

**REPRESENTACIÓN O PARTICIPACIÓN DE LAS MINORIAS: SOBRE LA DETERMINACIÓN DE ALGUNOS ESPACIOS CONSTITUCIONALES ÚTILES A LAS POLÍTICAS DEL RECONOCIMIENTO.**

**Francisco Caamaño.  
Catedrático de Derecho  
Constitucional.**

1. El círculo de los nuestros.
2. La dimensión espacial de lo diverso y la política de la tierra
  - 2.1. La nación y los extraños.
  - 2.2. Representación o participación territorial.
3. Posibilidades constitucionales de la representación de grupo
  - 3.1. Algunas cuestiones sobre la representación especular de grupos minoritarios.
  - 3.2. Sobre la utilización del derecho a la participación política como remedio de tutela antidiscriminatoria
4. Minorías, reconocimiento y participación.

## 1. El círculo de los nuestros.

El castellano, a diferencia de otras lenguas, no permite jugar al equívoco: *ser* una minoría y *estar* en minoría nunca es lo mismo. Quien *está* en minoría puede pretender alcanzar la mayoría. Quien *es* una minoría sólo puede convertirse en minoría mayoritaria, a no ser que consiga la secesión; entonces, podrá alegar su condición de mayoría y, en su caso, hacerla valer frente a nuevas minorías mediante el instrumento legitimador de la representación política y su teórica capacidad procedimental para recoger, a través del sufragio, opciones políticas pretendidamente plurales.

La democracia representativa y la Constitución, cara y cruz de un mismo proyecto (europeo, cristiano y blanco) sobre las relaciones entre el individuo y la comunidad, ha sabido dar respuesta satisfactoria a la pluralidad de perspectivas de los iguales. Más problemas ha encontrado, sin embargo, -baste con recordar los procesos colonizadores o la experiencia política de los Estados de la América del norte- cuando ha querido integrar lo diverso, porque el Parlamento, en efecto, no puede convertir a un hombre en mujer (ni en asiático a un latino o en irlandés a un afroamericano).

La representación política, como pieza medular del Estado constitucional, nació para delimitar el *círculo de los nuestros*, de los que se pueden identificar con el gobierno de la cosa pública, generando un sentimiento artificial, hasta entonces inexistente, de pertenencia abstracta a la comunidad, ahora concebida como Estado-nación para que el vínculo individuo/grupo no se circunscriba coyunturalmente a las generaciones presentes y se consolide como “Nación” o como “espíritu del pueblo”. La representación política –así lo he escrito en otro lugar<sup>1</sup>- tiene por objetivo fundamental la *creación* de ciudadanos o, si se prefiere, de *hijos de la nueva libertad* concebidos a imagen y semejanza del ideario liberal, tallado en las nuevas Tablas de las declaraciones de derechos. El constitucionalismo revolucionario –salvando en este punto al joven Montesquieu de las Cartas Persas- perseguía la uniformidad de *todos los que estaban*, aunque para ello fuese necesario aprobar un nuevo calendario y olvidarse del ayer. Como diría Robespierre en su célebre discurso de 5 de febrero de 1794 (Sobre los

---

<sup>1</sup> “La representación política creó al ciudadano como sujeto individual titular de derechos, formalmente igual en una sociedad de iguales”, en “Representación política, identidades, sujetos”, en *Los sujetos del Derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001, págs. 44-47, especialmente.

principios de la moral pública), “queremos sustituir, en nuestro país, (...) las costumbres por los principios...”.

El hombre igual de la Revolución liberal se contrae al reducido ámbito de los ciudadanos y todo buen ciudadano es, a su vez, un *nacional*, un patriota. La escuadrónivel que pende entre los pechos desnudos de la República simboliza la igualdad entre ciudadanos, olvidándose -y no por casualidad- de que la mujer no formaba parte de ese reducido colectivo. El *citoyen actif* es, sobre todo, un agente político de la Nación que se mira en el espejo de Marat, “el destructor de los intereses particulares”, mientras pasea orgulloso acompañado de su mujer que, vestida con traje Constitución<sup>2</sup>, simboliza su vertiente privada en el nuevo escenario de la vida pública. Los intereses de los *ciudadanos* son los intereses de la Nación; la política de grupo es sinónimo de traición: “no hay más que un partido, el de los intrigantes, los demás forman el partido del pueblo” (Chabot *dixit*). La universalidad de los derechos es una ideología para la exportación que, en el mercado interno de la convivencia, sirve para perseguir como delito toda reivindicación de la diferencia. La ley es el instrumento mediante el que traducir los intereses de los propietarios –durante tiempo los únicos llamados a ejercer el derecho de voto<sup>3</sup>- en intereses racionales de la comunidad, en *voluntad general*. La representación política se encargó de legitimar tan extraordinario suceso.

Los principios de igualdad y de legalidad se confunden –diferencia es sinónimo de privilegio-, y el derecho a demostrar la singularidad frente al efecto equiparador y generalizador de la ley sólo se admite (y para ello la Revolución, al menos a este lado del atlántico, hubo de superar algunas de sus fobias iniciales) como derecho de acceso al juez. Sólo ante un juez o tribunal es posible alegar que *mi* caso no es exactamente *igual* al previsto en la ley. La hermenéutica judicial de la ley es una forma de introducir la singularidad del caso concreto, de amortiguar la uniformidad que encierra el mandato legal con la diversidad de las situaciones efectivamente vividas. La pretensión de un

---

<sup>2</sup> En 1790, las revistas de moda publicaron un “traje estilo Constitución”, que posteriormente pasaría a denominarse “el traje de la igualdad”. Según el *Journal de la mode et du goût*, la “gran dama” de 1790 llevaba los colores listados de la Nación: el paño de color azul real con un sombrero de fieltro negro, cintillo y *cocarde* tricolor. En mayo de 1794 la Convención pidió al artista-diputado David que presentara sus ideas y sugerencias para la mejora de la vestimenta nacional, y éste realizó ocho bocetos, dos de los cuales respondían a uniformes civiles.

<sup>3</sup> Sobre la relación existente entre el derecho de voto (*voting*) y el derecho al enriquecimiento personal (*earning*), como elementos caracterizadores de la evolución en Estados Unidos del concepto de

único deber ser, propia de todo precepto legal, se transforma, al ser judicialmente aplicada, en un abanico plural de normas que matizan y hasta progresivamente diluyen la eficacia directa de la fuente originaria. El mal se ha sembrado y su semilla la dispersa el juez.<sup>4</sup>

Pese a todo, en el imaginario liberal la abolición del privilegio nunca supuso – con excepción, claro está, del totalitarismo virtuoso del primer jacobinismo- el exterminio absoluto de lo diverso, sino, más bien, una reordenación de la diferencia a partir de un nuevo contexto de pertenencia al grupo. Un cometido que se llevó a cabo mediante la sustitución de la vieja fórmula de agregación propia del *Ancien Regime*, basada en inclusiones obligadas a estamentos que compartimentaban toda la sociedad, por la generalización a *todos* del estatuto jurídico deseado por la clase dominante, que iguala jurídicamente a los demás en un plano estrictamente formal, sometándose a un poder - el del Estado- que, por impersonal, abstracto y representativo, ya no *privilegia*, mediante reglas de Derecho, a unos pocos frente a la mayoría, sino que formalmente los equipara en derechos y deberes. Mientras la igualdad fue concebida como la supresión del privilegio, la representación política se mantuvo ajena a la cuestión de las minorías.

Fue necesario que se abandonase ese concepto de igualdad, sustituyéndose por otro centrado en la idea de no discriminación, para que se comenzase a comprender que las reivindicaciones de los que estaban en minoría no siempre respondían a un factor numérico o meramente cuantitativo de insatisfacción en la política común, y que, por el contrario, sólo una igualdad construida desde la pluralidad permitía una justicia social anclada en un espacio razonable de tolerancia. La igualdad comienza a pensarse como una forma de organizar la diferencia, como un principio de diversidad dentro de un esquema compartido de convivencia común. En no pocos casos, el tratamiento diferenciado (e incluso privilegiado) de la minoría es concebido ahora como el medio más adecuado para aproximarse a una idea compartida de justicia material. Así lo prueba la generalizada constitucionalización - ora mediante preceptos expresos, ora mediante consolidadas líneas de jurisprudencia- de concretas causas de discriminación (por razón de nacimiento, raza, sexo...) cuya interdicción es enérgicamente proclamada.

---

ciudadanía, vid. el ya clásico trabajo de de Judith N. Shklar, *American Citizenship, The quest for inclusión*, Harvard University Press, 1991.

<sup>4</sup> El remedio ideado por el revolucionario francés es de todos conocido: el *referè legislative* y la casación.

En la democracia plural el poder *ciego* a las diferencias es un poder que ignora la humillación, y su estatuto de neutralidad una excusa para la burla. La dignidad igualitaria con la que el primer liberalismo vistió al hombre-ciudadano sólo se cumple en la hipótesis de un inexistente panorama de la homogeneidad, como política de dominación e imposición cultural.

La igualdad impuesta es una forma de dominación que humilla en su dignidad a quienes son diferentes. Por ello mismo, sólo cuando el Derecho de la comunidad política se concibe, no ya como “Derecho del Hombre y del ciudadano”, sino como “Derecho de gentes”, el respeto a la dignidad del ser humano pasa inequívocamente por una política del reconocimiento<sup>5</sup> y de comprensiones mutuas, orientada a la supresión de *ciudadanos* de segunda y a la creación de un modelo de ciudadanía diferenciada. Antes que justa, una sociedad ha de ser decente<sup>6</sup>.

Ahora bien, el horizonte que nos propone la igualdad compleja<sup>7</sup> encuentra, entre los múltiples obstáculos que ha de sortear, uno que, en principio, parece insuperable: la relación de coherencia instrumental que ha de existir entre ciudadanía/representación/pueblo (elemento de reducción de la diversidad, imprescindible para adoptar cualquier decisión de gobierno), experimenta, en su traslación a una comunidad que persigue una justicia de la no discriminación, una fractura múltiple y, para muchos, irreversible. ¿Cómo puede la mayoría implementar políticas no ya *para* las minorías sino *contando* con las minorías, cuando éstas no están por sí mismas adecuadamente representadas en los órganos de decisión? Si perseguir la igualdad es combatir la diferencia injustificada de trato, ¿cómo articular una representación política que exprese la voluntad de un *nosotros plural* y no la que se circunscribe al *círculo de los nuestros*?

El objeto de estas páginas no es otro que el de examinar, a tenor del marco normativo establecido por la Constitución española de 1978, las posibilidades jurídicas de acoger en nuestro ordenamiento jurídico fórmulas próximas a la modernamente conocida como representación descriptiva o especular, precisando, en su caso, si puede subjetivamente

---

<sup>5</sup> Charles Taylor, “La política del reconocimiento”, en *Multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1993.

<sup>6</sup> Avishai Margalit, *La sociedad decente*, Piados, Barcelona, 1997.

<sup>7</sup> Sobre este concepto vid. Michal Walzer, *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1993.

concebirse como una facultad inherente a los derechos fundamentales que garantiza el art. 23 CE.

## **2. La dimensión espacial de lo diverso y la política de la tierra.**

La historia de la diferencia se articuló sobre el soporte físico del territorio. La búsqueda de un suelo común en el que consolidar políticas de identidad es, históricamente, el primer propósito del grupo. La «tierra prometida» no solo es el mito heroico del momento fundacional. Es, sobre todo, un metarrelato mediante el que justificar la imperiosa necesidad de una política de fronteras que convierta en realidad el deseo personal de encontrar un *lugar para vivir* y un canon objetivable de determinación de los *extraños*. Sin lindes no hay perímetro con el que identificar al «pueblo». Sin «pueblo» carece de todo sentido la máxima *nadie debe verse obligado por aquellas leyes que no consiente*, en la que se resume para el Derecho la idea misma de soberanía. Sólo la separación física consolida un sentimiento fuerte de pertenencia capaz de ofrecer una protección suficiente frente a la contaminación de otras culturas. Y, a falta de suelo, se requiere una cultura de autodefensa, fuerte y monolítica, diseñada para el combate permanente frente a la agresión exterior. Sabemos, en efecto, que la demanda de territorio no siempre llega a satisfacerse y que, en muchas ocasiones, la geografía política rehuye la lógica de la geografía física. El *ius soli* y el *ius sanguinis* expresan esa tensión irreductible que nos permite hablar de la inexistencia de una relación ideal –compacta y monolítica– de pertenencia al grupo. Otro binomio, el de la vecindad administrativa y la vecindad civil nos recuerda que, en nuestro Derecho, incluso dentro de un único Estado, pueden convivir *pertenencias* distintas y, por ende, minorías jurídicamente diferenciadas por el origen. Y, sin esfuerzo, podemos dar cuenta de nuevas y más enérgicas dicotomías. Me refiero, claro está, a la inevitable diversidad que se introduce como consecuencia del reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE) sobre el que se vertebra nuestro modelo territorial de Estado ¿Cómo representar todas esas diferencias? ¿Cómo hacer llegar a los órganos estatales de decisión sentimientos que sólo se comprenden desde posiciones primarias de pertenencia a un grupo dispuesto a convivir con otros grupos?

Sin duda, un primer paso consiste en disponer derechos comunes de ciudadanía que sirvan para organizar la diferencia. Pero este sustrato básico compartido o, si se prefiere,

este mínimo de sociedad cívica, no permite por sí solo acrisolar las preferencias políticas, culturalmente plurales, que caracterizan a los Estados multinacionales o poliétnicos. De ahí que, en estos Estados, la representación política haya sido complementada con otros mecanismos institucionales de compensación –cámaras de representación territorial y cámaras o asambleas étnicas- mediante los que trasladar a los órganos del Estado la visión y el parecer de las minorías. Cuando falla el presupuesto de la identidad cultural, se resiente el efecto legitimador de la representación política, y su debilidad legitimadora pretende sostenerse mediante un andamio de remedios institucionales convergentes.

No cabe, pues, confundir pluralismo y multiculturalismo, aunque recientemente Sartori se haya empeñado en ello<sup>8</sup>. La Constitución española de 1978 subraya la diferencia que media entre ambos conceptos. El pluralismo político (art. 1.1. CE), uno de los valores o, si se prefiere, de los fundamentos que caracterizan a toda comunidad demo-liberal es un mandato constitucional que ha de estar presente en el conjunto de ordenamientos diversos –esencialmente el que es propio de la Administración general del Estado y el de cada Comunidad Autónoma- que confluyen hacia ese lugar de encuentro que es la Constitución.

Distinto significado tiene, sin embargo, el reconocimiento constitucional de las “nacionalidades y regiones” (art. 2 CE). Sin entrar ahora en debates semánticos, el precepto parece que es expresión de la voluntad del constituyente de acomodar a ciertas minorías nacionales en un proyecto común, habilitando espacios en los que pudiesen llevar a cabo políticas propias y articulando canales de participación en la formación de las decisiones estatales, para respetar, así, su dignidad como pueblo. La Constitución de 1978 ha querido poner fin a una situación histórica de humillación, en términos de sensibilidad cultural e identidad, institucionalizando un modelo de organización territorial del poder fuertemente descentralizado en el que ciertas minorías nacionales pudiesen ocupar esferas propias de decisión. Tan es así, que nuestro texto constitucional supera con nota el primer examen un Estado liberal multicultural, a saber: a neutralidad cultural de los órganos integrantes de la Administración general del Estado.

---

<sup>8</sup> *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid, 2001.

En efecto, para muchos defensores de una concepción liberal del Estado, en las sociedades multiculturales el Estado ha de adoptar una posición de neutralidad cultural con respeto a la identidad nacional de sus ciudadanos, permitiendo que las diversas minorías territoriales compitan libremente entre sí, sin tomar partido en una dialéctica que forma parte de la esencia misma de esa forma de Estado.

El Estado no debe intervenir en los diversos procesos internos de construcción nacional y su voluntad ha de ser el reflejo decantado de la de aquéllas. Por tanto, del mismo modo que no debe haber una religión oficial, tampoco puede haber una cultura oficial. En los Estados con minorías nacionales en una misma *polity* democrática tienen que convivir distintos *demos*.

Creo no equivocarme al apreciar que la Constitución de 1978 ha diseñado una forma de Estado que coloca a España entre las democracias con identidades nacionales complejas (como el Reino Unido, Bélgica, Canadá o Alemania). Incluso, si la sometemos a una segunda prueba, nuestra convicción no se debilita. Se ha afirmado, acaso con razón, que no existe ni ha existido jamás un Estado liberal democrático culturalmente neutro. Sin embargo, y marginando ahora la realidad política diaria, es lo cierto que la Constitución española de 1978, con la sola -aunque muy importante- salvedad de disponer en su art. 3 que el castellano es la lengua oficial del Estado, no contiene otras prescripciones orientadas a desequilibrar su neutralidad cultural, mientras que, por el contrario, sí contiene mandatos normativos expresos de respeto a la diversidad, singularmente el que impone a los poderes públicos la obligación de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas” (art. 9.2. CE). La neutralidad solo debe abandonarse para salvaguardar la diversidad y las reglas que aseguran una competencia igual en el mercado abierto de las culturas

La representación política de las minorías nacionales es, por tanto, la primera de las cuestiones que deben tratarse aquí.

### *2.1. La nación y los extraños.*



En un Estado multinacional democrático el suelo de las naciones está lleno de ciudadanos que no se identifican con la causa nacional. Comparten un mismo Estado y un mismo estatuto jurídico como ciudadanos, pero unos se consideran más comprometidos con el proceso de construcción nacional que lo que lo están otros. La proyección de la nación sobre un territorio y el hecho de reconocérsele jurídicamente instituciones y ámbitos específicos de autogobierno, acarrea la inevitable consecuencia de que todo residente tiene, políticamente, la condición jurídica de nacional.

La territorialidad, como criterio, conduce a que la vecindad administrativa determine, en último término, la pertenencia al *demos*, aunque se proceda de otro lugar del Estado. Políticamente se es catalán, gallego o vasco, en función del territorio en el que uno se encuentre empadronado. El padrón municipal es la base del censo y según se esté censado así se ejercen los derechos de sufragio. Una persona empadronada en Galicia pero que se identifique culturalmente con Cataluña tiene, sin embargo, la condición política de gallego. Por tanto, cuando una minoría étnica o cultural es mayoría en un determinado territorio, el reconocimiento constitucional de un ámbito institucional de autogobierno comporta para quienes no pertenecen a esa minoría, o bien la asimilación política o bien la necesidad de articular jurídicamente un sistema funcional de nacionalidad política diferenciada que permita la elección. Ambas alternativas ofrecen múltiples problemas no fáciles de resolver, incluso presumiendo que todos han optado libremente por decidir su destino.

El ciudadano con vecindad administrativa en el territorio perteneciente a una minoría nacional pero culturalmente identificado con otra, tiene, claro está, interés político en que mejore el nivel de prestaciones públicas, se reduzcan los impuestos y se alcance, en definitiva, una cuota satisfactoria de bienestar en el lugar en el que vive. Desde un punto de vista estrictamente político podría decirse que todos sus intereses se relacionan directamente con la participación y el control político de las instituciones de la entidad política en cuyo territorio reside. Ahora bien, puede perfectamente ocurrir que emocionalmente, se sienta vinculado a otra comunidad política a la que le unen lazos afectivos de cultura y pertenencia. No vive directamente en ella pero le gusta sentirse uno de ellos y, por lo tanto, puede preferir ejercer sus derechos políticos conforme a su identidad nacional.

Jurisdicción territorial y pertenencia nacional son conceptos que no siempre aparecen unidos, planteando, en los Estados multinacionales, un primer problema jurídico de difícil resolución, desde la óptica de la representación democrática. Problema, que gravita en torno a una alternativa ya clásica: o se asimila políticamente el individuo al territorio o, por el contrario, se respeta su identidad de grupo disponiendo la prevalencia de esta última realidad subjetiva sobre el criterio territorial, en cuyo caso la identidad cultural y política sería el factor determinante de la pertenencia al grupo y esta pertenencia condicionaría el ejercicio de derechos políticos y cívicos con independencia del territorio en el que se resida. Un catalán en Euskadi, pagaría impuestos en y según la normativa de su Comunidad Autónoma de origen y ejercería sus derechos de sufragio activo y pasivo en el territorio de esta última. Ambas fórmulas, como decía, ofrecen ventajas e inconvenientes y, sobre todo, conducen a modelos muy distintos de *national-buidilgs*, incluyendo el relativo a la articulación de la *polity* común<sup>9</sup>.

Mas sin necesidad de analizar ahora esa cuestión, es evidente que si trasladamos la idea de representación descriptiva o especular a este particular contexto, de suerte que los representantes políticos se identifiquen preferentemente por la pertenencia común al mismo grupo nacional, tendríamos que articular un modelo electoral que autorizase exclusivamente el ejercicio de los derechos de sufragio a quienes perteneciesen a la minoría nacional, privando de su titularidad a aquellos otros ciudadanos del mismo Estado que viviendo bajo la jurisdicción territorial de las instituciones de autogobierno de una minoría se identificase o perteneciese a otra. La representación especular impediría participar al no nacional en la elección de los responsables políticos de la comunidad en la que vive y trabaja o asumir responsabilidades políticas en la misma sin perder la identidad nacional de origen. La pertenencia cultural operaría aquí como un factor de discriminación entre ciudadanos de un mismo Estado que, trasladado al ámbito de las instituciones propias de una democracia representativa, produce un indeseable efecto de exclusión. Se trabaja en el seno de una comunidad política, se pagan los correspondientes impuestos, pero, como no se pertenece a la minoría mayoritaria se

---

<sup>9</sup> La elección por un sistema de representación especular produciría un claro reforzamiento de la cohesión nacional con graves defectos excluyentes. Esta modalidad de representación, frente a la tradicional representación política, sería un poderoso instrumento al servicio de *majotitarian nationalizing policies*, agravando tendencias políticas, puestas de relieve por Linz y Stepan, tales como la profundización de los rasgos diferenciales con la consiguiente erosión del pluralismo en el seno de la comunidad; diferenciación entre nacionales auténticos y meros residentes, cuya cultura es sólo una anomalía que debe corregirse

carece de derechos políticos en relación con la elección y control de las instituciones de autogobierno.

En dirección opuesta, un sistema de representación política construido sobre la idea de jurisdicción territorial y, por tanto, en el que los derechos políticos se vinculan al lugar en el que uno se encuentra, se fundamenta en el criterio tradicional de que la persona elegida representa a toda la “nación”, con independencia de su pertenencia o no a la minoría mayoritaria en el territorio. Este modelo representativo no produce un efecto excluyente, pero sin embargo, además de impedir la participación política en la distancia, puede privar de la debida legitimación a los representantes políticos de la comunidad nacional, pues admite la posibilidad de que la representen personas que, por no identificarse culturalmente con el grupo, carezcan de la idoneidad necesaria para hacer valer su particular visión del mundo. Precisamente aquella que motivó que se les reconociese constitucionalmente un estatuto diferenciado dentro de la organización estatal. Aunque la ficción jurídica así lo requiera, no es fácil comprender –por señalar un ejemplo- cómo un diputado del Partido Andalucista en el Parlamento de Cataluña representa o puede representar a la nación catalana.

Para evitar los inconvenientes que acompañan a estas dos fórmulas representativas se han buscado fórmulas intermedias de compensación, bien manipulando las circunscripciones para favorecer a los colectivos menos favorecidos, bien estableciendo cuotas o cupos representativos que garanticen un determinado equilibrio. Una fórmula distinta podría tomarse de las regulaciones internacionales de los convenios de doble nacionalidad y proyectarlos sobre el derecho interno. Desde luego, nuestra Constitución no impide que se reconozca a quien se identifica con una determinada minoría nacional la posibilidad de votar o ser elegido al Parlamento del lugar en el que reside y, al mismo tiempo, que pueda ejercer esos mismos derechos –al menos el de sufragio activo- en la Comunidad Autónoma en la que mayoritariamente reside su “pueblo”. Más que un inconveniente la superposición de identidades marca el camino más favorable hacia la

---

mediante políticas de normalización; o, finalmente, políticas de refuerzo identitario, en *Problems of democratic transition and consolidation*, J. Hopkins, U Press, Baltimore, 1996, pág. 37 y ss.

integración en Estados multiculturales, en tanto que se traduce en puerta de enriquecimiento cultural y de beneficios mutuos<sup>10</sup>.

Como es sabido, no ha sido ese el caso español, en el que se ha aceptado, sorprendentemente, de modo muy pacífico, el modelo tradicional de representación política vinculada a la jurisdicción sobre el territorio. No ha habido, en lo que me consta, una especial reflexión sobre la mejor opción a seguir en este punto. Pienso, más bien que sigue vigente la perplejidad de don Trifón, aquel alavés que, tras haber sido nombrado representante de Álava ante la Junta Central, tuvo que huir de la monarquía bonapartista hasta alcanzar Cádiz donde solicitó que se le tuviese por representante en las Cortes, conforme a los poderes otorgados por las instituciones que lo habían elegido. Para su sorpresa pudo comprobar cómo era rechazado designándose en su lugar, como diputado en Cortes por Álava, a un madrileño descendiente de alaveses que había sido propuesto por otros veinte residentes en Madrid con antepasados alaveses<sup>11</sup>.

## *2.2. Representación o participación territorial.*

Hasta ahora sólo me he referido a las posibilidades –más bien dificultades- de la representación especular o descriptiva en tanto que cauce para asegurar una suficiencia representativa de las minorías nacionales integradas en un mismo Estado. Y lo he hecho, únicamente, en relación con sus procesos políticos internos. Queda por ver, sin embargo, cómo reconducir la voluntad política de las minorías a los órganos estatales de decisión. La cuestión reviste especial trascendencia puesto que en todo Estado multicultural el principio liberal de neutralidad cultural acostumbra a ser políticamente desplazado con el propósito de fraguar un patriotismo cívico culturalmente débil que se indentifica con la estructura estatal, promoviendo la integración mediante una cultura común menos fuerte, que Will Kymlicka ha calificado como “cultura societaria”<sup>12</sup>, es

---

<sup>10</sup> En este sentido, vid. Ramón Máiz, en “Nacionalismo, federalismo y acomodación en estados multinacionales”, en *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, (W. Safran y R. Máiz, coords., Ariel, Barcelona, 2002, págs. 85 y ss.

<sup>11</sup> El relato sobre la perplejidad de D. Trifón Ortiz Pinedo, lo tomo del sugerente trabajo de B. Clavero, “Representación territorial y representación nacional: el Senado en España”, publicado en el libro colectivo coordinado por M. Torres Aguilar *El Senado: ¿Cámara de representación territorial?*, Diputación de Córdoba, 2001, págs. 109-124.

<sup>12</sup> “El nuevo debate sobre los derechos de las minorías”, en Ferrán Requejo coord., *Democracia y pluralismo nacional*, Ariel, Barcelona, 2001, pág. 33.

decir, aquella cultura pluralista, territorialmente concentrada y basada normalmente en el uso de una lengua común y en la exigencia de responsabilidad política a unas instituciones de gobierno también comunes. Al lado de los procesos de construcción nacional de las minorías se desarrolla en paralelo un proceso de *state-building* con fundamento en una cultura abierta y débil.

Nos enseña el derecho comparado que el recurso a una segunda cámara legislativa es el cauce institucional ordinario de reconducción de la voluntad de las comunidades o grupos minoritarios dotados de instituciones de autogobierno dentro de un marco estatal políticamente descentralizado, garantizándose su participación en el proceso de formación y adopción de la decisión estatal. Sabemos, igualmente, que existen dos patrones básicos para suministrar legitimidad representativa a estos órganos constitucionales: a) que los miembros de la cámara de representación de las minorías nacionales sean directamente elegidos por ellas, según un sistema previo de cuotas de reparto, respondiendo ante ellas en tanto que transmiten la voluntad política del *demos* que representan; o b) que sean elegidos separadamente en el territorio de cada comunidad nacional pero que, una vez elegidos, representen la voluntad de la *polity*.

Es obvio que entre una y otra alternativa las diferencias no son sólo técnicas. Mientras que la primera insta en puridad un cauce de participación de las comunidades minoritarias en la formación de la voluntad común, llegando a disponer, en ocasiones, de un verdadero derecho de veto -tal como ocurre con el *Bundesrat* en la República federal de Alemania-, la segunda fórmula se adecua mucho más a la idea de representación, no tanto de las minorías nacionales, cuanto de los diversos intereses territoriales. Y, precisamente, porque participar no es representar, el modelo b) favorece mucho más una política interna de cohesión que el modelo a), de suerte que, teóricamente, la opción por la representación territorial potencia más la formación de una “cultura societaria” del Estado. Esta circunstancia no supondría por sí misma ningún problema, si no fuese por el hecho de que en ocasiones la “cultura societaria” se identifica con la de la nación mayoritaria, en cuyo caso la opción por un sistema representativo comporta una forma de imposición y de abandono decidido de la neutralidad cultural de partida, que pone en cuestión el propio compromiso fundacional. Ello nos obliga a diferenciar entre el federalismo congruente o territorial, clásico de los Estados Unidos y que, notoriamente ha fracasado ante el problema de la complejidad

nacional<sup>13</sup>, y la acomodación democrática propia de un Estado multinacional. En efecto, el federalismo multinacional responde no tanto a la necesidad estratégica de unificar lo disperso, cuanto a la voluntad de mantener un equilibrio dinámico en torno a dos polos de autogobierno y cogobierno (*self rule* y *shared rule*) establecido a través de un proceso constituyente. Cualquier aproximación a los problemas de la representación política de las minorías nacionales exige, a mi juicio, atender a esta segunda variable, un tanto olvidada en el debate español acerca de la reforma del Senado.

### **3. Posibilidades constitucionales de la representación de grupo.**

Con ser el más formalizado en el plano constitucional, el debate sobre la representación política de las minorías –quizá por la proyección del moderno debate sobre el federalismo multinacional- no se agota en las minorías nacionales o étnico-culturales. Entre nosotros se ha asentado la creencia de que mediante técnicas similares de representación política o, en su caso, de acondicionamiento de los presupuestos normativos de la representación (manipulación de las circunscripciones o cupos obligatorios a la hora de confeccionar las listas electorales) se podría trasladar a los órganos políticos de decisión, con mayores dosis de eficacia los intereses de grupos que se encuentran socialmente desfavorecidos y, por tanto, en una situación de desventaja representativa, con las consecuencias jurídico-políticas que ello comporta desde el punto de vista de la confección y ejecución de diversas políticas públicas que directamente les afectan como grupo.

Ello permitiría que la base subjetiva del Parlamento reflejase con mayor realismo la composición cierta de la ciudadanía e, incluso, mediante fórmulas jurídicas de corrección, impedir que en la formación de la voluntad de la Cámara se reprodujesen situaciones socialmente discriminatorias, acentuando la presencia, en términos de

---

<sup>13</sup> En este sentido, ha escrito R. Máiz que el “federalismo congruente fracasó ante el problema de la complejidad nacional, forzando, de modo diferente pero con similares objetivos que el centralismo jacobino, un estado uninacional”. La opinión del autor, expresada en “Nacionalismo, federalismo y acomodación en estados multinacionales”, op. supra cit. se fundamenta en alguno de los datos facilitados por W. Kymlicka en “Is federalism a viable alternative to secesión?” en Lehning, P., *Theories of Secesión*, Routledge, 1998, Londres, págs. 111-150, tales como el hecho de que las fronteras del estado de La Florida fueran trazadas específicamente para evitar una mayoría hispana, o que la estatalidad de Arizona y Nuevo México se retrasó hasta 1912 con el objetivo de que se produjese previamente una repoblación masiva de anglosajones.

sensibilidad política representativa, de parlamentarios que son parte de colectivos escasamente presentes en la Asamblea cuando no resultan sencillamente excluidos por el funcionamiento normal del sistema clásico de representación política, protagonizado en nuestras democracias por los partidos políticos. El ejemplo más relevante de esta situación es, en las democracias avanzadas, la enorme desproporción que existe entre mujeres votantes y mujeres parlamentarias. Conforme a criterios valorativos tradicionales, vinculados a la idea clásica de igualdad como interdicción del privilegio, este marcado desfase entre representantes y representadas no repercutiría en modo alguno sobre la legitimidad de la representación, pues los parlamentarios varones pueden expresar perfectamente el pluralismo político e ideológico de sus votantes femeninas. Sin embargo, no es de ese déficit de legitimidad representativa del que se quejan las mujeres. Su apuesta por la paridad representativa se fundamenta en la convicción de que los representantes no sólo han de participar de una misma experiencia vital (sólo una mujer puede comprender a otra mujer) sino que además no pueden entrar en conflicto con los intereses de los representados y, la experiencia demuestra que los hombres tienen intereses distintos la tratar del cuidado de los hijos, de la economía familiar, de la consideración en el trabajo, de la procreación y el sexo, etc. La asignación social de roles hombre-mujer, plantea conflictos de intereses y su debida resolución excluye recíprocamente la posibilidad de intercambio de sujetos en el plano de la representación política. Cuando así ocurre, el modelo representativo traiciona la voluntad de los representados y genera una legitimación política aparente que no se ajusta a la verdadera *demografía* política de los votantes, de modo que es incapaz de expresar toda la complejidad de su plural estructura política como pueblo.

Si el argumento que se acaba de exponer es eficaz en relación con un grupo mayoritario, cuando se trata de grupos minoritarios las razones a favor de una representación especular se incrementan bajo la idea de que en una sociedad políticamente justa, en la que los valores democráticos de la libertad y la igualdad informan su derecho positivo, no debe acallarse la voz de las minorías. Antes bien, la equidad en la toma de decisiones aconseja que se les pueda oír y que se tengan en cuenta sus propuestas, sobre todo respecto de aquellas materias cuya regulación les afecta directamente como grupo. Un proceso político justo debe acomodar las diferencias. A veces, sin embargo, el mecanismo ordinario de la representación política, basado en el ejercicio igual de derechos cívicos y en reglas que impiden disfrutar de privilegios en la competencia

política, es insuficiente para garantizar una representación equitativa. En ocasiones para corregir esa situación bastará con sustituir la fórmula electoral, sustituyendo la idea de *winner horse* típica de los sistemas mayoritarios, por formas de representación proporcional. Pero a menudo esta clase de solución resulta insuficiente, hasta el extremo de considerarse que sólo privilegiando (discriminación positiva) a determinadas minorías étnicas o grupos socialmente desfavorecidos es posible que se voz pueda introducirse con un mínimo de presencia propia en el circuito de la representación. El grupo minoritario se nos presenta así como una comunidad de intereses sin base territorial, lo que significa, desde un punto de vista conceptual, primar los condicionamientos de situación sobre las preferencias ideológicas. En este sentido, la representación especular difiere teleológicamente de la tradicional representación política y se esconde bajo el manto de una suerte de neutralidad ideológica. Las minorías étnicas, los homosexuales, los disminuidos físicos y psíquicos, los mayores... demandarían, en las modernas democracias, una representación especial que les garantizase una atención política a “sus problemas”; aspecto que sólo se les asegura cuando los representantes elegidos participan de sus mismos intereses como miembro de un grupo desfavorecido. En definitiva, se tiende progresivamente a pensar que los grupos oprimidos, máxime cuando son minoritarios, han de ser objeto de una representación especial o especular.

### *3.1. Algunas cuestiones sobre la representación especular de grupos minoritarios.*

Con excepción de las minorías nacionales integrantes de los Estados complejos y de los específicos cauces de representación o participación a través de una segunda cámara legislativa, no es fácil encontrar razones jurídicas que aconsejen corregir el mecanismo tradicional de la representación política mediante fórmulas que garanticen una representación especial de determinadas minorías. Más bien debemos pensar en sus inconvenientes.

En efecto, supongamos que queremos asegurar la intervención de ciertas minorías en la formación de la voluntad estatal, porque consideramos que el circuito representativo general no la significa suficientemente. En esta tesitura debemos preguntarnos, en primer lugar, a qué grupos minoritarios vamos a privilegiar y qué criterio vamos a utilizar; ¿cómo detener la demanda inmediata de nuevos grupos y de nuevas exigencias?



Comenzar por las minorías desfavorecidas sólo es un principio y, poco más que eso. Privilegiemos representativamente a los discapacitados ¿sólo a los físicos o también a los psíquicos? ¿los incluimos en un mismo grupo o decidimos crear grupos separados? ¿por qué están más oprimidos los discapacitados que los mayores carentes de recursos, o los homosexuales, o los inmigrantes? ¿Donde termina la nómina de los grupos desfavorecidos? ¿y las combinaciones de subgrupos?. En segundo lugar, ¿qué cantidad de representación le debemos asignar y con arreglo a qué criterio? El factor ha de ser la gravedad de la opresión, la mayor o menor conciencia social, la proporción de la población afectada.... ¿Cuántos escaños son necesarios para garantizar la presencia parlamentaria de las minorías? ¿Debemos tratar a todas las minorías igual y asignarles idéntico número de escaños? Y, finalmente, ¿cómo se responde en sus sistema de representación especular? ¿de qué modo puede identificar el representante la condición de sus representados? ¿qué hacer si al final de tanto esfuerzo deciden no elegir a uno de los suyos?

Demasiados interrogantes y respuestas poco convincentes. Queremos garantizar a los grupos desfavorecidos un lugar en la escena. Pero, ¿tan importante son las características personales del actor-representante, que los papeles femeninos sólo pueden interpretarlos mujeres, y esa identidad ha de reproducirse en todo el reparto en función del grupo que se representa? ¿Qué se persigue con la puesta en escena? Una buena representación, administrando los mejores medios técnicos y personales o, por el contrario, levantar en el escenario un icono que contenga una muestra a escala reducida del público existente? Si persiguiésemos esto último nada nos quedaría de la democracia deliberativa, de la capacidad de establecer diálogos sociales abiertos, en los que los intercambios de ideas no están predeterminados por adscripciones a grupos minoritarios. Con la representación especular, renunciaríamos al sueño de compartir nuestras vidas con los demás, asumiendo proyectos compartidos. La representación de las minorías mediante cauces de representación especial me parece una fórmula excesivamente agresiva y disgregadora como para ser utilizada de modo sustitutivo o de forma incontrolada. Sólo como remedio de corrección contextualizado resulta, a mi juicio, compatible con la idea comúnmente aceptada de una democracia representativa que se caracteriza, precisamente, por facilitar la creación de políticas intergrupales a través de diversos canales de participación democrática.

No discuto que, en ciertos casos, el establecimiento de un mecanismo de representación especular puede servir para salvaguardar la dignidad colectiva e individual de concretas minorías étnicas (los indios norteamericanos, los maoríes australianos...). Ahora bien, más allá de supuestos muy puntuales, el efecto disgregador de este modo de entender la representación desaconseja su utilización como técnica sustitutiva o alternativa al modelo de representación política de base territorial.

### *3.2. Sobre la utilización del derecho a la participación política como remedio de tutela antidiscriminatoria.*

Ya hemos visto el salto cultural que, para el Derecho, supuso el abandono de una concepción de la igualdad basada en el principio de legalidad por otra fundamentada en la idea de no discriminación. Afirmar que la ley nos representa a todos por igual es máxima que conduce a un principio de generalidad normativa. Asignar ese mismo cometido al legislador es una opción, bien distinta, que nos transporta a diversos escenarios:

#### *a) El del Estado con una identidad cultural fuerte.*

La existencia de una cultura socialmente predominante y perfectamente sintonizada con el ejercicio del poder político en un territorio, ocasiona que el problema de las diferencias culturales y, más ampliamente el de las discriminaciones, sea abordado jurídicamente como una cuestión relativa al ejercicio de los derechos fundamentales.

La cultura dominante se interroga así misma sobre sus márgenes de tolerancia y, mediante la proyección de su idea de “razonabilidad” y “proporcionalidad” establece límites a la acción del legislador de los derechos. El debate mayoría/minoría se traslada básicamente al contexto de las tensiones institucionalizadas entre legislador y juez, quienes entablan un duelo, socialmente pacificado por el Derecho, acerca de la competencia última para fijar las “excepciones razonables”. En todo caso, no se duda sobre la capacidad representativa del legislador ni, mucho menos, sobre su legitimidad democrática. Con una intensidad de menor grado, y sólo allí donde persisten sistemas electorales mayoritarios, se suscita esporádicamente la cuestión relativa a la escasa justicia representativa –desde la óptica de las minorías- del elemental y contraminoritario mecanismo de traducción de los votos en escaños.

*b) El del Estado multicultural con una “cultura societaria” fuerte.*

La convivencia entre identidades nacionales y culturales diversas motivó en origen el establecimiento de un Estado políticamente descentralizado. Ahora bien, a pesar de la división territorial, los problemas vinculados a la defensa de las distintas identidades no se focalizan territorialmente sino que se manifiestan de forma transversal en todo el territorio del Estado.

Son problemas comunes de las minorías (discriminación por razón de raza, religión, en el acceso a los bienes y servicios públicos...), que se producen –con intensidades muy distintas- en cualquiera de las unidades políticamente descentralizadas, a pesar de que en cada una de ellas pueden adoptarse políticas propias y concretas medidas antidiscriminatorias. La cultura societaria ha alcanzado tan alto nivel de cohesión y desarrollo que se ha apoderado de una parte del discurso político –el relativo a las diferencias como comunidad-, de suerte que el tratamiento jurídico de las minorías y su reconocimiento se acomete normalmente desde el ángulo, anteriormente descrito, de los derechos constitucionales y, por lo tanto, con desconocimiento de la variable relativa a las diferencias vinculadas a la identidad de una comunidad cultural y políticamente distinta a la que legítimamente se puede pertenecer dentro de un mismo Estado.

Este es el caso del federalismo congruente, en el que los problemas derivados de una eventual complejidad nacional, son obviados y sustituidos por cuestiones concernientes a la no discriminación de las minorías. Así, en los Estados Unidos puede hablarse del problema de la falta de reconocimiento representativo de la minoría afroamericana en algunos Estados del Sur (mayoría de votantes afroamericanos y, sin embargo, una mayoría de congresistas blancos). Pero, esta circunstancia nunca se ha traducido jurídicamente en una cuestión de supremacía política de los Estados del norte en detrimento –a través de un sistema electoral de conveniencia- del nivel de autogobierno reconocido a los Estados del Sur. La fortaleza de la cultura societaria, en este caso, (vinculada, como es sabido, a un profundo sentimiento de sujeción a la Constitución y de respeto a los derechos por ella garantizados) desvía cualquier hipótesis de enfrentamiento entre comunidades políticas, sean o no de base territorial, para orientar el litigio hacia los cauces compartidos de la tutela antidiscriminatoria.

Esta estrategia que desalienta cualquier intento de formación de una identidad nacional diferenciada, ofrece soluciones y remedios dentro de la propia cultura societaria, que se convierte en la argamasa que compacta la unidad de la estructura política federal. Se comprende, por ello mismo, que la discriminación político-representativa de la población afroamericana en los Estados del Sur no cristalizase de forma significativa en un proceso de reforzamiento de una identidad cultural propia y políticamente reivindicativa. Antes bien, cuando la cuestión alcanzó cierta gravedad fue inmediatamente tratada como un problema de discriminación, no de los Estados del sur dentro de la Federación, sino de la minoría afroamericana en aquellos Estados en que eran la minoría mayoritaria.

Esto explica por qué la tecnología jurídica utilizada para remediar esa situación obedece, en esencia, a la que es propia de la reacción antidiscriminatoria, a saber: crear, en el número que se estime necesario y adecuado, circunscripciones diseñadas territorialmente a la medida del elector, de modo tal que en ellas se favorezca el voto afroamericano y se garantice la elección de representantes de esa minoría racial. La manipulación de los elementos del sistema electoral permite prefabricar la voluntad electoral en términos antidiscriminatorios y, por tanto, convertir a la ley electoral en un instrumento de discriminación positiva, en un elemento favorecedor de la igualdad. Así entendida, la alteración de la voluntad electoral, siempre que persiga atender a fines antidiscriminatorios se presenta como una especie de tácita obligación constitucional, pues, cuando el votante se expresa libremente, dado la situación de discriminación en la que culturalmente vive, es incapaz de alcanzar por sí mismo la cuota de representación que comparativamente le debiera corresponder.

Por motivos que parcialmente ya he expuesto, adelanto que en absoluto me convence el argumento. He de admitir, sin embargo, que este recurso a la tutela antidiscriminatoria como criterio para reaccionar frente al desigual reconocimiento de las minorías, permitió que en algunos Estados federales se intensificase el canon de control de constitucionalidad de la acción del legislador, estableciendo un juicio de contraste entre la composición de los *demos* políticamente representados y la composición de sus órganos de representación, con el objeto de aquilatar la representación política no ya a los órganos representativos de los Estados miembros sino a las necesidades de legitimidad representativa de los órganos legislativos de la Federación. La dualidad

representativa propia del estado federal otorga una dimensión externa para articular mecanismos de control de la que se carece en los Estados unitarios. Un tema, este último, que entre nosotros reviste cierta actualidad ante el propósito manifestado por algún gobierno autonómico de alterar el tamaño y el número de las circunscripciones previsto para la celebración de las elecciones locales.

En todo caso no cabe confundir la representación de las minorías, con la cuestión del voto femenino y la reivindicación de un sistema de paridad representativa, aunque en ambos casos pueda hablarse de una demanda de representación especular. Me ceñiré, pues, a esta última cuestión. En efecto, el empleo de fórmulas jurídicas de fomento unidireccional de resultados, con e fin de reestablecer, mediante una medida de acción positiva, cierta desigualdad de partida apreciada en el proceso de representación política, parte del presupuesto –a mi juicio más que discutible- de que la minoría mayoritaria es incapaz de representarse por sí misma, incluso en condiciones formales de igualdad, lo que vendría acreditado por el hecho de haber elegido mayoritariamente a representantes de otros grupos en vez de elegir a los suyos. Aquí radica, a mi modo de ver, una de los más graves problemas de la representación especular: la confusión entre la representación política y la representación de intereses y, sobre todo, la creencia de que el interés seleccionado por el defensor de la política antidiscriminatoria debe prevaler *naturalmente* sobre otra clase de intereses. Se puede ser afroamericano y sin embargo votar a un candidato blanco cuando aquél sea el único que defiende un programa político con el que se identifica el elector. Tener mayor o menor credibilidad política, presentar un programa político de corte liberal o socialista, propugnar un concepto conservador o progresista de las relaciones familiares, no son opciones que dependan de la raza o de cualesquiera de las otras categorías que se consideran elementos específicos de discriminación (nacimiento, sexo, religión...) En cierto modo, a los defensores de la representación especular les ocurre, salvando la distancia, lo que a la teoría marxista del materialismo histórico: no por ser proletario se tiene necesariamente el sentimiento de pertenencia a la clase. La preferencia política no se mueve por un único interés, aunque parezca predominante. Depende de otros muchos factores de muy variada naturaleza (coyunturales, históricos, culturales, estratégicos, geográficos...). Pretender que la inexistencia de una correlación lógica entre representados y representantes obedece a algún motivo discriminatorio que debe ser corregido mediante la predeterminación de la voluntad del cuerpo electoral supone

devaluar la libertad del elector y romper el equilibrio en la competencia política (un hombre, un voto) con riesgo de introducir un factor externo aparentemente objetivable que, no obstante, bien puede servir a fines completamente distintos.

c) *En los Estados multiculturales con minorías nacionales fuertes.*

La necesidad de acomodar diversas minorías nacionales en el seno de un mismo Estado, supone admitir como ineludible presupuesto de partida que, dentro de un mismo Estado han de coexistir no ya distintas minorías (raciales, religiosas, culturales) sino, para ser precisos minorías políticamente diferenciadas, dotadas de señas de identidad propias. La primera condición de viabilidad del compromiso fundacional es, por tanto, la de asegurar la neutralidad político-identitaria del Estado, de suerte que éste sea el resultado de un complejo proceso de participación-creación de la voluntad común. Pero este objetivo sólo es alcanzable si se parte de cierto poso cultural común, en torno a valores compartidos que determinan, en esencia, el modelo de Estado. En suma, si consideramos que la mejor forma de reconducir la voluntad de las unidades políticas descentralizadas a los órganos comunes del Estado es mediante la institucionalización de un órgano constitucional que permita su directa y consecuente participación –poder de veto- (aunque, a veces, se califiquen impropiamente como Cámaras de representación territorial, como ocurre, en mi criterio, con el Bundestag o segunda Cámara de la Dieta Federal alemana) en el proceso de elaboración de las decisiones estatales, es claro que esta vía se asemeja en sus resultados a lo que sería un hipotético modelo de representación especular de las minorías nacionales.

Por tanto, es congruente pensar que, en este tercer escenario, la llamada representación especular sólo desempeñaría cierto rol funcional en el ámbito de la genéricamente conocida como representación territorial, aunque, con mayor exactitud, debiera hablarse en tal caso no de representación territorial sino de participación de las comunidades políticas de base territorial en la formación de la voluntad estatal. Quiero con ello significar que, si representación política y representación intereses no son conceptos coincidentes, tampoco lo son las nociones de representación y participación, aunque se acompañen del mismo adjetivo. De hecho, es más que probable que el incremento de la demanda social de representación descriptiva tenga que ver con la infrautilización de otros cauces adecuados de participación política distintos del estricto circuito de la representación protagonizado en la actualidad por los partidos políticos, cuyas

deficiencias a la hora de incorporar y transmitir las diversas sensibilidades sociales no son, desde luego, ajenas a este tema.

#### **4. Minorías, reconocimiento y participación.**

Los modelos teóricos nunca se ajustan a particulares modelos constitucionales. La dificultad de encuadramiento es, si cabe mayor, cuando persisten serias dudas sobre la verdadera dimensión del orden positivo que se analiza, las cuáles han de ser suplidas mediante la interpretación. El investigador debe arriesgar aquí y, en consecuencia, asumir el coste de un error en la perspectiva.

La Constitución española de 1978 nos ha guiado hacia un Estado, en esencia, federal. Y, además, hacia un federalismo provocado por el reconocimiento de concretas minorías nacionales cuyo proceso de construcción nacional siempre estuvo presente –con mayor o menor intensidad- en la histórica contemporánea de España. En efecto, la Constitución no utiliza la expresión “comunidades históricas”. Es, sin embargo evidente, que el proyecto de descentralización política que con todo vigor articuló la Constitución de 1978 no fue para encontrar un adecuado acomodo constitucional a las Comunidades Autónomas de Madrid o La Rioja. Me es ahora indiferente el grado de asimetría que se quiera atribuir al Estado de las Comunidades Autónomas. Lo que parece cierto es que para *reconocer*, al menos las identidades nacionales de vascos y catalanes –los gallegos también, aunque en menor medida- se vertebró una solución constitucional abierta que además llevó, por extensión, no al reconocimiento, sino a la *creación* de otras comunidades políticas. Tampoco quiero ahora extraer consecuencia jurídica alguna de esta diferencia. Me es suficiente la imagen de una España plurinacional y de una Constitución que ha pretendido ofrecer a las minorías nacionales espacios para el autogobierno, reconociendo, así, su identidad política y poniendo fin a períodos de humillación cultural.

Ahora bien, del mismo modo, es necesario subrayar el proyecto constitucional de una España que pone en común una serie de valores (libertad, pluralismo, justicia), que se compromete con una visión sustancial del hombre y sus relaciones con la comunidad a través de la constitucionalización de gran número de derechos y libertades, que asume la apuesta por una lengua común sin perjuicio de las demás lenguas y que, en definitiva,

acepta también una determinada forma de gobierno. España es un Estado multinacional con una cultura societaria que debe mantenerse, en lo posible, dentro de las pautas propias de un estatuto de neutralidad. Y, permítaseme insistir: sin una cultura societaria, esto es, sin un poso cultural compartido y no cuestionado es imposible hablar de un Estado federal, pues este no existe sin cultura federal y ésta, por pura consecuencia, no puede ser patrimonio exclusivo de una de las minorías nacionales que lo integren.

Dando por bueno este perfil que, sin duda, puede fundamentarse en multitud de preceptos constitucionales, algo podemos aventurar acerca de las posibilidades de la representación descriptiva en nuestro sistema constitucional. En este sentido, creo necesario diferenciar las minorías pertenecientes a comunidades políticas identitarias, en nuestro Estado coincidentes con minorías político-territoriales, de aquellas otras que normalmente individualizamos conforme a factores de discriminación constitucionalmente proscritos. En ambos casos, y por referencia a nuestro sistema constitucional, no parece que la representación descriptiva aporte especiales beneficios o que pueda favorecer la presencia de las minorías políticas en la toma de decisiones.

Con relación a las minorías nacionales y sin entrar aquí en las claras deficiencias del Senado como órgano constitucional de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad del Estado, es evidente que su problema no es de “representación” sino de participación. Es claro que, cuando en el sistema de partidos del Estado concurren partidos nacionalistas cualquier intento de representación especular conduce directamente al conflicto. Pretender que la minoría nacional sea representada por “uno de los nuestros” produciría una confrontación entre los partidos nacionalistas y aquellos otros que, sin serlo, presentan, sin embargo, en sus candidaturas personas pertenecientes a esa minoría nacional pero que acuden al circuito de la representación para hacer valer ideas políticas distintas. En aquellos Estados multinacionales en los que el discurso nacionalista pretende ser monopolizado por una determinada fuerza política que entre en libre competencia con otras, la presencia de la minoría nacional en la formación de la voluntad del Estado no puede pretenderse que se produzca a través del mecanismo tradicional de la representación política, salvo que se persiga el fracaso. La respuesta no está en articular un sistema de representación territorial que supere la ineficacia del actual. Creo que más bien ha de buscarse en la configuración del Senado como una verdadera Cámara de participación de las



Comunidades Autónomas, en las que éstas manifiesten no representativamente sino institucionalmente su voluntad, coadyuvando, mediante reglas de equilibrio, a la formación de la del Estado.

En lo que concierne a los diversos grupos sociales que, con criterios genéricos, pueden ser identificados como minorías en función de determinados intereses o pertenencias comunes que los agrupan (extranjeros, minorías raciales, religiosas, disminuidos físicos y psíquicos, jubilados...), tampoco creo que vean mejorada su “representación”, mediante un sistema de “cuotas” o “reservas” parlamentarias. Desde luego, el derecho fundamental del art. 23.1 CE no ampara una pretensión de esa naturaleza, puesto que sus contenidos han de aquilatarse al modelo constitucional de representación política que claramente asume como propia la idea liberal de que el representante, una vez elegido, lo es de toda la nación.

Del mismo modo, ha de tenerse presente que, en nuestra Constitución, la presencia de las minorías en la adopción de decisiones normativas que orienten determinadas políticas públicas, lejos de vincularse al circuito de la representación democrática, se ha configurado, bien bajo la forma de deber impuesto a los poderes públicos (art. 9.2 CE), bien como una tarea del Estado (principios rectores de la política social y económica). Sin duda, la opción seguida por el constituyente ha sido, a pesar del carácter “social” de nuestro Estado (art. 1.1 CE) poco exitosa en términos de eficacia y existen buenas razones para sostener que determinados colectivos no merecen, sobre todo por parte del legislador, la atención de la que, sin embargo, constitucionalmente son acreedores. Porque no nos engañemos: cuando hablamos de la deficiente representación política de estas minorías, en puridad sólo nos estamos refiriendo a la calidad de las leyes que directa y específicamente les afectan. Ello es así, entre otras razones, porque incluso la representación descriptiva no garantiza otra cosa que la presencia en sede parlamentaria de sensibilidades distintas a las mayoritarias, y todos sabemos que presencia parlamentaria significa, básicamente, la posibilidad de participar en el proceso legislativo. En consecuencia mejorar la representación política de las minorías a las que estamos haciendo referencia equivale, en la práctica, a posibilitar su participación sin mediadores en el proceso de elaboración de la ley. Ahora bien, para hacer realidad este objetivo no me parece necesario introducir con calzador un sistema de asignación especular de representaciones.

Antes de acudir a una solución tan poco acorde con el concepto de representación política propio del Estado constitucional democrático, es posible e, incluso, pudiera entenderse que constitucionalmente recomendable, ensayar otras vías de participación de las minorías. Así, podría abrirse un trámite de comparecencia y audiencia ante la comisión parlamentaria implicada en la tramitación del proyecto o proposición de ley, que permitiese a la minoría directamente afectada por la ley o a instituciones y centros, tanto públicos como privados, creados para su defensa que manifestasen sus inquietudes y emitiesen juicio sobre el texto normativo en tramitación. Otra fórmula sería exigir para determinado tipo leyes que ciertos órganos ajenos al parlamento tuviesen que emitir preceptivamente un dictamen sobre el informe elaborado por la ponencia, ofreciéndole la posibilidad de defenderlo en Comisión. Tales medidas, como no puede ser de otro modo, no garantizan el éxito de las pretensiones de la minoría, pero sí que su voz sea inmediatamente oída en sede parlamentaria, supliendo así, la ausencia de elementos materiales fundamentales a la hora de acometer la regulación legal de asuntos que directamente les conciernen y que, por regla general, los parlamentarios no pueden debidamente representar porque, al no participar de la condición que singulariza a quienes están en minoría (discapacitados físicos, jubilados, personas pertenecientes a minorías raciales...) no se “representan” mentalmente cuáles son sus verdaderas necesidades y sus dependencias como colectivo minoritario en la sociedad en la que tienen que convivir, normalmente con patrones ideados por y para la mayoría. Queda, pues, mucha Constitución por explorar antes de lanzarnos a la moda de la representación descriptiva.