21 regidors, el que significa una ratio d'1 regidor per cada 1200 habitants. La relació proporcional entre una ratio i l'atre es de 1-20, en perjudici de Barcelona. (Font: Anuari *El País*, 1999). BARAS/BOTELLA ja avisen que la regla de distribució dels escans municipals, prevista per l'article 179 de la Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985, de 19 de juny, "varia con la población, aunque no de modo proporcional" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 149). En canvi, FERNÁNDEZ SEGADO fa veure que, en general "nos hallamos en presencia de unas circunscripciones de tamaño medio elevado, circunstancia importante a los efectos de una adecuada proporcionalidad de la fórmula electoral" (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, ob.cit., p. 175).

⁸¹⁸ Per exemple, la candidatura d'Esquerra Republicana de Catalunya es va quedar sense representació en les eleccions municipals de 1991, a la ciutat de Barcelona, tot i que va obtenir 19474 vots, mentre que la candidatura del mateix partit a les eleccions municipals de Sant Joan Despí, quatre anys després, va tenir prou de 737 vots per obtenir l'escó (Font: Diari *El Periódico*, 29.5.1995, Pp. 2 i 10). D'altra banda, a l'entendre de BARAS/BOTELLA, "el sistema electoral tiende a dar un papel de primer plano a los grandes partidos y a dificultar el surgimiento de las candidaturas puramente locales" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 150).

⁸¹⁹ Al respecte, Magre, Jaume, *Los mociones de censura a l'alcalde a Catalunya: 1979-1994*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1995.

⁸²⁰ Segons l'article 197.2 de la Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985, de 19 de juny, la moció de censura ha de ser subscrita per la majoria absoluta dels regidors, i afegeix que, durant tot el mandat, cada regidor tan sols en podrà subscriure una moció, el que, per FERNÁNDEZ SEGADO, representa "una limitación que se nos antoja eficaz", ja que "en la práctica, supone limitar, como máximo a tan sólo una de

l'autonomia local, que potser faria possible un tractament diferenciat de la representació, no treu que es tracta d'un òrgan de legitimació popular directa⁸²¹, en l'elecció del qual poden participar els partits polítics, per la qual cosa seria anòmal no exigir també el respecte del principi del pluralisme⁸²².

b. Les Diputacions provincials

La situació és anàloga en la provisió dels escons de diputat provincial. La Constitució tan sols preveu (article 141.2) que les Diputacions tindran caràcter "representatiu", el que obliga a vincular-les d'alguna manera al vot popular⁸²³. El legislador és lliure d'escollir una fórmula directa o indirecta, proporcional o majoritària, de circumscripció provincial, de partit judicial o qualsevol altre. La LOREG opta per un model d'elecció indirecta, del que queden excloses les

las mociones de censura que puedan presentarse durante el periodo de mandato de una determinada Corporación municipal" (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, ob.cit., p. 183).

⁸²¹ Recordant que la 2^a República va ser proclamada a partir dels resultats de les eleccions municipals de 1931, BARAS/BOTELLA opinen que "aunque el gobierno municipal puede ser observado sólo en términos de los intereses específicamente locales (...) es inútil intentar olvidar la dimensión política del ámbito municipal" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 148).

⁸²² El Tribunal Constitucional ha exigit també el respecte del pluralisme i dels drets de les minories en els òrgans representatius de caràcter local, i a tal efecte ha inclòs la proporcionalitat entre els criteris d'organització interna d'Ajuntaments i Diputacions, tal i com hem vist anteriorment en analitzar, entre d'altres les SSTC 32/1985 de 6 de març. Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife), i 30/1993, de 25 de gener. Recurs d'empara contra l'accord municipal pel que s'estableix la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de Santa Cruz de Tenerife. En un altre dels seus pronunciaments sobre els drets de les minories, i a l'empara dels articles 14 i 23 de la Constitució (STC 163/1991, de 18 de juliol. Recurs d'empara contra l'accord del Ple de la Diputació de Cuenca pel que se li sostreuen determinades competències FJ 3r, el màxim intèrpret de la Constitució va argumentar que "la ley (...) no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacie de contenido la función que ha de desempeñarse, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estados del proceso de decisión".

⁸²³ Seguint la jurisprudència del Tribunal Constitucional, els diputats provincials serien càrrecs representatius de caràcter polític, i estarien protegits, en l'exercici de les seves funcions, per l'article 23 de la Constitució, com es desprén de l'argumentació de la STC 163/1991, de 18 de juliol. Recurs d'empara contra l'accord del Ple de la Diputació de Cuenca pel que se li sostreuen determinades competències; anteriorment citada: "[Esa exclusión del procedimiento de elección de los representantes provinciales en la Caja de Ahorros] constituye una diferencia injustificada e irrazonable, y una mediocritización o exclusión ilegítima y arbitraria del ejercicio del cargo público representativo, que garantiza el artículo 23 CE y para el que fue elegido el recurrente, impedimento que de forma indirecta afecta también el derecho de sus electores a participar a través de la institución de la representación de los asuntos públicos (SSTC 19/83, 32/85, 161/88)"(FJ 3r).

diputacions forals basques i els cabildos insulars -escollits directament pels ciutadans-⁸²⁴.

El escons s'assignen en funció del vots obtinguts per les candidatures electorals municipals en els partits judicials en que està dividida la província. La distribució d'escons opera aquí novament en contra de la representació de les minories però, a diferència dels municipis, el principal perjudici es produeix en les diputacions mitjanes o petites, en que el nombre de diputats per partit judicial és molt baix⁸²⁵.

Les petites minories tenen aquí poques oportunitats, mentre que els independents, llevat de que estiguin vinculats per alguna sigla o acord registrat, no tindran opcions d'entrar en el repartiment. Els grans beneficiaris de la representació són, una altra vegada, el partit majoritari i la primera minoria⁸²⁶, i en les diputacions mitjanes i grans, el tercer gran partit, sobre tot en les grans partits judicials.

⁸²⁴ Article 37.5 de la Llei Orgànica per la que s'aprova l'Estatut d'Autonomia del País Basc, LO 3/1979, de 18 de desembre, i article 201 de la Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985, de 19 de juny.

⁸²⁵ FERNÁNDEZ SEGADO considera que la distribució dels escons entre els partits judicials és la "cuestión más polémica" del sistema electoral de les Diputacions Provincials (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, ob.cit., p. 184).

⁸²⁶ Es pot utilitzar com exemple la distribució d'escons al partit judicial de l'Alt Empordà, a la circumscripció de Girona, a les eleccions municipals de 1991. La Diputació provincial de Girona elegia aleshores 27 diputats, ja que la seva població de dret (526.930 habitants) la situava en aquell moment en la banda situada entre 500.001 i 1.000.000, a la qual, segons l'article 204 de la Llei Orgànica de Règim Electoral General, LO 5/1985 de 19 de juny, li correspon aquell número d'escons. La ratio total de la província, en conseqüència, se situava en 1 diputat per cada 20 mil habitants. A l'Alt Empordà, aplicant els criteris de la LOREG (mínim d'1 diputat, màxim de 3/5 del total, la resta proporcional a la població) li corresponien en aquella distribució 4 escons per 94196 habitants (una ratio d'1 diputat per cada 23 mil habitants). La distribució va donar 3 escons a la candidatura de Convergència i Unió (19 mil vots, 51 per cent del total) i 1 a la candidatura Partit dels Socialistes de Catalunya (11 mil vots, 30 per cent dels vots) i va deixar fora Esquerra Republicana de Catalunya (3500 vots, 9,5 per cent dels vots) i el Partit Popular (2500 vots, 6,75 per cent) (Font: Anuari *El Punt* 1993).

c. Els Consells Comarcals de Catalunya

Un cas particular de representació local són els consells comarcals de Catalunya. El Parlament va aprovar una forma mixta molt disputada de repartiment dels escons entre les candidatures, en la que opera no tan sols el nombre de vots obtinguts sinó també - i especialment - el número de regidors aconseguits⁸²⁷. En un mapa municipal tan fragmentat com el català (més de 900 municipis per 44 Consells Comarcals), i amb la referida desigualtat en la *ratio* regidor/habitant, el criteri emprat deforma clarament la representació a favor dels municipis menys habitats⁸²⁸. Atesa la poca diversitat política d'aquests municipis, novament són les minories les perjudicades, sobre tot les que tenen concentrat el vot en les zones urbanes⁸²⁹.

De moment, el Tribunal Constitucional tan sols s'ha pronunciat sobre una qüestió residual d'aquest sistema electoral, l'exclusió dels vots nuls per determinar la xifra de referència en el càlcul del percentatge de vots de cada força política⁸³⁰.

⁸²⁷ D'acord amb l'article 20.5 de la Llei sobre l'organització comarcal de Catalunya, LL 6/1987, de 4 d'abril, els escons s'atribueixen per la fórmula proporcional d'Hondt, però sobre la base d'un percentatge mixte, obtingut a partir del percentatge de regidors, multiplicat per 2/3, i el percentatge de vots, multiplicat per 1/3.

⁸²⁸ A la comarca del Gironès (129.771 habitants), província de Girona, mentre 2 municipis (Girona i Salt) reuneixen el 72 per 100 de la població total (93 mil habitants), però tan sols 46 regidors (18 per cent del total comarcal), la resta de poblacions (25), amb el 28 per cent de la població (40 mil habitants), estan representades per 201 regidors (81 per cent del total comarcal) (Font: Anuari El Punt 1993, pp. 40 i següents).

⁸²⁹ L'aplicació del criteri de la Llei Comarcal de Catalunya sobre els resultats de les eleccions municipals de 1991 a la comarca del Gironès posa de manifest la desigualtat en la representació entre les diferents candidatures. Convergència i Unió, amb 22.451 vots (42,6 per 100 del total) va obtenir 21 escons del Consell Comarcal (63,6 per 100), mentre que el Partit dels Socialistes, amb un percentatge aproximat, majoritàriament reunit en els grans centres urbans (22.124 vots, 42,0 per 100 del total) sumava 10 escons (30,3 per cent). El Partit Popular, que va obtenir 2608 vots (5 per cent) es va quedar en 1 escó (3 per cent) (Fonts: Anuari El Punt 1993, p. 40, i Diari El Punt 27-5-1991, p. 24).

⁸³⁰ STC 185/1999, d'11 d'octubre, Recurs d'empara contra la distribució d'escons del Consell Comarcal de la Conca de Barberà, Fj 5.

"La aplicación controvertida de aquel precepto legal [el que preveu l'exclusió dels vots nuls del cómput] que responde a una interpretación de alcance general y abstracto, conduce a un tratamiento paritario e igual de todas las listas concurrentes, siendo la misma la fórmula empleada para determinar el porcentaje de votos que a cada una correspondía"

5.2.5. El sistema electoral del Parlament Europeu i la representació de les minories

La Constitució no va preveure l'elecció de diputats al Parlament europeu en representació de l'Estat Espanyol, perquè, en el moment d'elaboració i aprovació (1977-78), Espanya no formava part de la Comunitat Econòmica Europea, tot i que la incorporació d'Espanya a les institucions comunitàries estava indirectament prevista per la pròpia Norma Fonamental (article 93). El Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea determina el marc jurídic general de l'esmentat procés electoral, deixant, dintre del criteri general del sufragi universal, un ample marge de llibertat pel legislador estatal⁸³¹, si bé preveu l'adopció d'un procediment electoral uniforme⁸³². En el cas espanyol, el sistema electoral corresponent es va introduir en el Règim Electoral General, per mitjà de la Llei Orgànica 1/1987, de 2 d'abril, una vegada va entrar en vigor el Tractat d'incorporació d'Espanya a les esmentades institucions (1 de gener de 1987).

⁸³¹ L'article 138 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea de 25 de març de 1957 prescriu el sufragi universal directe per l'elecció dels membres del Parlament Europeu, però, tot i que es proposa l'elaboració d'un procediment electoral unificat, aquest encara no s'ha aprovat, per les diferents tradicions electorals dels seus estats membres (França i Gran Bretanya voten els seus legisladors per fórmula majoritària, i la resta per fórmula proporcional). En conseqüència, cada Estat continua mantenint el poder de determinar el seu sistema electoral. Així, segons el referit article, "los representantes en el Parlamento Europeo de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo" "El Parlamento Europeo elaborará (...) un proyecto de procedimiento electoral uniforme. Hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y sin prejuicio de las demás disposiciones de la presente Acta, el procedimiento se regirá en cada Estado miembro por las disposiciones nacionales".

⁸³² L'article 138 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea de 25 de març de 1957 estableix que l'Assemblea (actualment, Parlament) de la Comunitat Econòmica Europea serà escollida per sufragi universal i directe "según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros". Les disposicions posteriors, i especialment l'Acta/Decisió de 20 de setembre de 1976, van precisar el número de parlamentaris per Estat, la duració del mandat, l'estatut dels diputats, les incompatibilitats, i les dates de celebració de les eleccions, però no van regular els elements sensibles del sistema electoral, que van ser reservats a les legislacions internes. El Tractat de la Unió Europea de 1992 tan sols va ampliar el dret de sufragi actiu o passiu en el territori de la Comunitat (eleccions locals) i els corresponents requisits, sense entrar en la qüestió del sistema electoral.

Tot i les dificultats per imposar un règim uniforme, per la diferència de cultures polítiques entre Estats, ÁLVAREZ CONDE/ARNALDO ALCUBILLA es manifesten partidaris d'una fórmula proporcional (tenint en compte, a més, que, des de les eleccions de 1999, la Gran Bretanya i França, que fan servir fórmules majoritàries a les eleccions legislatives, utilitzen sistemes proporcionalistes a les europees), i d'un criteri sobre circumscripcions que serveixi per corregir les eventuals distorsions de la proporcionalitat,

El legislador estatal va optar per un sistema electoral de circumscripció única estatal i fórmula proporcional d'Hondt. La proporcionalitat no ve exigida per la Constitució, ni tampoc no s'ha introduït posteriorment cap garantia sobre aquest procés electoral en la Norma Fonamental. Però el principi de pluralisme polític, la igualtat en l'exercici del sufragi i la correlativa protecció de les minories probablement exigeixen, des d'una perspectiva constitucional, l'adopció d'un criteri ni simplement majoritari i, en tot cas, preferiblement proporcional, sobre tot si es pretén tenir en compte les minories territorials. El sistema electoral vigent compleix aquell propòsit de representació de les minories polítiques en general⁸³³, però en canvi, en adoptar la circumscripció estatal, i a diferència de les eleccions al Congres, produceix l'efecte de situar la representació de les minories territorials en termes més ajustats⁸³⁴. La circumscripció única estatal també evita les situacions d'infrarepresentació de les segones i terceres grans minories estatals que es produceix en les eleccions de diputats al Congres⁸³⁵.

com l'alemany (Álvarez Conde, Enrique, i Arnaldo Alcubilla, Enrique, "De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme", Revista de Estudios Políticos, número 86, octubre-desembre 1994, p. 65).

⁸³³ "Estas dos características: circunscripción única, y por tanto muy amplia, e inexistencia de barrera mínima, implican que el sistema jurídico-técnico establecido potencia al máximo la proporcionalidad de los resultados" (Baras, Montserrat, i Botella, Joan, *El sistema electoral*, ob.cit., p. 160).

⁸³⁴ FERNÁNDEZ SEGADO recorda que la circumscripció única per les eleccions europees "resultó especialmente controvertida por un amplio sector de fuerzas políticas, de modo especial por los partidos nacionalistas, que se inclinaban por una fórmula que hiciese conducir la circunscripción con el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma", ja que l'esmentada circumscripció -citant l'exposició de motius de l'esmena en contra del diputat Bandrés- "contraviene el espíritu de la Constitución y la realidad que se ha ido configurando en su desarrollo, en torno al Estado de las Autonomías" (Fernández Segado, Francisco, *Estudios de derecho electoral*, ob.cit., p. 171).

⁸³⁵ Tot i que no són políticament comparables, l'anàlisi comparat entre els resultats de les eleccions europees de 1994 i els resultats de les eleccions generals de 1993 permet de valorar la forma en que opera la regla tècnica de la proporcionalitat sobre el vot de les minories en uns i altres comitès. Així, a les eleccions legislatives de 1993, mentre el vot de les candidatures d'Izquierda Unida al Congrés de Diputats van representar el 9,24 per 100 del total, els escons corresponents tan sols suposaren el 5,14 per 100 del conjunt de la Cambra. En canvi, el vot de les candidatures de Convergència i Unió en el mateix procés electoral (4,94 per 100 del total) es traduirien en el 4,84 per 100 dels escons.

A les eleccions europees de 1994, per contra, el vot d'Izquierda Unida, que significava el 13,44 per 100 de l'electorat, es va traduir en el 14 per 100 dels escons. Convergència i Unió, per la seva banda, amb el 4,66 per 100 dels vots, va obtenir el 4,68 per 100 dels escons (Font: Anuari *El País* 1994, Prisa, Madrid, 1994, p. 78, i Anuari *El País* 1995, Prisa, Madrid, 1995, p. 72).

Al marge dels concrets problemes tècnics i polítics de representativitat que pugui plantejar el procés electoral en cada Estat membre, sembla clar, malgrat les reformes introduïdes en els Tractats de Maastricht i Amsterdam, que el Parlament Europeu és una cambra subordinada a l'executiu comunitari, al que no escull -en tot cas pot censurar al President de la Comissió-. Aquesta situació de subordinació no permet que l'esmentada cambra europea assoleixi el tradicional caràcter representatiu i legitimador, la centralitat política que caracteritza les cambres parlamentàries en els estats nacionals, el que també incideix en el mecanisme de la representació⁸³⁶.

6. La protecció de les minories polítiques en el sistema constitucional espanyol (IV). Les minories parlamentàries.

6.1. Consideracions preliminars

6.1.1. La centralitat del parlament en el procés democràtic

Encara que prefigura la distribució numèrica del poder en els òrgans representatius, el procediment electoral no és l'únic factor que determina la posició de les minories en el sistema constitucional espanyol. Si es té en compte la centralitat formal de les cambres parlamentàries i la primacia de les institucions representatives sobre altres formes de participació popular⁸³⁷, el

⁸³⁶ RIPOLLÉS sosté al respecte que tot el Parlament Europeu assumeix el rol de minoria, en raó de la seva posició subordinada a les institucions executives. Per l'autora, "la singularidad del Parlamento Europeo en orden al juego mayorías-minorías radica en que puede afirmarse que todos los 518 eurodiputados forman una especial minoría frente a los poderes mayoritarios de los órganos ejecutivos comunitarios, procesos semejantes a las viejas asambleas medievales, representantes frente al Rey. No existe el fenómeno representación-poder en el Parlamento Europeo hoy por hoy, ni tampoco mayoría-poder, minoría-oposición al poder" (*Mayorías y minorías en la construcción europea*, P. 60).

⁸³⁷ Sembla fora de dubte la identificació entre democràcia representativa i parlamentarisme i, per tant, la importància decisiva (formal) del Parlament en el procés democràtic. Tal i com afirma SÁNCHEZ NAVARRO, "en las sociedades políticas desarrolladas, el término "democracia representativa" es equiparable al de "democracia parlamentaria" o "parlamentarismo". Ello se debe a que la democracia como principio se realiza a través de los mecanismos representativos, que se concretan en la elección de Cámaras representativas o Parlamentos" (Sánchez Navarro, Angel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit, pp. 32-33). MOLAS/PITARCH, per la seva banda, consideren que, d'acord amb el model de democràcia representativa, el Parlament és el principal responsable de "crear una mayoría" encarregada de governar

règim jurídic dels òrgans de representació, i particularment la regulació dels drets i dels deures dels parlamentaris, adquireixen un caràcter decisiu en la protecció de les minories polítiques i el desplegament de la funció opositora⁸³⁸.

Tot i el desplaçament del poder real fora de l'àmbit parlamentari, i la conseqüent situació de "crisi del parlament" descrita per la doctrina⁸³⁹, les Corts Generals continuen essent els principals decisors formals de l'estructura institucional de l'Estat. I en aquests processos de decisió el principi majoritari orienta i perfila el debat polític⁸⁴⁰. Les decisions dels òrgans representatius han de ser adoptades per acord majoritari dels seus membres.

(Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., pp. 13-14). Per APARICIO/SOLÉ TURA, "el papel del Parlamento es central, pero no omnicomprendido" (Aparicio, Miguel Angel, i Solé Tura, Jordi, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, ob.cit., p. 179).

En definitiva, i citant dues opinions clàssiques, el Parlament és el lloc en que es produeix "la formación de la voluntad decisiva del Estado" (Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit., p. 50), que representa la "fe en el parlamentarismo, en un "governement by discussion" (Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, ob.cit., p. 12).

⁸³⁸ En opinió de SÁNCHEZ NAVARRO, és pot "identificar oposición y minoría parlamentaria", ja que "sólo algunos grupos políticos quedan fuera de las Cámaras, generalmente porque su respaldo popular es muy escaso", i en conseqüència, és possible sostener que "las minorías políticas suelen estar representadas en los Parlamentos" (Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., p. 43). LÓPEZ AGUILAR també creu que "la minoría por esencia en régimen democrático" és "el colectivo de fuerzas representativas (...) desplazadas de los órganos de dirección política" (Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios, ob.cit., p. 78). En canvi, RAMÍREZ inclou "los grupos extraparlamentarios" en el concepte d'oposició política i destaca l'aportació de la "Nueva Izquierda" y la "Teoría Crítica" en l'elaboració d'una visió "participativa" de la democràcia, que superi el model representatiu (Ramírez, Manuel, *La oposición política*, ob.cit., pp. 706 i 707). En el mateix sentit, DE VEGA (De Vega, Pedro, "Oposición política", veu del Diccionario Jurídico Espasa, ob.cit., p. 4619).

⁸³⁹ La pèrdua de centralitat política del Parlament, en benefici de la "mayoría gubernamental" i del Govern ha estat objecte de diferents reflexions doctrinals. Entre les darreres, i entre nosaltres, s'ocupen del tema RAMÍREZ (*Problemática actual del Parlamento*), PORRAS NADALES (*Mayoría y pluralismo y El debate sobre la crisis de representación política*), i MARCET (*La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno*). Com diu RAMÍREZ, "es el Gobierno quien ha asumido la dirección de la política, dejando atrás la visión todopoderosa del Parlamento" (Ramírez, Manuel, "Problemática actual del Parlamento", *Revista de Estudios Políticos*, número 87, gener-març 1995, p. 64).

⁸⁴⁰ En les democràcies constitucionals, el criteri majoritari és alhora una regla per adoptar les decisions i un criteri de legitimitat. En tan que "técnica de adopción de las decisiones, la mayoría gana" i, com a principi, "supone que las minorías estarán de acuerdo en acatar y cumplir las decisiones mayoritarias, como si fueran suyas" (López Guerra, Luis, *Mayorías y minorías en los poderes del Estado*, ob.cit., p. 51), entre d'altres raons, perquè "la decisión mayoritaria es, entre seres libres, la única que puede pretender una validez universal dentro del grupo que la adopto" (Rubio Llorente, Francisco, *Minorías y mayorías en el poder constituyente*, ob.cit., p. 35). En definitiva, segons el principi majoritari, "la mayoría debe tomar las decisiones colectivas, pues en ella reside propiamente el poder político" (Chueca, Ricardo, *La regla y el principio de la mayoría*, ob.cit., p. 157).

Tot i que, en la pràctica, i seguint el principi de sobirania popular, els representants disposen de llibertat de vot, l'aparició i consolidació jurídica dels grups parlamentaris ha limitat el poder dels representants individuals, en benefici de la unitat política i d'acció del grup⁸⁴¹. Així, malgrat que es conserven algunes funcions específiques del parlamentari individual, els processos parlamentaris, igual que la resta dels processos polítics, es despleguen en termes de preses de posició i voluntats col·lectives (de partit, o de coalició de partits), que només troben expressió individual en el lideratge, però sempre com a projecció simbòlica de la voluntat del grup⁸⁴².

6.1.2. La majoria governamental i les minories parlamentàries.

Les posicions ideològiques prèvies, i especialment el programa del partit, determinaran la actuació de cada grup en el debat i en el moment de decidir, sense perjudici d'eventuals negociacions i consensos. Però la situació parlamentària del grup (majoritària/minoritària) dependrà principalment de la posició que adopti respecte de la majoria governamental⁸⁴³.

⁸⁴¹ Per APARICIO/SOLÉ TURA, "uno de los rasgos característicos del sistema parlamentario español es el predominio de los grupos parlamentarios en el funcionamiento real de las dos Cámaras y en la relación de éstas con los electores" (Aparicio, Miguel Angel, i Solé Tura, Jordi, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, ob.cit., p. 146). La preeminència s'explica, segons SANTAOLALLA, en que, en el si dels grups parlamentaris, igual que en els partits polítics, hi ha una tensió permanent entre "disciplina" y "democracia interna". La necessitat d'un "alto grado de cohesión" per "triunfar electoralmente" disminueix l'autonomia individual del diputat (Santaolalla, Fernando, *Partido político, grupo parlamentaria y diputado*, ob.cit., pp. 100-101). Més concretament, "el principio de estabilidad institucional (...) exige unas relaciones sólidas entre los grupos parlamentarios que apoyan al gobierno y sus respectivos partidos, así como disciplina de grupo y de partido" (García Guerrero, José Luis, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, p. 223).

⁸⁴² El líder seria l'expressió de la voluntat de la majoria. Com afirman MOLAS/PITARCH, la majoria està "aglutinada en torno a un programa y dirigida por un líder". En aquest sentit, el líder representa un "programa político" (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., p. 14).

⁸⁴³ Com sosté SANCHEZ NAVARRO, "la adhesión o el enfrentamiento respecto de la política general del Gobierno" determinarà la posició de les forces parlamentàries, i en concret, propiciarà "la definición de una mayoría y de una oposición" (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. p. 43). Així, "los posicionamientos programáticos y estratégicos" crearan una "lógica de mayorías/minorías" (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, ob.cit., p. 18).

Malgrat la referida centralitat parlamentària, el govern, abans mer poder executiu, ocupa, des dels inicis de l'Estat democràtic, i especialment, des del desplegament de l'Estat de Benestar, una posició preeminent en la direcció i l'impuls polític de les institucions públiques⁸⁴⁴, per la qual cosa la seva estabilitat ha esdevingut un factor determinant en el funcionament de l'Estat⁸⁴⁵.

Atès que les Corts Generals conserven el poder formal de decisió en totes les matèries, i fins i tot disposen de mecanismes eficaços de control del Govern⁸⁴⁶, la formació d'una majoria parlamentària estable i disciplinada⁸⁴⁷ és un requisit indispensable per facilitar el referit desplegament del programa governamental i la correlativa estabilitat del poder executiu⁸⁴⁸.

⁸⁴⁴ El "parlamentarismo racionalizado", la "centralización de los mecanismos intervencionistas" y el desenvolupament d'un "circuito mayoría-gobierno-burocracia", entre d'altres factors, generen "una concepción instrumental-operativa del Estado que se traduce en la necesidad de generar una actuación racional, coherente, articulada a través de una mayoría sólida capaz de expresar una voluntad final única" (Porras Nadales, Antonio, *Mayoría y pluralismo*, ob.cit., pp. 90-91).

⁸⁴⁵ De tota manera, el suport parlamentari no és l'únic factor de governabilitat. És requereix també "un grado mínimo de obediencia ciudadana" i de les "diversas instituciones". Si el poder polític no es capaç de "ejercer la acción de gobierno sobre los ciudadanos", el que moltes vegades no és possible per les múltiples i contradictòries demandes, es produeix una situació de "falta de gobernabilidad" (Arbós, Xavier, i Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, pp. 13-15).

⁸⁴⁶ El Parlament pot limitar o condicionar l'acció de Govern per mitjà dels mecanismes parlamentaris de control, i fins i tot negar-li la confiança o substituir-lo, la qual cosa incideix sobre l'estabilitat governamental. Per aquesta raó, "el control por naturaleza es responsabilidad de la mayoría parlamentaria" perquè només aquesta "es capaz de alcanzar una propia decisión" (Erribal Irujo, Antonio, "El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones", *Revista de las Cortes Generales*, 1992, número 25, p. 11). En canvi, LÓPEZ GUERRA distingeix entre "control" i "exigencia de responsabilidad". En aquest sentit, "el control parlamentario, pues, se presenta como una actividad proyectada sobre, o añadida a, una acción ajena: a una "acción del Gobierno". Como consecuencia, no juega aquí el mecanismo de las mayorías (...). Lo fundamental de la actividad de control no es (...) que se lleve a cabo "por" las Cortes, sino que se realice "en" las Cortes, por la minoría o minorías" (López Guerra, Luis, "Control parlamentario y minorías, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, número 8, 1996, pp. 86 i 88). L'objecte d'aquesta activitat, segons MONTERO GIBERT/GARCÍA MORILLO, no és tant la sanció del Govern com la formació d'una determinada opinió pública. Així, "la consecuencia eventualmente sancionadora del control ejercido por la minoría se caracteriza, de un lado, porque no se produce inmediatamente, sino a más largo plazo, con ocasión de la sucesiva elección" (Montero Gibert, José Ramón, i García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, ob.cit., p. 58).

⁸⁴⁷ García Guerrero, José Luis, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, ob.cit., p. 221.

⁸⁴⁸ L'estabilitat de la majoria governamental facilita la constitució d'un "binomio Gobierno-mayoría" al que correspon "por exigencias de realización de su proyecto político, un considerable nivel de dirección de la actividad parlamentaria, en particular de la legislativa y presupuestaria" (Moreno García, "Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario", *Revista de las Cortes Generales*, número 25, 1992, p. 51).

Aleshores, la existència d'una majoria governamental (Govern-Grup Parlamentari de la Majoria-Partit Polític al que pertanyen els membres d'ambdues institucions), alhora que altera el tradicional principi de divisió de poders⁸⁴⁹, determina la posició de la resta dels grups que no hi participen, i que, en aquest cas es denominaran minories⁸⁵⁰. Tot i que una part de la doctrina les considera "conjunturals" o "ocasionals", per distingir-les de les "sociològiques" o "tendencialment permanents"⁸⁵¹, es pot apreciar en les mateixes un element d'estabilitat temporal relativa, que es prolongarà, llevat de canvis de posicionament, mentre es mantingui la majoria parlamentària.

Aquesta estabilitat relativa de les minories, conseqüència simètrica de la pròpia estabilitat governamental⁸⁵², i el reconeixement progressiu de la funció essencial que compleixen els grups minoritaris en la garantia del pluralisme i de

⁸⁴⁹ DE CABO creu que la contraposició entre el parlament actual i el principi de divisió de poders s'explica en que el model liberal manca de referència empírica o històrica. Així, "la concepción de la crisis de los parlamentos es, en gran medida, producto de una orientación positivista que parte de un modelo ideal de Parlamento que nunca existió, aunque trata de hipostasiarlo en el modelo liberal, y que, con sus intentos de explicación simples y fragmentarios, contribuye a ocultar la realidad de la transformación histórica de los parlamentos determinada por y funcional a la fase de desarrollo socioeconómico en los países de capitalismo dominante" (De Cabo, Carlos, *Contra el consenso*, ob.cit., p. 169)

⁸⁵⁰ Seguint LÓPEZ GUERRA, la "dialéctica mayoría versus minoría" constitueix una "proyección externa de diferentes alternativas de futuro: la mayoría expresa públicamente una opción, la minoría otra" (López Guerra, Luis, *Mayorías y minorías en los poderes del Estado*, ob.cit., p. 50). Per distingir-les de les minories integrades en la majoria governamental, SÁNCHEZ NAVARRO les denomina "minorías de oposición" (Sánchez Navarro, Ángel J., "Control parlamentario y minorías", *Revista de Estudios Políticos*, número 88, abril-juny 1995, p. 253).

⁸⁵¹ En apartats anteriors, hem utilitzat les distincions entre minories ocasionals (polítiques) i minories tendencialment permanentes (sociològiques). Les primeres es caracteritzen per estar limitades en el temps, en operar en el marc d'un procés polític de duració determinada. Al respecte, la doctrina utilitza diferents termes, com "minorías ocasionales", per distingir-les de les "tendencialment permanentes" o "sociològiques" (Pizzorusso, Alessandro, "Minoranze", veu de l'*Encyclopédia del Diritto*, ob.cit., p. 528 i *Minoranze e maggioranze*, ob.cit., p. 47), i "minorías conjunturales", per diferenciar-les de les "estructurales" o "identitaries" (Lévrat, Nicolas, *Minorités et démocratie*, ob.cit., p. 64). COMANDUCCI fa servir, per definir el grup polític minoritari, l'expressió "minoría by force", que contraposa a les minories "persistents" o "by will" (Comanducci, Paolo, *Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico*, ob.cit., pp. 30-31).

⁸⁵² La situació normal és la d'estabilitat de la majoria, almenys durant tot el mandat legislatiu. "En general la mayoría nacida de unas elecciones pervive con más o menos dificultades a lo largo de una legislatura" (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., p. 17). Així, a partir de la votació d'investidura, "cabe hablar de la mayoría que apoya al gobierno y de la minoría que se opone al mismo. Uno y otro sujeto pueden ser homogéneos o heterogéneos, pero esa contraposición esencial se mantiene durante toda la Legislatura, a menos que la Cámara retire su confianza a la mayoría inicial" (Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., p. 44).

l'alternança, han propiciat el seu reconeixement doctrinal⁸⁵³ i jurisprudencial⁸⁵⁴, i la seva protecció jurídica implícita, tot i l'absència de mencions normatives explícites⁸⁵⁵. En qualsevol cas, la protecció jurídica de les minories parlamentàries és la concreció més important del principi general del protecció de les minories, el qual, com hem sostingut en apartats anteriors, és complement inseparable del principi majoritari en els procediments de participació de les democràcies pluralistes⁸⁵⁶.

6.1.3. Minories parlamentàries i oposició

Alguns autors han associat els conceptes de minoria parlamentària i oposició⁸⁵⁷, a la vista del reconeixement jurídic de la funció opositora en alguns

⁸⁵³ La doctrina parlamentària de caràcter general utilitza el concepte minoria per definir les relacions en el si de les Cambres (per exemple, Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., p. 15, o Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 167-168). També es poden anotar estudis específics sobre les minories parlamentàries i l'oposició en el Parlament. En concret, LÓPEZ AGUILAR (*Minoría y oposición en el parlamentarismo y Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios*), SÁNCHEZ NAVARRO (*Las minorías en la estructura parlamentaria, La oposición parlamentaria i Control parlamentario y minorías*), LÓPEZ GUERRA (*Control parlamentario y minorías*) i MORENO GARCIA (*Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario*).

⁸⁵⁴ La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha reconegut la rellevància constitucional dels "drets de les minories" parlamentàries en diferents pronunciaments. Entre elles, hem citat reiteradament la STC 118/1988, de 20 de juny, *Recurs d'empara interposat per 67 diputats contra la resolució de la Presidència del Congrés que limita l'accés a les matèries classificades*, i també les SSTC 141/1990 (*Cas Reglament Parlament de Navarra*), 163/1991 (*Cas Ple Diputació Cuenca*), 30/1993 (*Cas Comissions Informatives de l'Ajuntament de Tenerife*), 44/1995 (*Cas Josep Maria Reguant*), i 30/1996 (*Comissions Parlamentàries Parlament Navarra*). Així mateix, les SSTC 32/1985 de 6 de març, *Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife)*; 36/1990, d'1 de març (*Recurs d'empara contra acord del Parlament de Navarra per la que es fixa la composició de les comissions de la Cambra*); 15/1992, de 10 de febrer (*Recurs d'empara contra la resolució de l'Assemblea Regional de Cantàbria per la que se suspén l'aassignació mensual del Grup Mixt*); i 146/1993, de 29 d'abril (*Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei aragonesa de creació i control parlamentari de la Corporació Aragonesa de RTV*).

⁸⁵⁵ Hem fet notar en apartats anteriors l'absència de mencions explícites del concepte minoria en la Constitució i en els reglaments parlamentaris. Malgrat tot, la relació majoria-minoria està implícita en diferents preceptes d'ambdues normes, i particularment en els que regulen els requisits d'iniciativa parlamentària, i la composició proporcional dels òrgans parlamentaris, com veurem posteriorment.

⁸⁵⁶ Es pot citar en suport d'aquest argument l'opinió de Kelsen, segons el qual, "por su mismo concepto, la mayoría supone la existencia de una minoría y, por consiguiente, el derecho de la primera implica el derecho de la segunda a existir, resultando de ello, ya que no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría" (Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit., p. 81).

⁸⁵⁷ Tot i que "los términos oposición y minoría no son sinónimos", ja que "el de minoría es mucho más amplio: cabe hablar de minorías étnicas, lingüísticas, sociales... que no se pueden conducir a la noción de oposición", tanmateix, "en los regímenes parlamentarios (...) las minorías políticas suelen estar representadas en los Parlamentos" es pot afirmar la "posibilidad de identificar oposición y minoría parlamentaria", les anomenades

ordenaments constitucionals, originàriament en el sistema constitucional anglès⁸⁵⁸, i posteriorment en alguna democràcies pluralistes de postguerra⁸⁵⁹, entre elles la nostra⁸⁶⁰.

L'oposició es definiria per una actitud de confrontació política⁸⁶¹, en l'àmbit parlamentari, enfront de la majoria governant, sense perjudici ni d'eventuals projeccions socials de tal confrontació⁸⁶², ni, contràriament, d'acords entre ambdues posicions fonamentals⁸⁶³. El que en els orígens de l'Estat liberal s'entenia com perillós fraccionament de la representació⁸⁶⁴ s'acaba convertint posteriorment en un contrapès necessari per preservar la democràcia dels

"minorías de oposición" (Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit., pp. 42-43). Seguint PIZZORUSSO, l'oposició seria un grup minoritari específic, dintre de les minories ocasionals, que es distingiria pel particular "indirizzo politico" del seus actes (Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, ob.cit., p. 51). LÓPEZ AGUILAR defineix l'oposició com aquells "grupos parlamentarios que "no apoyan" al Gobierno tienden a representar las motivaciones políticas y el interés de las capas sociales con representación minoritaria" (López Aguilar, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 169)

⁸⁵⁸ El sistema polític britànic, basat en la fórmula electoral majoritària i el sistema bipartidista ("two party system"), va afavorir des dels orígens (segle XIX) la institucionalització de la funció opositora, fins el punt que el Cap de l'Oposició cobra una remuneració de l'erari públic des de 1937 (Farrando Badía, *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 122). Com explica SANCHEZ NAVARRO, "en Gran Bretaña se ha desarrollado históricamente un proceso de institucionalización de la oposición que ha llegado hasta configurar un auténtico "contrapoder", como es el llamado "Gobierno en la sombra" (Shadow Cabinet)" (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. p. 55). CASSESE data el reconeixement de l'estatut de l'oposició a Anglaterra a l'any 1826 (Cassese, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit., p. 56).

⁸⁵⁹ Entre els exemples més destacats, l'article 117.2 de la Constitució portuguesa, que reconeix a les minories "el derecho de oposición democrática". Hem citat també en altres apartats d'aquest estudi l'article 112 de la Constitució colombiana de 1991 ("Del estatuto de la oposición").

⁸⁶⁰ El reconeixement formal del cap de l'oposició en el Congrés dels Diputats es va produir per Acord de la Mesa del 8 de febrer de 1983, que portava per títol "Dotación de medios personales y materiales para el jefe de la Oposición en tanto que Presidente del Grupo Parlamentario mayoritario de la misma" i que per efecte de la pressió dels altres grups d'oposició, va ser derogat per un altre Acord de la Mesa de 17 de febrer de 1987 (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. p. 57). Tanmateix, LÓPEZ AGUILAR fa veure que el dret parlamentari estableix diferents "prerrogativas" de control i participació en les cambres, les quals posen de manifest una protecció implícita de la funció opositora (López Aguilar, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, ob.cit., pp. 180-196)

⁸⁶¹ L'oposició es pot considerar com una activitat de "contradicción y control", "disenso y contestación" i "resistencia" (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, ob.cit., pp. 50-51).

⁸⁶² Denquin, Jean Marie, *Recherches sur la notion de majorité sous la Vème République*, ob.cit., pp. 958-965.

⁸⁶³ En opinió de CASSESE, l'acord i el consens entre majoria i minoria està implícit en l'estatut de l'oposició. El reconeixement de la funció opositora de les minories inclou l'atribució del "potere di codicisone in alcune materie", per afavorir "un consenso minimo su questioni essenziali", entre elles les regles de joc del sistema polític (Cassese, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit., p. 56).

⁸⁶⁴ Els temors dels partidaris del govern representatiu no provenien tant dels partits com de les "faccions" (la defensa parcial, tancada i exclusiva d'un interès particular) i del règim democràtic. Recordem, al respecte, Burke, Edmund, *Reflexiones sobre la revolución francesa*, ob.cit., p. 151

abusos de la majoria⁸⁶⁵, i alhora com factor d'integració de la dissidència, i, en definitiva, com element de legitimitat i estabilitat política⁸⁶⁶.

De tota manera, des del moment en que la major part de les forces polítiques accepten les bases comunes del sistema (les "regles de joc", el que inclou els drets fonamentals i la protecció del pluralisme) i els objectius generals de política econòmica (economia de mercat, control del dèficit públic i de la inflació), es constata una menor confrontació entre govern i oposició⁸⁶⁷, almenys en el nivell institucional⁸⁶⁸.

Tanmateix, minories i oposició són termes anàlegs però no coincidents. Determinades minories parlamentàries poden complir una funció important de suport de la mateixa, com demostren les reiteradament citades experiències de les legislatures primera, segona, sisena i setena de les Corts Generals⁸⁶⁹.

⁸⁶⁵ Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, Jhon, *El federalista*, ob.cit., "El Federalista X (Madison)", p. 36

⁸⁶⁶ La funció integradora i legitimadora de l'oposició política la destaquen RAMÍREZ (Ramírez, Manuel, *La oposición política*, ob.cit., pp. 700-701), CASSESE (Cassesse, Sabino, *Maggioranza e minoranza*, ob.cit., p. 47), PASQUINO (Pasquino, Gianfranco, *L'opposizione*, ob.cit., p. 27), LÓPEZ AGUILAR (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, ob.cit., p. 46), SÁNCHEZ NAVARRO (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit., pp. 40-41) i GIULJ (Giulj, Sylvie, *Le statut de l'opposition à l'Europe*, ob.cit., p. 14). En opinió de LÓPEZ AGUILAR, l'oposició política adquireix relleu constitucional en el moment en que "el poder es revestido de fundamentos seguros y reconocibles" i és concep "como emanación reversible de una representación", el que permet a la majoria assumir "el encuentro con una disidencia expresa, socialmente generada y socialmente útil" (López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, ob.cit., p. 76). Així, "es precisamente "en garantía de la Oposición "leal" que surgen las "prerrogativas" (López Aguilar, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, ob.cit., p. 195)

⁸⁶⁷ El consens entre majoria i minoria en temes bàsics ha suposat el "déclin de l'opposition dans les pays développés", en constatar-se una "communauté de buts", una coincidència en "les mêmes objectifs exclusivement économiques" (Giulj, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, ob.cit., p. 15).

⁸⁶⁸ En aquest sentit, RAMÍREZ distingeix entre "oposición de gobierno", la qual "participa en una comunidad de principios básicos de convivencia", i "oposición de principio", la qual, en canvi, manifesta una "discrepancia en los principios", que la situa normalment fora del marc institucional, i al marge de la dinàmica dels partits parlamentaris (Ramírez, Manuel, *La oposición política*, ob.cit., p. 702).

⁸⁶⁹ En les legislatures primera i segona (1977-1982), les minories nacionalistes, particularment la catalana, van proporcionar suport parlamentari al govern de la Unió de Centro Democràtic, que no disposava de majoria absoluta en el Congrés dels Diputats. En la mateixa situació es va trobar el Govern Socialista (1993-96) i el Govern del Partit Popular (1996-2000), que van rebre també el suport regular de les minories nacionalistes i regionalistes (catalana, basca i canària).

D'altra banda, tot i els intents per reconèixer un estatut especial de "cap de l'oposició" pel líder de la minoria més important⁸⁷⁰ - en un intent de reforçar encara més el bipartidisme existent-, els reglaments de les cambres estableixen la igualtat jurídica entre els grups⁸⁷¹, llevat de les correccions necessàries en raó de la seva força numèrica⁸⁷². En conseqüència, i respecte de la majoria governamental, la resta de les minories opositores són totes elles oposició amb iguals drets, el que no podia ser d'una altra manera si es considera el valor superior del pluralisme polític que consagra la norma fonamental.

En darrer terme, la doctrina sobre les minories parlamentàries, principalment tributària dels procediments de les cambres legislatives, s'ha aplicat també en els altres òrgans representatius (diputacions provincials i ajuntaments), en que s'han reconegut drets a les minories. Això s'ha fet concedint rellevància a l'adscriptió política (collectiva i/o partidària) dels representants, en el marc de l'article 6 CE, i alhora per la d'incloure els drets dels representants municipals en l'àmbit de protecció del dret de participació política ex art 23 CE⁸⁷³.

6.2. El principi majoritari i la regla de la majoria com elements determinants de la posició minoritària.

6.2.1. El principi majoritari

⁸⁷⁰ Acord de la Mesa del 8 de febrer de 1983, que portava per títol "Dotación de medios personales y materiales para el jefe de la Oposición en tanto que Presidente del Grupo Parlamentario mayoritario de la misma", derogat l'any 1987 (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. p. 57).

⁸⁷¹ Segons l'article 29 del Reglament del Congrés dels Diputats de 1982, "todos los grupos parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos".

⁸⁷² Magrat tot, en determinades ocasions, alguns grups minoritaris queden exclisos dels òrgans de les Cambres (particularment, la Mesa), el que "impide su participación en la deliberación que en ellas tengan lugar en materia de programación" (Moreno García, Antonio, *Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario*, ob.cit. p. 55).

⁸⁷³ És la doctrina principal del Tribunal Constitucional sobre aquesta matèria des de la STC 32/1985 de 6 de març. Recurs d'empara sobre la composició de les comissions informatives de l'Ajuntament de la Guardia (Tenerife).

Les decisions en els òrgans col·legiats s'adopten normalment per majoria; és el principi procedural bàsic, que té, com hem vist en apartats anteriors, multitud de precedents històrics⁸⁷⁴. El desplegament tècnic de la regla és igual en les diferents institucions que l'apliquen, ja siguin democràtiques o autoritàries⁸⁷⁵, decisòries o simplement consultives, laïques o religioses⁸⁷⁶. La institució assumeix la decisió que obté un major nombre de vots⁸⁷⁷, ja s'expressin en votació individual o de forma ponderada, ja es requereixi una fórmula senzilla (majoria simple i quòrum mínim) o una qualificada (majoria absoluta o superior).

En conseqüència, el factor que diferencia una votació i una altra és el context en que s'aplica, i principalment la font de legitimació de la institució en que es vota. La decisió d'una institució política no té la mateixa transcendència ni eficàcia jurídica que l'adoptada per una institució privada, i no és el mateix una majoria parlamentària que la majoria d'un òrgan consultiu de caràcter administratiu⁸⁷⁸.

⁸⁷⁴ RUFFINI situa l'origen del principi polític de la majoria en la Grècia clàssica (Ruffini, Edoardo, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, ob.cit., p. 16). ARISTÒTIL definia la república com aquell règim en que "la mayoría gobierna mirando el bien común" (Aristòtil, *Política*, ob.cit., p. 130).

⁸⁷⁵ BOBBIO posa com exemple de la regla de la majoria en els règims autoritaris el vot de destitució de Mussolini pel Gran Consell Fascista, l'any 1943 (Bobbio, Norberto, *La regola di maggioranza: limite e aporie*, ob.cit., p. 35).

⁸⁷⁶ Les institucions eclesiàstiques romanes, particularment les congregacions i els concilis, aplicen el principi majoritari en alguns assumptes d'organització interna i administració de la fe, des de l'edat antiga (Ruffini, Edoardo, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, ob.cit., pp. 19-27).

⁸⁷⁷ En la definició de Sartori, "el proceso [democrático] empieza con la regla (del juego) que establece cómo deben resolverse los conflictos; y esta regla (método) es el principio de mayoría" (Sartori, Giovanni, *Teorías de la Democracia*, ob.cit., Volum I, p. 169). Com sostenen, de manera contundent, MOLAS/PITARCH, "el principio mayoritario es indiscutible para la adopción de decisiones. La participación democrática conlleva el derecho de cualquier grupo o diputado a proponer; pero igualmente el derecho de la mayoría a decidir, con una decisión definitiva que zanje el asunto" (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., p. 125). De manera més senzilla, CHUECA defineix la regla de la majoria "como regla que establece un modo de proceder consistente en que la mayor parte toma las decisiones" (Chueca, Ricardo, *La regla y el principio de la mayoría*, ob.cit., p. 157). Finalment, SANTAOLALLA afirma que "es principio general del derecho que en los órganos colegiados la voluntad de la mayoría se imputa y se considera como la voluntad de tales órganos" (Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, ob.cit., p. 221).

⁸⁷⁸ En aquest sentit, BOBBIO parla de "democrazia come governo della maggioranza", tot i que posa de manifest la insuficiència d'una definició tan elemental, perquè només "indica "quanti" governano, non "come" governano" (Bobbio, Norberto, *La regola di maggioranza: limite e aporie*, ob.cit., p. 34).

En democràcia, la decisió del poble per majoria, ja sigui directament o per mitjà de representants lliurement escollits, semblaria requisit suficient per legitimar la decisió adoptada, però els precedents històrics d'aniquilació de la democràcia per una decisió majoritària -per tant, aquells en què se suprimia la pròpia regla de la majoria per vot majoritari- han impulsat una elevació de rang del que era inicialment una simple regla per convertir-la en un principi decisori: el principi majoritari⁸⁷⁹. Segons aquest principi, la decisió per majoria és un element constitutiu de la democràcia constitucional, sense el qual falla qualsevol intent de legitimació del sistema institucional⁸⁸⁰. No és possible una democràcia sense principi majoritari, igual que no és possible tampoc, en el context actual, un sistema democràtic que no incorpori el pluralisme i, conseqüentment, la protecció de les minories, precisament com element de reforç de la pròpia democràcia⁸⁸¹.

La principal expressió del principi majoritari en les democràcies representatives es troba en les cambres parlamentàries⁸⁸², que, com hem dit, són els centres formals més importants de decisió pública. Les cambres o

⁸⁷⁹ Mentre la regla de la majoria consisteix en que "la mayor parte toma las decisiones", el principi s'ha d'entendre com "aquella teoría o creencia según la cual la mayoría debe tomar las decisiones colectivas". Altrament el govern de la mayoría seria "el que resulta en un Estado donde las decisiones de los órganos representativos se adoptan de acuerdo con la regla de la mayoría" (Chueca, Ricardo, *La regla y el principio de la mayoría*, ob.cit., p. 157).

⁸⁸⁰ Són interessants, en aquest sentit, les opinions precitades de RUBIO LLORENTE (Rubio Llorente, Francisco, *Minorías y mayorías en el poder constituyente*, ob.cit., p. 33), LÓPEZ GUERRA (López Guerra, Luis, *Mayorías y minorías en los poderes del Estado*, ob.cit., p. 50) i CHUECA (Chueca, Ricardo, *La regla y el principio de la mayoría*, ob.cit., p. 157).

⁸⁸¹ Sosté LÓPEZ AGUILAR que "la conciencia de lo otro deviene presupuesto lógico del régimen democrático en tanto en cuanto previene la garantía de lo plural, distinto y alternativo", per la qual cosa "es evidente que el principio de protección de las minorías devendrá la "regla de nueve" de la teoría democrática" (*Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios*, ob.cit., p. 78). De la mateixa manera, Sartori considera que "respecto al propósito [del principi majoritari], fue elocuentemente introducido por Hamilton: "Dad todo el poder a los muchos y oprimirán a los pocos. Dad todo el poder a los pocos, y oprimirán a los muchos". La finalidad, por tanto, es evitar dar "todo el poder" a los muchos y a los pocos, distribuyéndolo sucesiva o al mismo tiempo entre las mayorías y la minorías" (Sartori, Giovanni, *Teorías de la Democracia*, ob.cit., Volum I, p. 169).

⁸⁸² El procès decisori en l'àmbit parlamentari s'emmarca en el principi general de divisió de poders, màxima expressió doctrinal de la racionalitat liberal en l'estructuració dels poders de l'Estat. Per complir el propòsit d'equilibri de poders, el poder legislatiu ha de residir "en asambleas representativas" (García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, ob.cit., pp. 154-157). En aquestes assemblees, "sólo la

assemblees estan formades per un número acotat i limitat de persones, estable i finit, que es pronuncien en votacions formalment convocades sobre els assumptes més variats -des de l'aprovació d'una llei a l'elecció d'una alta magistratura⁸⁸³. Les propostes sobre les que es pronuncien tenen normalment un caràcter alternatiu i un contingut fàcilment objectivable -noms de personnes, textos normatius, declaracions polítiques-, el que permet pronunciar-se en un sentit favorable o contrari. En darrer terme, la proposta és aprovada si obté majoria de vots i rebutjada si recull majoria de pronunciaments contraris.

A través de la tècnica de la representació, la comunitat política redueix el nombre de subjectes titulars del poder de decisió mantenint, almenys aparentment, la ficció de que el poble governa⁸⁸⁴, i es compleixen, en conseqüència, els requisits del govern democràtic, tant en les decisions fonamentals (Constitució i reforma constitucional) com en les de política quotidiana⁸⁸⁵.

Hem vist en l'apartat anterior la importància del procés electoral per determinar els membres de les cambra parlamentàries . Amb el procediment electoral, l'Estat efectua una primera reducció i simplificació de les propostes

expresión de la mayoría puede vincular al conjunto de los ciudadanos" (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit, pp. 124-125).

⁸⁸³ La funció legislativa, la més "genuina que realizan las Cámaras en los países democráticos" i la que ocupa "mayor tiempo" no és l'única activitat destacada de les assemblees representatives, les quals exerceixen també les funcions de "creación y mantenimiento del Gobierno", "impulso político i dirección de la acción de Gobierno" i "control y información" (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit, pp. 21 i següents).

⁸⁸⁴ Com deia Kelsen, la mateixa existència del poble és discutible, mes enllà de la "unitat normativa", entesa com "unidad de ordenación jurídica del Estado reguladora de la conducta de los hombres sujetos a ella". Ni el poble és una "unidad compacta" -sinó mes aviat una "aglomeración de grupos"- ni el govern és escollit per tots els membres de la comunitat sinó tan sols per "un pequeño sector de la totalidad", fins i tot "en una democracia radical" (Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit, pp. 30-33).

⁸⁸⁵ En aquest sentit, i segons ACOSTA, hi ha democràcia representativa formal si la "quiebra de la inmediación legislativa entre el titular de la potestad y el ejercicio es sólo parcial" i "se mantiene en la aprobación de la ley fundamental", la qual cosa és essencial per apreciar l'existència d'una Constitució democràtica, perquè, "en rigor, hay Constitución democrática cuando no ha sido aprobada mediante representación" sinó per un "acto constituyente directo del pueblo-nación" (Acosta, José, *La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española*, ob.cit, pp. 138-142).

polítiques entorn de les decisions que s'han d'adoptar⁸⁸⁶. Amb els procediments parlamentaris, com veurem, es reforça, en general, la posició jurídico-política dels representants enfront d'altres subjectes de participació⁸⁸⁷ -el poble, en l'exercici de la iniciativa legislativa o el referèndum- i, en particular, la posició de la majoria governamental sobre les minories. Malgrat tot, i en absència de previsions específiques en la Norma Fonamental, la jurisprudència constitucional ha atenuat el poder discrecional de la majoria estenent l'àmbit de protecció del dret constitucional de l'article 23 CE al funcionament intern de les cambres, tal i com analitzarem en apartats posteriors.

La Constitució espanyola de 1978 no menciona expressament el principi majoritari, si bé cal deduir-lo del conjunt de la norma suprema, i particularment dels principis de sobirania i pluralisme, com encertadament senyala tant la doctrina⁸⁸⁸ com la jurisprudència⁸⁸⁹. En concret, determinats pronunciaments del

⁸⁸⁶ El sistema electoral espanyol va evitar inicialment "una excesiva fragmentación que hubiera dificultado la labor parlamentaria y gubernamental"; alhora, "ha dado también pruebas evidentes de su eficacia integradora: ha facilitado que ningún partido relevante quede fuera de la vida parlamentaria, propiciando la estabilidad gubernamental y arrojando en todos los casos un partido ganador". D'aquesta manera, i a despit de la reiteradament citada "desproporcionalidad entre los votos y los escaños", s'ha generat una "dinámica del voto útil", constrenyint "el comportamiento de los votantes" i provocant un "impacto reductor de la vida partidista". Normalment, "los dos primeros partidos suman el 80 por 100 de los escaños y el 90 por 100 entre los cuatro más votados" (Montero, José Ramón, *El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, ob.cit., pp. 13-15).

⁸⁸⁷ La primàcia dels representants i dels partits polítics en el sistema de participació és "clara y meridiana" per ARAGÓN. En opinió de l'autor, durant el procès constituent, "se recondujo el tema [de la participación] hacia la primacía de una democracia representativa con los partidos políticos como protagonistas casi exclusivos" (Aragón, Manuel, *El reforzamiento de la participación política*, p. 31). En opinió de PÉREZ SOLA, "el protagonismo indiscutible de los partidos políticos, buscado a propósito por casi todas las fuerzas políticas durante el debate constituyente, deja en un plano muy residual las formas de participación directa de los ciudadanos" (Pérez Sola, *Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos*, ob.cit., p. 117). En el mateix sentit, els anteriorment citats RAMÍREZ (Ramírez, Manuel, *La Participación política*, ob.cit., p. 55) i GARRORENA (Garrorena, Ángel, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, ob.cit., p. 135).

⁸⁸⁸ En referència al principi majoritari com a part del contingut implícit de la Constitució, es pot citar ARAGÓN (Aragón, Manuel, *La eficacia jurídica del principio democrático*, ob.cit., pp. 29 i següents) i LAPORTA (Laporta, Francisco J., *Norma básica, Constitución y decisión por mayorías*, ob.cit.). RUBIO LLORENTE també distingeix entre regla "procedimental" i principi de la majoria com a criteri de "legitimidad" (Rubio Llorente, Francisco, *Minorías y mayorías en el poder constituyente*, ob.cit.), de la mateixa manera que ho fa CHUECA (Chueca, Ricardo, *La regla y el principio de la mayoría*, ob.cit., p. 157). MOLAS/PITARCH, en canvi, consideren que l'article 79.2 CE, que conté una regla procedural (la majoria simple), consagra "explicítamente" el principi majoritari (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Los Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., p. 126).

Tribunal Constitucional consideren que, en raó del principi de sobirania popular, la voluntat de la majoria preval sobre les posicions minoritàries. Les minories poden defensar i conservar les seves pròpies posicions ideològiques, fins i tot en contra de la Constitució, però sempre i quan acceptin la voluntat majoritària, lliurement expressada⁸⁹⁰.

El text de la Constitució, en canvi, incorpora expressament la regla de la majoria com a norma bàsica de decisió en l'àmbit de les Corts Generals, previ requisit d'un quòrum mínim d'assistència. En contret, l'article 79 preveu que "per adoptar decisions, les Cambres han d'estar reunides reglamentàriament i amb assistència de la majoria dels seus membres" Així mateix s'estableix que "els esmentats acords, per ser vàlids, hauran de ser aprovats per la majoria dels membres presents, sense perjudici de les majories especials que estableixin la Constitució o les lleis orgàniques i les que per l'elecció de persones estableixin els Reglaments de les Cambres"⁸⁹¹. En aquest sentit, les precitades normes continuen la tradició del

⁸⁸⁹ Una interpretació de la majoria com a principi legitimador, més enllà de l'estreta regla decisiòria es conté a la STC 101/1983, de 18 de novembre, Recurs d'emparsa contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB per no acatar la Constitució, FJ 3r. En la mateixa és diu que "la CE una vez promulgada, tiene validez y obliga a todos los ciudadanos españoles por haber sido ratificada -entre otros requisitos- por la mayoría del pueblo español, con independencia de cual fuera el voto de ésta o aquella persona, de este o aquel grupo de electores, pues, de no ser así, ninguna norma aprobada por una mayoría con el voto en contra o la abstención de una minoría podría pretender obligatoriedad general, lo que no sólo sería absurdo sino también contrario al artículo 9.1 CE y al principio de seguridad jurídica".

⁸⁹⁰ A més de la referida STC 101/1983, de 18 de novembre, es pot citar, sobre el mateix assumpte (acatament de la Constitució), la STC 119/1990, de 21 de juny, Recurs e'mparsa contra la decisió del Congrés de no permetre l'adquisició plena de la condició de diputats als representants d'HB, per acatar la Constitució amb una fórmula no prevista al Reglament. FJ 7; i també la STC 122/1983, de 16 de desembre. Recurs d'emparsa contra la Resolució de la Mesa del Parlament galleg per la que es denega l'adquisició plena de la condició de diputat per falta de jurament/promesa d'acatament i fidelitat a la Constitució.

⁸⁹¹ En opinió de VÍRGALA, l'article 79.2 CE "no consagra (...) la "mayoría simple", ya que ésta viene determinada con relación a los votos y no a los miembros". La redacció de la norma obligaria a incloure en el còmput "las abstenciones de los presentes", perquè els vots positius s'haurien de calcular sobre els membres presents, i no sobre els vots. En la pràctica, segons l'autor, la regla, seguint el criteri general del "parlamentarismo comparado", s'aplica sobre els vots (Virgala Foruria, Eduardo, "Sobre el concepto de mayoría en el ordenamiento parlamentario español", Revista de las Cortes Generales, 1996, número 37, p. 46). De fet, l'article 79.1 del Reglament del Congrés del Diputats i l'article 93.1 del Reglament del Senat han introduït una precisió sobre el contingut de la norma constitucional que afavoreix la referida interpretació, en exigir, en un cas "mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente" i, en l'altra, "mayoría simple de Senadores presentes". En el mateix sentit, SANTAOLALLA (Santaolalla, Fernando, Derecho parlamentario español, ob.cit., p. 222).

constitucionalisme històric, que incorpora la regla de decisió per majoria, en l'àmbit parlamentari, des de la Constitució de 1812⁸⁹².

La norma constitucional acull la regla de majoria més senzilla (majoria simple dels presents, amb més vots a favor que en contra, sobre un quòrum mínim de majoria dels membres de la Cambra)⁸⁹³, el que, en votacions ordinàries que no requereixin una concorrència qualificada de vots, fa tècnicament possible que una proposta sigui aprovada per un número relativament reduït de parlamentaris, enfront d'una majoria d'abstencions o vots en blanc. Però, tot i ser tècnicament possible, no sembla políticament probable, i, en tot cas, estarem davant d'un supòsit excepcional i no habitual.

6.2.2. La majoria qualificada com a forma d'integració de les minories en el procés decisorí

Les majories qualificades s'apliquen especialment en tres àmbits, el procediment d'elaboració de les lleis orgàniques, el procediment d'elecció de determinades magistratures i òrgans interns de les cambres, i el procediment de reforma constitucional.

En el cas de les lleis orgàniques, i particularment en aquelles matèries de desenvolupament directe de la Constitució -matèries sensibles com els drets fonamentals, el règim electoral, o l'organització territorial- la voluntat del poder constituent, en incorporar el mecanisme de la majoria qualificada, va ser

⁸⁹² Mentre les Constitucions de 1812, 1837 i 1845 preveien el criteri qualificat de "pluralidad [mayoría] absoluta de votos" en les decisions parlamentàries (article 139 de la Constitució de 1812), totes les altres constitucions, des de 1869, exigeixen la "pluralidad [mayoría] de votos" (article 56 de la Constitució de 1869).

⁸⁹³ Es tracta de la interpretació "clásica y predominante" de la regla de la majoria, segons la qual "una decisión se aprueba por mayoría simple cuando los votos afirmativos son superiores a los negativos, sean cuales fueran las abstenciones o los votos nulos" (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., p.. 103).

prolongar el consens constitucional⁸⁹⁴, lògicament en una mesura menor que la requerida per la reforma constitucional.

La jurisprudència constitucional ha acollit aquest argument, que indirectament protegeix les minories, ja que imposa un suport parlamentari qualificat en la votació de les esmentades matèries⁸⁹⁵. Aquest suport, llevat d'una majoria absoluta de govern -tampoc tan difícil d'obtenir, d'altra banda-⁸⁹⁶ exigirà la concorrència de varíes voluntats polítiques. El que indirectament està sostenint el Tribunal Constitucional en equiparar majoria qualificada i consens constitucional és el principi de democràcia pluralista "decisòria" (més enllà de la simple representació o participació de les minories en el debat) però tan sols en els casos excepcionals i taxats previstos per la Constitució, per no invalidar el principi majoritari i el normal funcionament del procés decisorí⁸⁹⁷.

En determinats assumptes, l'exigència d'una majoria qualificada, com ha dit el Tribunal en pronunciar-se sobre aquesta regla en un àmbit no pròpiament polític però de gran transcendència (els òrgans assessors de les TV pública), va

⁸⁹⁴ En opinió de PÉREZ ROYO, "la ley orgánica tiene una vinculación especial con la voluntad del constituyente que la diferencia por esto de la ley ordinaria" (*Las fuentes del derecho*, Página 79). Per VÍRGALA, la majoria qualificada "es un requisito exigido para votaciones cuyo objeto se considera de gran transcendencia: por ello requieren un consenso más amplio que el que supone la "mayoría simple"" (Virgala, Eduardo, *Sobre el concepto de mayoría en el ordenamiento parlamentario español*, ob.cit., p. 53). Malgrat tot, PÉREZ LUÑO considera que, amb la remissió a llei orgànica "se corre el riesgo de privar a los derechos fundamentales de su valor paradigmático para un funcionamiento estable y democrático del poder, al quedar supeditados a los vaivenes de las mayorías parlamentarias" (Pérez Luño, Antonio, *Los derechos fundamentales*, ob.cit., p. 75).

⁸⁹⁵ Segons la STC 6/1982, de 22 de febrer, *Conflictes positius de competència promoguts per la Generalitat de Catalunya sobre l'Alta Inspecció de l'Estat en matèria d'ensenyament no universitari*, Fj 6, el legislador orgànic actua de "constituyente permanent".

⁸⁹⁶ El grup parlamentari de la majoria (socialista) va disposar de majoria absoluta de vots en el Congrés dels Diputats en les legislatures III^a (1982-86, 202 diputats), IV^a (1986-89, 186 diputats) i V^a (1989-93, 176 diputats). El grup parlamentari popular l'ha obtingut en la VIII^a legislatura (2000-..., 183 diputats).

⁸⁹⁷ L'argument del caràcter excepcional de les lleis orgàniques es va enunciar en la Sentència de 13 de febrer de 1981, *Recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei Orgànica de l'Estatut de Centres Escolars (LOECE)*, Fj 21.a), i s'ha repetit en sentències posteriors (per exemple, la rellevant STC 160/1987, de 27 d'octubre, *Recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei d'Objecció de Consciència*, Fj 2n). En la primera sentència citada es considera que "llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasesen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas".

més enllà d'allò merament tècnic, i es converteix en un principi procedural que pretén assegurar el màxim suport per determinades decisions.

En concret, la Sentència sobre la llei aragonesa de creació, organització i control parlamentari de la Corporació Aragonesa de Radio i Televisió, que declara inconstitucional l'article 8.2 de l'esmentada norma, dictada en desenvolupament de l'Estatut de la Radio i la Televisió (llei estatal 4/1980, de 10 de gener)⁸⁹⁸. Mentre la norma de l'Estat, que té caràcter bàsic, prescriu una majoria qualificada de 2/3 dels membres del Consell d'Administració per adoptar determinades decisions, la llei aragonesa tan sols hi preveia la majoria absoluta. Al marge del caràcter bàsic de la norma estatal -motiu suficient per declarar inconstitucional la previsió de la norma aragonesa, per excedir-se de les bases- el Tribunal va més enllà, i contradiu l'affirmació de la representació aragonesa, segons la qual els 2/3 són "meras diferencias de grado de cualificación". En opinió del Tribunal, "es manifiesta en este caso la finalidad a que una mayoría tan amplia responde: garantizar el pluralismo político en tanto que valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE) y estimular el más amplio consenso entre los elegidos por las distintas fuerzas parlamentarias en la adopción de ciertas decisiones"⁸⁹⁹

En definitiva, no es tracta tan sols de que, en un nivell elemental i bàsic com veurem després, s'asseguri la presència de les minories en l'exercici de la iniciativa, en el debat i en la votació. Es pretén, en darrer terme, que les seves opinions siguin tingudes en compte d'alguna manera, en imposar un vot qualificat que, en algun casos, la majoria governamental ordinària no podrà cobrir, per si sola. Es garanteix d'aquesta manera el pluralisme tant en el procediment com en

⁸⁹⁸ STC 146/1993, de 29 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei aragonesa de creació, organització i control parlamentari de la Corporació Aragonesa de Radio i Televisió.

⁸⁹⁹ STC 146/1993, de 29 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat contra la llei aragonesa de creació, organització i control parlamentari de la Corporació Aragonesa de Radio i Televisió, FJ 4t.

la decisió⁹⁰⁰. S'incorporaran necessàriament una part dels continguts de la minoria, i es reduiran els propis de la majoria, amb la qual cosa s'assolirà un pluralisme material (no tan sols representatiu o procedural), propi de les democràcies consociatives⁹⁰¹.

L'ordenament constitucional exigeix la concorrència de majories qualificades per la votació de diferents assumptes que són competència de les cambres legislatives, i que tenen en comú la seva transcendència política i/constitucional, entre els quals:

- Majories qualificades de reforma constitucional, que són la majoria de 2/3 de cada cambra en el procediment de reforma agreujada (article 168 CE) (tan en una primera fase de decisió sobre el principi de reforma, com en la fase final d'aprovació de la mateixa) i la majoria de 3/5 de cada cambra en el procediment de reforma ordinària, amb la majoria alternativa de 2/3 del Congrés, si la majoria del Senat està per sota dels 3/5 però per sobre de la majoria absoluta (article 167 CE). Probablement, la reforma constitucional és la qüestió on està més justificada la majoria qualificada⁹⁰². Malgrat tot, en el

⁹⁰⁰ LOEWENSTEIN destaca la incidència de les majories qualificades en l'equilibri de poder dintre de cada institució. En la seva opinió, les "mayorías cualificadas [en determinadas decisiones políticas fundamentales] son, por lo tanto, una técnica importante de los controles intraórgano, por medio de las cuales el poder estará debidamente distribuido, y se alcanzará una eficaz protección de la minoría limitando a la mayoría". Així, "cuanto más estrictas sean las exigencias numéricas, tanto más convincentemente será expresada la voluntad general de la asamblea, y tanto mayor será la disposición de la minoría vencida en la votación para aceptar la decisión tomada" (Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, ob.cit., p. 245). Per ELSTER, "se supone que las mayorías calificadas han de proteger los derechos individuales contra los intereses poderosos y las pasiones duraderas de la mayoría" (Elster, Jon, Regla de mayoría y derechos individuales, ob.cit., p. 34).

⁹⁰¹ L'objectiu de les democràcies consociatives no és tan sols evitar l'exclusió dels "grupos perdedores de la participación en la toma de decisiones", sino també assegurar-se de que "las minorías electorales obtengan la satisfacción de sus intereses básicos" (Lijphart, Arend, Las democracias contemporáneas, ob.cit., pp. 37-38). Per contra, des d'una perspectiva economicista, BUCHANAN/TULLLOCK consideren que "el requisito de una mayoría cualificada realmente equivale a permitir que una minoría gobierne", ya que "los deseos de un 51 por 100 pueden ser frustrados" (Buchanan, James, i Tulllock, Gordon, El cálculo del consenso, ob.cit., p. 295). Però, tot i que existeix el risc de que "los derechos concedidos a las minorías" siguin utilitzats per paralitzar transitòriament "el mecanismo parlamentario", en no poques ocasions, ha servit per "una transacción entre mayoría y minoría" (Kelsen, Hans, Esencia y valor de la democracia, ob.cit., pp. 93-94).

⁹⁰² "Le decisioni a maggioranza qualificata privilegiano la durata delle istituzioni. Per questo motivo esse vengono adoperate per approvare o -principalmente- per modificare le Costituzione" (Cassese, Sabino, Maggioranza e minoranza, ob.cit., p. 52). SANCHEZ NAVARRO, per la seva banda, considera que, amb les majories

nostre sistema constitucional -de fet, tampoc en els sistemes comparats més propers-⁹⁰³, no s'exigeix ni quòrum de votació ni majoria qualificada en els referèndums de ratificació (el potestatiu de l'article 167 CE i l'obligatori de l'article 168 CE)

- Majories qualificades en el procediment legislatiu, entre les que destaca la majoria absoluta exigida per l'aprovació de les lleis orgàniques. Tal i com estableix l'article 81.2 CE, "l'aprovació, modificació o derogació de les lleis orgàniques exigirà majoria absoluta del Congrés, en una votació final sobre el conjunt del projecte", el que es reproduceix, amb previsions afegides per si són necessàries noves votacions, a l'article 131 del Reglament del Congrés⁹⁰⁴. La majoria absoluta és requereix també per l'aprovació dels propis reglament de les cambres (article 72.1 CE), i el reglament de sessions conjunes (art. 72.2 CE)
- Majories qualificades en l'elecció i cessament del President del Govern. La Norma Suprema exigeix majoria absoluta per l'elecció del President del Govern en primera votació (art. 99.3 CE) -però no en segona, en que és suficient majoria simple-, per l'aprovació d'una moció de censura (art. 113 CE), i per aprovar l'acusació de traïció contra el màxim responsable del Govern (art. 102.2). La doctrina ha interpretat la exigència de majoria qualificada en la moció de censura no tan com una tècnica de integració de les minories sinó com un reforç de l'estabilitat del govern (parlamentarisme

qualificades exigides per aprovar la reforma constitucional, per qualsevol dels dos procediments, "no sólo se refuerza la protección de las minorías, sino también la de la propia Constitución" (Sánchez Navarro, Ángel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. p. 346).

⁹⁰³ Les Constitucions de França, Portugal, i Itàlia, i la Llei Fonamental de Bonn no exigeixen cap majoria qualificada ni quòrum de votació en els referèndums de reforma constitucional.

⁹⁰⁴ La majoria absoluta del Congrés s'ha d'entendre com "*mayoría absoluta de los miembros de la Cámara*" (article 131.2 del Reglament del Congrés de Diputats), el que inclou "*los escaños realmente cubiertos en cada momento, descontadas las vacantes producidas*", criteri relativament menys exigent - i en particular en el Congrés dels Diputats, per l'absència, per manca de presa de possessió, dels diputats d'Herri Batasuna en quasi totes les legislatures - que el criteri de la majoria absoluta del número legal de membres, que es refereix "*al número total de miembros de pleno derecho de la Cámara*" (Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., p. 103).

racionalitzat)⁹⁰⁵, que, en determinades circumstàncies, pot tornar-se en contra de la pròpia estabilitat del sistema⁹⁰⁶. Les majories simples demandades en la segona votació d'investidura (art. 99.3 CE) i en la qüestió de confiança (art. 112 CE) també propicien l'estabilitat del poder executiu⁹⁰⁷.

- Majories qualificades en l'elecció de les altes magistratures constitucionals. Concretament, l'elecció del Defensor del Poble, que requereix una majoria de 3/5 parts de les dues cambres; l'elecció dels 20 vocals del Consell General del Poder Judicial⁹⁰⁸, que es reparteixen, a parts iguals, les dues cambres, i

⁹⁰⁵ Per PORRAS NADALES, el "parlamentarismo racionalizado", i particularment "el reforzamiento progresivo del principio mayoritario" comporten mesures "destinadas a asegurar la estabilidad de la mayoría", entre les quals hi ha la moció de censura constructiva (Porras Nadales, Antonio, *Mayoría y pluralismo*, ob.cit., p. 90-91). Al respecte assegura EMBID IRUJO que "el fundamento del control parlamentario en nuestro país radica en que el control es competencia de la mayoría y ello favorece la estabilidad política" (Embíd Irujo, Antonio, *El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones*, ob.cit., P. 9). Així, des d'una perspectiva estrictament jurídica, l'únic control parlamentari possible sobre el govern és el que inclou la "sanció", per la qual cosa, i "dado que en él impera el principio de la mayoría", es fa "extraordinariamente difícil que el Gobierno sea derrotado" (Aragón, Manuel, *Constitución y control de poder*, ob.cit., P. 161).

Tanmateix, per LÓPEZ GUERRA, "control y exigencia de responsabilidad aparecen como funciones complementarias pero separadas. El control parlamentario se configura como examen y evaluación de la acción de Gobierno, mientras que la imposición de sanciones o la exigencia de responsabilidad como resultado de tal examen y evaluación serían consecuencias eventuales del control, pero no una función incluida en todo caso en éste" (López Guerra, Luis, *Control parlamentario y minorías*, ob.cit., p. 88)

⁹⁰⁶ Així ho entén SÁNCHEZ DE DIOS, recollint diverses opinions doctrinals. Segons aquestes, "para los críticos de la institución el aspecto de la estabilidad, que es su determinante teleológico, apenas tiene significación real" ja que por "propiciar la permanencia de gobiernos minoritarios" i allargar les crisis en el temps, la qual cosa "no sólo pone en peligro la estabilidad del sistema, sino el sistema en sí" (Sánchez de Dios, Manuel, *La moción de censura. Un estudio comparado*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, pp. 270-271). En el mateix sentit, APARICIO/SOLÉ TURA, pels quals "la consecuencia práctica puede ser que la estabilidad se convierta en un auténtico equilibrio de debilidades: un Gobierno minoritario que sigue ejerciendo el poder en condiciones precarias y un Parlamento en su mayoría adverso al Gobierno pero incapaz de generar una alternativa programática" (Aparicio, Miguel Angel, i Solé Tura, Jordi, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, ob.cit., p. 206)

⁹⁰⁷ En la pràctica, les qüestions de confiança plantejades "han tenido un valor básicamente testimonial", sense efectes jurídics pràctics, ja que "la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno asegura su aprobación" i per aquesta raó ha servit, sobre tot, "como medio de comprobar que cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria en momentos de particular importancia" (Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, ob.cit., p. 349).

⁹⁰⁸ La redacció final de l'article 122.3 de la Constitució tan sols preveu explícitament l'elecció parlamentària de 8 dels 20 magistrats del Consell, per majoria de 3/5 parts. A partir d'una esmena introduïda pel diputat Bandrés durant la tramitació del projecte de llei orgànica del Poder Judicial de 1985, recolzada per la majoria socialista, es va adoptar el sistema d'elecció parlamentària completa per la mateixa majoria, la qual "requería inevitablemente", segons els promotores, "de un consenso entre las fuerzas políticas". Es va destacar també en aquell moment que la Constitució tan sols senyala, en dos casos, els elegibles (judges i juristes), i en un d'ells (els 8 esmentats) els electors, i deixa la resta per la llei orgànica (Terol, Manuel José, *El Consejo general del Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 75-77).

que demana una idèntica majoria de 3/5 parts (article 122.3 CE, pels 8 vocals no judicials, i article 112 de la Llei Orgànica del Poder Judicial, per la resta); i l'elecció de 8 dels 12 magistrats del Tribunal Constitucional⁹⁰⁹, que s'escollliran a raó de 4 per cada cambra, per la mateixa majoria de 3/5 dels seus membres (article 159.1 CE)⁹¹⁰. L'exposició de motius de la Llei Orgànica del Poder Judicial justifica l'exigència de l'esmentada majoria qualificada en la necessitat d'integrar altres grups en la decisió concreta d'escolllir els vocals⁹¹¹. Així, tot i que l'esmentat sistema d'elecció va ser expressament convalidat pel Tribunal Constitucional, la doctrina ha expressat certes reserves sobre el mateix⁹¹², no tan per la majoria requerida sinó per l'ús fet

⁹⁰⁹ Sobre la conveniència d'integrar les minories en el sistema de control de constitucionalitat, podem citar Kelsen, pel qual l'esmentada participació esdevé una garantia de "existencia" de la minoria, que li evita "estar expuesta a la arbitrariedad de la mayoría" (Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ob.cit., p. 106).

⁹¹⁰ En opinió de SANCHEZ NAVARRO, el sistema d'elecció del Tribunal Constitucional "supone una sólida barrera contra el dominio de las mayorías" (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. p. 339).

⁹¹¹ Així, "la exigencia de una muy cualificada mayoría de tres quintos - pareja a la que la Constitución requiere para la elección de los otros miembros-garantiza, a la par que la absoluta coherencia con el carácter general del sistema democrático, la convergencia de fuerzas diversas y evita la conformación de un Consejo General que responda a una mayoría parlamentaria concreta y coyuntural" (Apartat VI del Preàmbul de la Llei Orgànica del Poder Judicial, LO 6/1985, d'1 de juliol).

⁹¹² RAMOS MÉNDEZ considera "controvertido" el sistema d'elecció parlamentària de tots els vocals del Consell General del Poder Judicial, però critica que fos aquesta l'única qüestió "polémica" del debat de la llei (Ramos Méndez, Francisco, *Derecho procesal civil*, José María Bosch Editor SA, Barcelona, 1990, Volum I, Pròleg i P. 109). La raó d'aquesta controvèrsia, segons FERNÁNDEZ SEGADO, es troba en que la completa elecció parlamentària del Consell introduceix "el grave peligro de sujetar este órgano, en su entera composición, a la dinámica del estado de partidos, algo que, como el mismo Juez de la Constitución ha reconocido, no resulta oportuno" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, ob.cit., p. 797). SÁNCHEZ NAVARRO, en el mateix sentit, creu que "la amplia mayoría requerida constitucionalmente (tres quintos de cada cámara) (...) no impide que el órgano haya pasado a ser marco de la lucha política partidista", el que explica que "la valoración doctrinal del mecanismo de elección vigente desde el año 1985 no sea en absoluto pacífica" (Sánchez Navarro, Angel J., *La oposición parlamentaria*, ob.cit. pp. 330-331).

TEROL, per la seva banda, recorda que tant en el debat parlamentari com en el jurisprudencial, la principal preocupació dels contraris al sistema eren els seus efectes sobre la "independencia judicial" (Terol, Manuel José, *El Consejo General del poder Judicial*, ob.cit., pp. 78-80). De tota manera, la STC 108/1986, de 29 de juliol, en resoldre el recurs d'inconstitucionalitat contra l'esmentada llei, va dictaminar la licitud del sistema emparant-se en la necessitat de "asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en la sociedad".

APARICIO, per la seva banda, al respecte del pluralisme i l'òrgan de govern del poder judicial, fa veure que "el Consejo General del Poder Judicial responde a una concepción de órgano único de gobierno del Poder Judicial sin viso alguno de previsión descentralizadora". Al seu entendre, el principi d'unitat jurisdiccional afecta la "unidad de función", segons uns "mismos principios", "sin que necesariamente exija que su conformación orgánica sea también única o idéntica" (Aparicio Pérez, Miguel Ángel, *Jueces y Justicia en la Constitución Española*, a Asensi Sabater, José (Coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Publicaciones de la Universidad de Alicante-Tirant lo Blanch, València, 1997, pp. 969 i 974-975)

en la pràctica. Així, la reserva de quotes en el Consell per cada grup polític ha prevalgut sobre la idoneitat de cada candidat i el consens interpartidari. En algun cas s'ha posat de manifest que l'elecció parlamentària no ha servit per alterar el caràcter conservador del poder judicial⁹¹³.

- L'autorització de mesures excepcionals, en supòsits de risc per l'ordre constitucional, i particularment la declaració de l'estat de setge, per majoria absoluta (article 116.4 CE i article 164 del Reglament del Congrés), amb algun dubte de caràcter formal⁹¹⁴ i l'adopció de mesures excepcionals contra les Comunitats Autònombes que incompleixin els seus deures constitucionals o atemptin greument contra "l'interès general d'Espanya", per idèntica majoria (article 155.1 CE i article 189.5 del Reglament del Senat)

Així mateix, els reglaments del Congrés i del Senat requereixen majoria absoluta per l'elecció del President de cada cambra⁹¹⁵, si bé tan sols la demanen en primera votació⁹¹⁶. El reglament del Senat utilitza una fórmula semblant, tot i que, en el cas d'una segona votació, preveu la possibilitat de que hi participin els que "hayan empatado con mayor número de votos, o, en su defecto, entre los que

⁹¹³ GERPE parla de "parlamentarización total de la designación de los veinte vocales" (Gerpe Landín, Manuel, "El gobierno del poder judicial en el constitucionalismo europeo continental: Francia, Italia, Portugal y España", a VVAA. *La división de poderes: el poder judicial*, Institut de Ciències Polítiques i Socials-Universitat de Lleida, Barcelona, 1996, p. 29). Tanmateix, a l'entendre de ANDRÉS IBÁÑEZ/MOVILLA, el sistema d'elecció de la llei orgànica del Poder Judicial "carece francamente de incidencia en el plano de la articulación institucional, que en lo esencial se mantiene", i, en canvi, "elimina del campo de la magistratura, que seguirá siendo prevalentemente la misma estructura jerárquico-burocrática, un importante factor de transformación interna: el mecanismo democrático-representativo" (Andrés, Perfecto, i Movilla, Claudio, *El Poder Judicial*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 93).

⁹¹⁴ El Congrés declara l'estat de setge, però també determina l'abast, efectes i duració del mateix, "algo sin parangón en el Derecho comparado". El caràcter general de la "singular resolución", lligada al principi general de legalitat, planteja dubtes sobre el seu rang normatiu i la possibilitat d'invocar-la davant dels tribunals (Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, ob.cit, pp. 373-375).

⁹¹⁵ El perfil de la Presidència de les cambres en l'ordenament parlamentari espanyol és arbitral, neutre i de garantia. El President fonamenta "su autoridad en una actitud abierta a la obtención de acuerdos entre Grupos Parlamentarios" (De la Peña Rodríguez, Luis, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1998, pp. 205-206).

⁹¹⁶ Així, segons l'article 37.1 del Reglament del Congrés, "en la elección del Presidente, cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta. Resultará elegido el que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la cámara. Si ninguno obtuviera en primera votación dicha mayoría, se repetirá la elección entre los que hayan alcanzado las dos mayores votaciones y resultará elegido el que obtenga más votos".

hayan obtenido las dos mayores votaciones" (art. 7.2). S'ha de fer notar l'analogia parcial entre aquest sistema i la votació d'investidura del President del Govern (majoria absoluta en primera votació i simple en la segona). En qualsevol cas, i a diferència de la fórmula de l'elecció de la resta de la Mesa, es prescindeix de qualsevol garantia formal de protecció de les minories⁹¹⁷.

D'altra banda, la regla de la majoria qualificada també s'utilitza per determinats acords que incideixen sobre el funcionament de les cambres, entre els quals, la convocatòries de sessions extraordinàries (article 61 del Reglament del Congrés i 70 del Reglament del Senat) i secretes (articles 63-64 del Reglament del Congrés), o, en el que fa referència al procediment legislatiu, la possibilitat de exercir el vet sobre una llei aprovada pel Congrés (article 123 del Reglament del Senat)⁹¹⁸.

El vot ponderat, que es preveu, entre d'altres qüestions, per resoldre l'empat en el si de les comissions (article 88 del Reglament del Congrés), per l'adopció d'acords en el si de la Junta de Portaveus⁹¹⁹ i també en la votació dels acords de les Comissions d'investigació (article 52 del Reglament del Congrés) no és pròpiament un mecanisme per formar majories qualificades, sinó un "sistema de votació"⁹²⁰. Al respecte, el vot ponderat tan sols pondera la força numèrica de

⁹¹⁷ Com diu SÁNCHEZ NAVARRO, "cabe así una Presidencia de cualquiera de las Cámaras que no goce, siquiera, del apoyo de la mitad de sus miembros, al contrario de lo previsto en el ordenamiento portugués. En este sentido, pues, no puede afirmarse que exista una garantía formal específica de las minorías" (Sánchez Navarro, Angel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, ob.cit, p. 182). Al parer de TORRES MURO, en canvi, "la solución parece acertada teniendo en cuenta que el vencedor debe ser consciente de que la falta de apoyo de las minorías no supone, en modo alguno, que sus funciones deban desarrollarlas "contra" éstas" (Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 76).

⁹¹⁸ El requisit de majoria absoluta per determinades decisions sobre el funcionament intern de les cambres és pròpia del dret parlamentari comparat, segons SANTAOLALLA. "Obsérvese - sosté- que uno de los legitimados para provocar un período extraordinario es la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras, mayoría que en cualquier sistema democrático determina y gobierna su vida interna" (Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, ob.cit, p. 103).

⁹¹⁹ "Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio del voto ponderado" Art. 39.4 del Reglament del Congrés.

⁹²⁰ Molas, Isidre, i Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, ob.cit., p. 99.

cada grup representat en el Ple, sense demanar cap qualificació en la votació dels acords.

Però, a diferència de la majoria simple, el portaveu vota per tots els membres del seu grup (presents i absents), pel que cal entendre'l com un criteri més qualificat que la majoria simple (majoria de vots positius dels presents, en llibertat de vot, amb quòrum de la meitat més u del nombre legal dels membres de la cambra). Així, "votaran" tots els diputats i no es produiran "dissidències internes" en el sentit del vot, la qual cosa ha plantejat algun dubte doctrinal⁹²¹.

6.3. El reconeixement i la protecció de les minories en els òrgans de representació.

6.3.1. Les minories parlamentàries en la jurisprudència del Tribunal Constitucional

Alhora que s'integren en els processos decisoris a través de les majories qualificades, les minories parlamentàries també disposen d'una protecció específica (organitzativa i processal) que deriva del principi democràtic

⁹²¹ En concret, PÉREZ SERRANO fa veure la contradicció entre el vot ponderat i el caràcter "personal e indelegable" del mateix, segons l'article 79.3 CE. Segons l'autor, l'adopció d'acords per vot ponderat "presume la dirección única de voto de todos los componentes de un mismo grupo parlamentario", la qual cosa és "un simple juego de presunciones" sobre "la operatividad de la disciplina de los Grupos parlamentarios". Estem, en tot cas, davant el "problema de su posible inconstitucionalidad" (Pérez Serrano, Nicolás. Los grupos parlamentarios, Tecnos, Madrid, 1989, p. 212). REBOLLO destaca que el vot ponderat va aparèixer en el dret parlamentari francès (1958) per "reforzar el binomio Gobierno-mayoría". Tot i que el sistema del vot ponderat "suele dejarse como última solución, después de haber promovido el acuerdo o toma de decisión mediante consenso", també és cert que, si s'entén que el portaveu vota per tot el grup, el sistema planteja un "problema de constitucionalidad", que pot superar-se si s'entén que el vot del portaveu no es fa per delegació dels membres del grup, sinó que val "tanto como los miembros que tiene su Grupo parlamentario" (Rebollo, Lucrecio, La Junta de Portavoces, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1998, p. 233). Per ARANDA, el vot ponderat "plantea grandes problemas teóricos desde la dogmática clásica de la representación política. A nuestro entender, estamos ante un nuevo ejemplo de cómo el concepto de representación política ha de ser sometido a una reinterpretación que inevitablemente pasará por reconocer la importancia creciente de los Grupos parlamentarios", si bé el mecanisme es presenta com una "necesidad ineludible" pel funcionament intern de les cambres (Aranda Álvarez, Elviro, Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 291)