

CAPÍTULO VII

FORMAS DE PROMOCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARA GRUPOS Y SU FUNCIÓN CONTRAMAYORITARIA

Oriol FONTCUBERTA RODRÍGUEZ
Investigador predoctoral
Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de su existencia las democracias constitucionales han desarrollado numerosos mecanismos de defensa contra la tiranía y las mayorías coyunturales. Sin renegar del principio mayoritario, han fijado límites al poder de la mayoría y han establecido reglas para suavizar, enfriar y moderar su actuación. De las múltiples y muy variadas formas de realizar esta limitación, en este trabajo pretendemos abordar la función contramayoritaria que realizan las diferentes formas de producción de representación política para grupos. Por formas de producción de representación política para grupos entendemos aquellas regulaciones o derechos que garantizan o promueven la elección de representantes políticos de un grupo concreto. Desde el Derecho electoral comparado realizaremos una aproximación sistemática a esta realidad que nos permitirá analizar su potencial contramayoritario.

El trabajo consta de tres partes, una primera introductoria al fenómeno autoritario y como afecta este a los grupos, una segunda parte dedicada a definir y esclarecer conceptualmente el objeto de estudio, cuestión no exenta de polémica, y la última, y más extensa, dedicada a las formas de producción de representación política para grupos y su función contramayoritaria. La producción de representación política

para grupos adolece de una falta de estudio en profundidad, carencia que se hace todavía más patente en el ámbito del Derecho constitucional. Esta exigua atención académica hace necesario que en estas páginas combinemos el estudio de estos derechos, y el ensayo de una aproximación teórica a los mismos, con el examen de su función contramayoritaria, puesto que difícilmente se puede realizar lo segundo sin lo primero.

2. CONTEXTO: POPULISMO, MAYORÍA Y MINORÍA

El populismo no tiene una ideología propia, o, mejor dicho, tiene una ideología «delgada», que se nutre de otras verdaderas ideologías con las que se viste y se presenta ante el público, siendo muy pocas el conjunto de ideas propias del populismo¹. Una de las características principales del populismo es tratar de apoderarse de los conceptos y categorías del constitucionalismo para modificar su contenido, adaptándolo a sus propios fines, sin que parezca que ha ocurrido un cambio constitucional². Uno de los conceptos más fundamentales que trata de modificar es la idea de la democracia liberal, «las corrientes populistas y autoritarias [...] reducen la democracia a la regla de la mayoría con minusvaloración de toda forma de control del poder, sea político sea judicial, así como del pluralismo y los derechos de las minorías»³.

Las corrientes iliberales, usualmente, se sirven de un discurso basado en la identificación de sí mismos con el «pueblo», que agrupa a la mayoría «buena», frente a un grupo antagonista, caracterizado como el culpable de todos los males⁴. En esta lógica dicotómica, el populismo puede encontrar a su némesis, y generalmente así lo hace el populismo nacionalista, en otras comunidades, que pueden ser extranjeras o minorías dentro del propio Estado⁵. No obstante, es preciso hacer notar que esta no es la única forma de construir el «pueblo» populista y que

¹ T. GINSBURG, A. Z. HUQ, *How to save a constitutional democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2018, p. 82.

² G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, p. 11.

³ J. M. CASTELLÀ ANDREU, «La aportación de la Comisión de Venecia a la preservación del Estado de Derecho», en *Revista General de Derecho Constitucional*, 38, 2023, p. 27.

⁴ J. J. OLIVAS OSUNA, «Populismo en España: Fundamentos Teóricos y Relatos Dominantes», en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 47, 2021, p. 379.

⁵ Á. RIVERO, «Populismo: ¿Cómo destruir la democracia en nombre de la democracia?», en RIVERO, ZARZALEJOS, DEL PALACIO (eds.), *Geografía del populismo: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*, Madrid, Tecnos, 2017, p. 37; T. Ginsburg, A. Z. Huq, *How to save a constitutional democracy*, op. cit., pp. 107-108.

el mismo también puede construirse por una agregación de minorías, como un sujeto plural, a pesar de que no es la forma más frecuente⁶.

Existe, por tanto, un riesgo de abuso por parte de la mayoría sobre la minoría que el Estado de derecho trata de minimizar mediante instrumentos contramayoritarios⁷. En este trabajo pretendemos centrarnos en la función contramayoritaria de las formas de producción de representación política para grupos que, precisamente, tienen a los mismos protegidos como principales protagonistas.

3. DELIMITACIONES CONCEPTUALES

3.1. Grupo

Para abordar adecuadamente el objeto de estudio debemos, primero, delimitar el término «grupo» o, lo que es lo mismo, el sujeto beneficiado de las formas de producción de representación que pretendemos estudiar. Aunque el trabajo toma la óptica del Derecho electoral comparado, el desarrollo del derecho internacional público nos servirá para situarnos en un punto de partida conceptual y terminológico. A nivel internacional «se propuso la sustitución de[l término] minorías por comunidades, grupo social, pueblo o, simplemente, grupo»⁸, tanto para el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966 como para la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992⁹. Las diferentes propuestas trataban de englobar a todos los posibles colectivos para evitar que ninguno se quedase sin protección jurídica a nivel internacional. En última instancia se optó por el término «minoría», cuyo uso está ampliamente difundido, a pesar de que no está definido «en ningún instrumento internacional de carácter universal»¹⁰. La causa de esta indefinición es la misma, ya expuesta, que motivó las dificultades para encontrar un término, la preocupación de excluir a algún grupo¹¹.

⁶ C. DE LA TORRE, «El populismo y la promesa de una democracia más inclusiva», en *op. cit.* p. 61.

⁷ Comisión de Venecia, *Criterios de verificación del Estado de Derecho*, CDL-AD(2016)007, 2016, párr. 33.

⁸ J. A. SOUTO PAZ, *Comunidad política y libertad de creencias: introducción a las libertades públicas en el derecho comparado*, 2.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 200-201.

⁹ Estos fueron los primeros textos en abordar la cuestión de los grupos a nivel global dada su ausencia en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. J. CHINCHÓN ÁLVAREZ, «Las minorías en Derecho Internacional», en *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 16, 2019, pp. 244-245.

¹⁰ E. GONZÁLEZ HIDALGO y E. J. RUIZ VIEYTEZ, «La definición implícita del concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional», en *Derechos y Libertades*, 27, 2012, p. 22.

¹¹ D. SAYAGO ARMAS, «La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel», en *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, p. 236.

En este trabajo nos hemos decantado por el término «grupo» por parecernos el más amplio y neutral de todos y, por tanto, que puede dar cabida a todos los posibles colectivos que se benefician de alguna o varias formas de producción de representación política. Aunque preferimos el término «grupo» y el matiz que aporta, no rechazamos el uso de los términos «minoría» o «colectivo» como sinónimos cuando clarifican la exposición, sobre todo cuando así lo hace el autor o la legislación que estamos tratando.

Vamos a proponer una definición de «grupo» de carácter instrumental al trabajo, sin más pretensión que la de servirnos de marco de referencia para la elaboración del mismo. Entendemos por grupo todos aquellos conjuntos de personas que comparten alguna característica común, que no es compartida por la mayoría, y que se benefician de una regulación especial en materia electoral. Los grupos de los que nosotros nos ocupamos pueden identificarse con los que el profesor Pizzorusso denomina una minoría estructural o tendente a permanecer en el tiempo.¹² Quedan excluidos, por tanto, aquellos sujetos que puedan ser minorías temporales o no cumplen el requisito de ser minoría de forma estructural. Se han identificado en el Derecho electoral comparado los siguientes grupos: minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, grupos raciales, grupos aborígenes o tribales, jóvenes, expatriados, personas con discapacidad y «personas de la diversidad sexual»¹³.

Antes de seguir adelante es necesario realizar un breve inciso sobre si el colectivo «mujeres», como sujeto beneficiario de medidas de acción positiva en materia electoral, es o no un grupo tal y como aquí se entiende. Otros ya han abordado esta cuestión y han señalado las diferencias que existen entre los grupos y el colectivo «mujeres» y han defendido que su tratamiento es y debe ser distinto, tanto por parte de la legislación como por parte de la doctrina¹⁴. Resumidamente, puede decirse que, en primer lugar, las mujeres conforman la mitad de la población, lo que las excluye de ser un grupo diferente a la mayoría. En segundo lugar, en la legislación electoral no es frecuente encontrar medidas dirigidas al colectivo femenino, sino reglas de paridad, total (50/50) o aproximada (40/60 o 30/70, por ejemplo), entre hombres y mujeres, hasta el punto de que cuando existe una sobrerrepresentación

¹² A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, pp. 45-52.

¹³ Estos dos últimos en México, tras la aprobación de la reforma de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, añadiendo el epígrafe 4.º al artículo 11, por Decreto publicado el 2 de marzo de 2023.

¹⁴ Al respecto, *vid.* M. HTUN, «Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups», en *Perspectives on Politics*, 2 (3), 2004, pp. 439-458; K. BIRD, «Ethnic quotas and ethnic representation worldwide», en *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 35 (1), 2014, pp. 12-26.

de mujeres estas se ven obligadas a ceder sus escaños a los varones¹⁵. En tercer lugar, tanto la legislación como la doctrina, por regla general, tratan la regulación electoral que afecta a los miembros de los grupos y que afecta a las mujeres por separado. También se ha afirmado que al representar las mujeres a la mitad de la población y ser, por tanto, un colectivo sumamente transversal, carecen de una entidad propia y unos intereses particulares más o menos claros que los grupos, precisamente, tratan de reclamar para sí¹⁶. Si bien podemos considerar esta afirmación ajustada a la realidad, lo mismo puede predicarse del resto de grupos en diferentes grados, por lo que se trataría únicamente, en principio, de una diferencia cualitativa.

3.2. Formas de producción de representación política para grupos

Desde una perspectiva amplia sobre la relación entre el derecho electoral y los grupos, siguiendo a Flores Juberías, podemos distinguir entre cinco formas de tratar a los mismos por parte de la regulación electoral: 1) rechazar su participación, prohibiéndola o perjudicándola; 2) tomar una postura neutral; 3) promover su participación mediante medidas que faciliten su acceso a las cámaras representativas; 4) garantizar su representación política o 5) hacer de la pertenencia al grupo el eje central del sistema electoral¹⁷.

El rechazo a la participación política específica de los grupos como, por ejemplo, prohibir la creación de partidos políticos de base religiosa o étnica¹⁸, es claramente una posición iliberal y ha sido denunciada por la Comisión de Venecia¹⁹. El tratamiento neutral, en que el Estado no adopta ninguna medida para favorecer la representación de los miembros de un grupo, pero tampoco les perjudica, es el trato más habitual y propio de los Estados democráticos de derecho, donde la representación de los diferentes grupos se encauza por medio de la representación

¹⁵ Por ejemplo, para la conformación de la Convención Constitucional chilena, que redactó la primera propuesta de reforma de la constitución, que posteriormente fue rechazada en referéndum, se estableció una regulación para garantizar que la cámara resultante de las elecciones fuese completamente paritaria (50/50). Esta norma perjudicó a las mujeres, que tuvieron que ceder siete escaños en total.

¹⁶ A. RUIZ MIGUEL, «Igualdad, libertad, y unidad política: a propósito de las cuotas electorales en México», en RÍOS VEGA, (ed.), *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p.425.

¹⁷ C. FLORES JUBERÍAS, «Sistemas electorales y minorías étnicas en la Europa Central y del Este: de la transición a la consolidación de la democracia», en *Revista de estudios políticos*, 166, 2014, pp.43-51.

¹⁸ Art. 8.3.3 de la Constitución de la República de Kirguistán.

¹⁹ Comisión de Venecia; OSCE-ODIHR, *Joint opinion on the draft constitution of the Kyrgyz Republic*, CDL-AD(2021)007, párr. 136.

ordinaria²⁰. Hacer de la pertenencia al grupo el centro del sistema electoral comporta crear formas de producción de representación política para grupos. Sin embargo, se trata de grupos distinto a los tratados en este trabajo, puesto que son comunidades que se reparten el poder en sistemas comunitarios²¹.

De las cinco posibilidades de relación entre el Derecho electoral y los grupos, únicamente estamos en presencia de formas de producción de representación política ante la tercera o cuarta de las variantes mencionadas. Entre ambas existe una diferencia sustancial. Por un lado, las regulaciones electorales pueden adoptar medidas que tienden a promover y facilitar el acceso a las cámaras legislativas de representantes o partidos que se identifican con un grupo, pero no les garantizan en ningún caso su elección. En estos casos, estamos ante lo que denominamos formas de promoción de la representación política para grupos. Por otro lado, las leyes electorales o las normas de rango constitucional pueden prever la creación de una circunscripción exclusiva para los miembros de un grupo o algún otro modo de asegurar que un miembro que se identifica con el grupo será electo. Nos referimos, entonces, a formas de garantía de la representación política para grupos, que a menudo se han denominado, también, escaños reservados.

El trabajo adopta como objeto de estudio las formas de promoción de la representación, dejando de lado las formas de garantía. Las primeras presentan una mayor diversidad y graduación que permite analizar mejor qué factores y en qué medida producen un efecto contramayoritario.

Ya se ha dicho que se ha adoptado como método de estudio el Derecho electoral comparado. Se ha considerado oportuno limitar el campo de estudio a los Estados miembros de la Comisión de Venecia, quien ha dedicado varios de sus informes a esta materia exclusivamente²², y otros tantos a materias relacionadas con los grupos y minorías²³. Vamos

²⁰ La Comisión de Venecia afirma que las reglas que tratan de proveer de representación especial a los grupos son una excepción y que en muchos casos los grupos obtienen representación mediante la aplicación de las reglas ordinarias, que tratan igual a los miembros del grupo y al resto de la población. Comisión de Venecia, *Electoral law and national minorities*, CDL-INF(2000)4, 2001, párr. 1-2.

²¹ Es el caso de Bélgica (donde los parlamentarios se dividen entre los dos principales grupos lingüísticos, neerlandófonos y francófonos, además de una pequeña minoría germanófona en el Senado) y Bosnia y Herzegovina (donde rige un reparto paritario entre las comunidades serbia, croata y bosnia en todos sus órganos electos).

²² Comisión de Venecia, *Electoral law and national minorities*, CDL-INF(2000)4, op. cit.; *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in european countries*, CDL-AD(2005)009, 2005; *The protection of national minorities and elections*, CDL-EL(2008)002rev, 2008; *Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities*, CDLAD(2008)013, 2008; *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning electoral systems and national minorities*, CDL-PI(2019)004, 2019.

²³ Por todos, vid. Comisión de Venecia, *Compilation of the Venice Commission opinions and reports on the protection of national minorities*, CDL-PI(2022)049, 2022.

a limitar el estudio a las formas de promoción de la representación en el acceso a las cámaras bajas de los parlamentos, teniendo en cuenta que suelen ser la principal institución legislativa y representativa del pueblo en cuanto tal. Las cámaras altas, aunque podrían ser el lugar más indicado para una representación de carácter grupal, no existen en muchos Estados y tienden a crear una sobrerrepresentación territorial o de otros intereses, lo cual comporta la creación de unos diseños institucionales más difíciles de comparar.

4. FUNCIÓN CONTRAMAYORITARIA DE LAS FORMAS DE PROMOCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARA GRUPOS

Los instrumentos contramayoritarios en el Estado constitucional deben servir, en última instancia, a la garantía de los derechos de los individuos. Lo mismo ocurre con las formas de promoción de la representación de grupo, que únicamente tienen sentido como garantía de la libertad individual²⁴. No obstante, la creación de estas situaciones comporta un conflicto dentro del Estado constitucional democrático. La democracia parlamentaria se funda en «la relación de coherencia instrumental que ha de existir entre ciudadanía/representación/pueblo»²⁵, que reduce la diversidad existente entre todos los miembros de la comunidad política a la condición de ciudadanos con el objetivo de crear un sujeto homogéneo, el pueblo o nación, que ejerce el gobierno en nombre de todos y permite atribuir al conjunto la decisión de la mayoría. La creación de reglas especiales de representación para ciertos grupos rompe esta regla y crea una suerte de cuerpo externo al demos de la nación que, sin embargo, se encuentra representado junto a este.

Las formas de promoción de la representación de un grupo comportan la posibilidad de que un miembro del mismo se convierta en representante de los intereses y los derechos de los sujetos del grupo directamente vinculado con él. Al romper la relación de coherencia instrumental entre representación y pueblo se convierte el electo por el grupo en representante directo del mismo, a pesar de que luego ejerza como representante de la nación entera. Todo ello, sin embargo, no comporta ninguna garantía de que esta representación redunde en una

²⁴ E. MARZAL YETANO, «Cooperación o frustración. Minorías nacionales concurrentes: el caso español», en *Revista de Estudios Políticos*, 192, 2021, p. 133.

²⁵ F. M. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «Representación o participación de las minorías: sobre la determinación de algunos espacios constitucionales útiles a las políticas del reconocimiento», en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 3, 2004, pp. 356-357.

defensa adecuada, o la mejor posible, de los intereses de los ciudadanos que pertenecen al grupo al que representa²⁶.

Las formas de producción de representación política de un grupo actúan como instrumento contramayoritario creando o promoviendo una representación explícitamente fuera de la mayoría, entendiendo por la misma a todos los ciudadanos que no pertenecen al grupo. La representación de los grupos ejerce de instrumento contramayoritario llevando al debate parlamentario los asuntos de interés de la minoría, otorgándoles publicidad y defiéndelos con argumentos. También puede tratar de influir en el debate general, modulando o denunciando la acción de la mayoría, según el caso, hasta el punto de poder llegar a influir en la acción de gobierno si cuentan con los representantes necesarios para ello. A su vez, el representante del grupo puede erigirse en defensor de los derechos individuales de los miembros del grupo frente a los ataques de la mayoría; tanto de sus derechos fundamentales, pilar de la libertad, como de los que les son propios por su pertenencia al grupo, como ciertos derechos lingüísticos o religiosos.

Aunque en algunos casos estas regulaciones únicamente proporcionen una representación simbólica en términos absolutos de la composición del órgano representativo, si bien generalmente sobrerepresentada, esta es suficiente para participar del proceso legislativo y disfrutar de las prerrogativas ordinarias de los parlamentarios y, por tanto, tener la posibilidad de limitar o suavizar la acción mayoritaria mediante la publicidad del debate legislativo, la presentación de enmiendas legislativas o el control al gobierno. Del mismo modo, muchas de las formas de promoción de la representación comportan una rotura con la igualdad aritmética del valor del voto en las elecciones, diluyendo, por tanto, el poder del voto de la mayoría y otorgando mayor representación a los grupos, lo que es claramente un elemento contramayoritario. Todo ello sin tener en cuenta los derechos de veto que se reconocen en algunos casos a los representantes electos por los grupos; como en Eslovenia, donde los representantes electos por los escaños reservados a las minorías húngara e italiana ostentan un derecho de veto sobre «todas las medidas que afectan directamente a las comunidades a las que representan»²⁷.

Como señala Marzal Yetano, en relación con el referéndum, pero aplicable a cualquier lógica democrática, cuando existe un grupo diferenciado irreductible, con diferencias cualitativas estructurales e identitarias, «al contrario de lo que pasa en sociedades o pueblos homogéneos, la decisión de la mayoría no va a poder ser asumida como propia por la minoría, dado que esta, por definición, no va a poder alcanzar la mayoría, quebrando con ello [...] la lógica de la democracia,

²⁶ *Ibid.*, p. 377.

²⁷ C. FLORES JUBERÍAS, «Minorías étnicas y sistemas electorales en la Europa del Este», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 26/27, 1999, n. 63.

[...]. Esta circunstancia obliga, de querer protegerse a esas minorías, a idear modos de compensar su vulnerabilidad frente a la regla de la mayoría»²⁸. La Comisión de Venecia ha reconocido que las diferentes formas de producción de representación política para grupos, tanto de garantía como de promoción, sirven para frenar y prevenir los potenciales conflictos dentro de un mismo estado entre la mayoría y la minoría²⁹. Pueden actuar, por tanto, como instrumento contramayoritario capaz de reconducir la situación a los cauces políticos, obligando a la mayoría a realizar un debate democrático.

Por último, debe señalarse que no cabe asimilar la representación del grupo o la minoría, tal como aquí se entiende, con la oposición política, que es minoría parlamentaria. Por un lado, si bien el grupo puede actuar con la oposición, la oposición requiere presentar una alternativa de gobierno que la minoría estructural, por definición, nunca podrá alcanzar³⁰. Por otro lado, la función contramayoritaria de la representación del grupo no se ejerce actuando conjuntamente o contra el gobierno, sino representando y defendiendo los intereses específicos del grupo frente a la mayoría que, en su caso, son todos los diputados que no forman parte del mismo, ya sean oposición o gobierno.

4.1. Formas de promoción de la representación política para grupos

Vamos a tratar de clasificar las diferentes formas de promoción desde las más débiles: una rebaja en los requisitos para presentar una candidatura, hasta las más fuertes: la reducción de los votos necesarios para obtener un escaño. Nuestra hipótesis es que existe una correlación entre su fuerza y su capacidad contramayoritaria.

Las relaciones que mantienen entre sí las diferentes formas de producción de representación son múltiples. Algunas son combinables entre sí y se complementan bien, aunque no se necesiten. Por ejemplo, la rebaja en los requisitos para presentar candidaturas casa bien con la reducción del umbral electoral³¹. Otras formas, sin embargo, se necesitan y no pueden regularse la una sin la otra, por ejemplo, no puede existir reserva de escaños sin la desaparición del umbral electoral. Un último

²⁸ E. MARZAL YETANO, «Cooperación o frustración. Minorías nacionales concurrentes», *op. cit.*, p. 133.

²⁹ Cuestión presente desde el primer informe sobre derecho electoral y minorías Comisión de Venecia, *Electoral law and national minorities*, CDL-INF(2000)4, *op. cit.*, p. 2.

³⁰ Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 43-44.

³¹ A. VERSTICHEL, *Participation, representation and identity: the right of persons belonging to minorities to effective participation in public affairs: content, justification and limits*, Antwerp, Intersentia, 2009, p. 401.

grupo son, por el contrario, neutrales entre sí. Para seguir con el ejemplo del umbral electoral, la reducción del umbral electoral no tiene ninguna relación con la presencia de los grupos en las listas electorales a través de cuotas.

Algunos países, como Montenegro, tienen sistemas muy completos y complejos que regulan aspectos referentes a las minorías a lo largo de todo el proceso electoral: requisitos para presentar candidatura, barrera electoral y reducción del número de votos necesario para obtener un escaño. La Comisión de Venecia ha valorado muy positivamente este sistema que encuentra equilibrado³². Esta situación permite que los grupos ejerzan una función contramayoritaria. Otros países, como Dinamarca, únicamente regulan algún aspecto de la contienda electoral. En este caso se trata de una reducción de los requisitos para presentarse a las elecciones, que ha resultado ser ineficiente para actuar como instrumento contramayoritario. En consecuencia, se ha desarrollado una alternativa para integrar la presencia de la minoría alemana en el proceso legislativo de los asuntos que le afectan mediante el nombramiento de un representante con voz, pero sin voto³³.

4.1.1. *Reducción o exención de los requisitos para presentar candidaturas*

Si analizamos las formas de promoción de la representación para grupos partiendo de las que tienen menos repercusión en el sistema electoral, la primera que encontramos es la reducción o exención de los requisitos para presentar candidaturas a una determinada elección³⁴. Existen múltiples requisitos para presentarse a una elección que pueden afectar al sujeto legitimado para presentarse, los avales necesarios o las condiciones que debe cumplir la candidatura. Pueden existir exenciones o reducciones en cualquiera de estos ámbitos o, incluso, condiciones especiales.

Respecto al derecho a presentar candidaturas, este suele estar restringido a los partidos y a los electores bajo unas determinadas circunstancias. Sin embargo, algunos ordenamientos reservan la posibilidad de presentar listas o candidatos individuales también a las organizaciones

³² Comisión de Venecia; OSCE-ODIHR, *Joint opinion on the draft law on amendments to the law on election of councillors and members of Parliament of Montenegro*, CDL-AD(2011)011, 2011, párr. 55.

³³ La minoría alemana elige a un delegado que es nombrado por el Gobierno y dirige la Secretaría de la Minoría Alemana que representa oficialmente a este grupo ante el Parlamento, atiende a sus sesiones y puede tomar la palabra en las comisiones. A. SCHAEFER-ROLFFS y K.-U. SCHNAPP, «Special Politics for Minority Political Participation in the Danish-German Border Region», en *International Journal on Minority and Group Rights*, 1 (21), 2014, p. 61.

³⁴ A. VERSTICHEL, *Participation, representation and identity*, op. cit., p. 401.

de las minorías, que no son partidos políticos. Es el caso, por ejemplo, de Croacia³⁵ o Hungría³⁶.

Otra técnica consiste en reducir los requisitos para que la candidatura presentada se considere válida. En Montenegro, por ejemplo, donde existe una única circunscripción nacional, las listas presentadas deben estar compuestas por, como mínimo, dos tercios de los candidatos totales posibles, sin embargo, aquellas listas presentadas por las minorías nacionales no tienen que alcanzar este número de candidatos y se consideran válidas con la presencia de un tercio de los candidatos totales posibles³⁷.

Es más común, sin embargo, la exención del requisito de presentar firmas para presentar una candidatura. Esta exención está presente en Dinamarca³⁸ y en Alemania³⁹. En Montenegro, sin embargo, no existe una exención completa sino una reducción de las firmas necesarias para presentar la lista nacional. Los partidos ordinarios deben avalar sus candidaturas con el apoyo de un 0,8 por 100 del censo mientras que para las minorías existen dos regímenes distintos. Aquellas minorías que no representen más del 2 por 100 del censo únicamente deben presentar 300 firmas, mientras que el resto deben aportar, como mínimo, 1.000 firmas⁴⁰.

4.1.2. Cuotas en listas

Además de las cuotas para mujeres o las listas equilibradas entre ambos sexos, también existe el mismo mecanismo para otros grupos. Esta medida obliga a confeccionar las listas de candidatos teniendo en cuenta un porcentaje mínimo de miembros de un grupo que deben estar presentes en la lista e, incluso, puede determinar qué posición o posiciones deben ocupar.

Entre los países miembros de la Comisión de Venecia se han detectado cuotas en listas para cámaras bajas en Kirguistán, México y Túnez. En Kirguistán, a pesar de que la Constitución prohíbe crear partidos políticos basados en la defensa de los intereses de grupos é-

³⁵ Únicamente pueden presentar candidatos a los escaños ordinarios los partidos políticos y los votantes (arts. 20 y 21 de la Ley Electoral Parlamentaria), estos últimos avalando la candidatura con 500 firmas. Pero a los escaños reservados también pueden presentar candidatos las organizaciones de las minorías nacionales (art. 18), siempre que acompañen la propuesta del aval de 100 firmas.

³⁶ Art. 9.2 de la Ley Electoral.

³⁷ Art. 39 de la Ley de Elección de Concejales y Diputados.

³⁸ El art. 12 *in fine* de la Ley Electoral del Parlamento (Folketing) exonera explícitamente al partido de la minoría alemana.

³⁹ Según los arts. 20.2 y 27.1 de la Ley Electoral Federal los partidos de las minorías nacionales están exentos de presentar firmas para avalar a sus candidatos tanto en los distritos uninominales como en las candidaturas de listas, respectivamente.

⁴⁰ Art. 43 de la Ley de Elección de Concejales y Diputados.

nicos y religiosos⁴¹ y que se ha modificado la ley electoral numerosas ocasiones en los últimos años⁴², existen, y se han mantenido desde la primera redacción de la ley, cuotas electorales en las listas para jóvenes (menores de 35 años), grupos étnicos y personas con discapacidad⁴³, además de para mujeres, aunque han variado los porcentajes conforme variaba el número de diputados. La Comisión de Venecia ha reprochado a Kirguistán que las medidas adoptadas por la República no tienen ningún efecto puesto que la posición que se les garantiza a los candidatos de los grupos en las listas es muy baja y, aunque ocupasen una posición mejor, al ser las listas abiertas, los candidatos dependen de que los votantes marquen su nombre, por lo que en realidad nunca son electos⁴⁴.

En México, con fecha de 2 de marzo de 2023, se aprobó una reforma de la ley electoral que añadía una cuota electoral para personas indígenas, afroamericanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, residentes en el extranjero y jóvenes⁴⁵. No obstante, el texto no era claro y generaba dudas sobre el número de candidatos que debían pertenecer a cada uno de estos grupos y cómo debían situarse dentro de las listas. La propia ley hacía una remisión a una futura norma que regularía estos y otros aspectos. No obstante, esta reforma fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023) que, mediante sentencia de 22 de junio de 2023, resolvió declarar la inconstitucionalidad de la norma por incumplimiento grave del procedimiento legislativo.

En Túnez existían cuotas en listas para personas jóvenes desde 2014, fruto de la primavera árabe, hasta la reciente modificación de la ley electoral, que ha pasado de un sistema de listas a un sistema de distritos uninominales⁴⁶. Sin embargo, se ha tratado de mantener una regulación

⁴¹ Art. 8.3 (3) de la Constitución de la República de Kirguistán.

⁴² En 2015, 2017, 2019, 2020 en dos ocasiones, 2021 en dos ocasiones y en 2022.

⁴³ En la actualidad en los dos primeros casos, jóvenes y grupos étnicos, los partidos deben asegurarse de que, al menos, un 15 por 100 de los integrantes de sus listas sean menores de 35 años y otro 15 por 100 miembros de un grupo étnico diferente del de la mayoría. Para los discapacitados se reservan dos puestos en las listas electorales (representan el 3,5 por 100 aproximadamente). Dentro de las listas se establecen también algunos requisitos respecto a la posición que deben ocupar estos candidatos. Como mínimo, tres candidatos jóvenes y tres de los grupos étnicos deben encontrarse entre los 25 primeros de la lista y uno de los dos candidatos con discapacidad debe encontrarse también en la primera mitad de la lista. Las listas están formadas por 54 candidatos que se presentan a una circunscripción nacional, además existen 36 distritos uninominales. Art. 60.3 de Ley Constitucional sobre la Elección del Presidente y de los Diputados de la Jogorku Kenesh de la República de Kirguistán.

⁴⁴ Comisión de Venecia, *Joint opinion on the draft electoral law of the Kyrgyz Republic*, CDL-AD(2014)019, 2014, párr. 26.

⁴⁵ Se ha añadido un inciso 4.º al art. 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁴⁶ Operada por el Decreto-Ley núm. 2022-55, de 15 de septiembre, por el que se modifica la Ley Orgánica núm. 2014-16, de 26 de mayo, relativa a elecciones y referéndums, emitido por el

que siga promoviendo su participación política. Los candidatos a los distritos uninominales deben presentar el aval de 400 firmas de las cuales un 25 por 100 —cien— deben ser de jóvenes (menores de 35 años)⁴⁷.

4.1.3. *Exención o disminución de la barrera electoral*

Otra medida, más frecuente, es la rebaja o la desaparición de la barrera de entrada al reparto de escaños, conocida como barrera electoral. En los sistemas proporcionales es frecuente que las leyes electorales requieran un porcentaje mínimo de votos en la circunscripción, territorial o nacional, para acceder al reparto de escaños. Es una forma de promoción de los grupos eximir a sus candidaturas de este requisito o aplicárselo en condiciones más favorables. Marko ha defendido que, en realidad, en este caso no estaríamos ante una excepción, sino en la situación típica, puesto que la aplicación de barreras electorales, por motivos de gobernabilidad generalmente, es una excepción al principio de igualdad del voto. Por lo tanto, excluir de su aplicación a un grupo no es un privilegio, sino la aplicación de la regla ordinaria⁴⁸.

Existen reducciones de los umbrales electorales en Italia y Montenegro. En Italia existe una rebaja del umbral para las minorías lingüísticas. Los partidos políticos de las mencionadas minorías pueden acceder al reparto de escaños si obtienen un 20 por 100 de los votos en la región en la que se presentan o se hagan al menos con una cuarta parte de los distritos uninominales de la Región⁴⁹. En Montenegro existe una rebaja del umbral general del 3 por 100 al 0,7 por 100 para los partidos de las minorías nacionales⁵⁰. En Alemania⁵¹, Polonia⁵² y Serbia⁵³ los candidatos de las minorías nacionales están exentos de superar cualquier umbral electoral y, en consecuencia, acceden directamente al reparto de escaños. En Hungría también existe una exención de la barrera electoral vinculada a una reducción del número de votos necesario para obtener un escaño⁵⁴.

Presidente del país, en un claro giro autoritario, al no tener en cuenta el Parlamento para modificar la ley electoral.

⁴⁷ Art. 21 del Decreto-Ley núm. 2022-55, de 15 de septiembre, por el que se modifica la Ley Orgánica núm. 2014-16, de 26 de mayo, relativa a elecciones y referéndums.

⁴⁸ J. MARKO, «*General Presentation on the Representation and Participation of National Minorities in Decision-Making Processes*», paper presented on seminar Participation of National Minorities in Decision-Making Processes, held in Brno, Slovenia, on 1-2 December 1997, www.coe.int/T/E/Human_Rights/Minorities/I_GENERAL_PRESENTATION/PDF_JP%20Brdo%20publication%201997.pdf, p. 18 citado en A. VERSTICHEL, *Participation, representation and identity*, op. cit., p. 410.

⁴⁹ Art. 83.1 e) 2) del Decreto del Presidente de la República de 30 de marzo de 1957, núm. 361.

⁵⁰ Art. 94.1 de Ley de Elección de Concejales y Diputados.

⁵¹ Art. 6.3 de la Ley Electoral Federal.

⁵² Art. 196.1 del Código Electoral.

⁵³ Art. 140 de la Ley sobre la Elección de los Diputados al Parlamento.

⁵⁴ *Vid. infra*, Apartado «4.1.8. Reducción del número de votos para obtener un escaño».

4.1.4. *Voto doble*

El voto doble es, sin duda, la forma de promoción de la representación más controvertida, dado que vulnera claramente el principio básico de un hombre un voto. Hasta el punto de que la Comisión de Venecia ha dedicado un informe íntegramente a esta cuestión, a pesar de que es un derecho que solo existe en Eslovenia⁵⁵. El «voto doble» otorga un voto suplementario a los miembros del grupo que, de este modo, tienen un voto más que el resto de los ciudadanos. El segundo voto se emite para una circunscripción distinta a la ordinaria, en la que únicamente votan aquellos que disponen de este voto suplementario. El voto doble es asimilable a lo que antaño fue el voto múltiple⁵⁶.

En Eslovenia, los miembros de las minorías nacionales italiana y húngara disponen de dos votos, uno para el escaño reservado que tienen cada una de las dos minorías y otro a emitir por una de las candidaturas ordinarias junto al resto de los ciudadanos. La Corte Constitucional de Eslovenia tuvo ocasión de pronunciarse al respecto en su sentencia del 2 de diciembre de 1998 avalando la medida. Para ello tuvo en cuenta que el voto doble estaba basado en acuerdos bilaterales con Italia y Hungría. Adicionalmente, consideró que la medida es acorde al derecho constitucional comparado, aunque esta afirmación es algo más que optimista. En posteriores sentencias, de 12 de febrero de 1998 y de 28 de enero de 1999, ha añadido que se trata de una previsión realizada en la Constitución, lo que la dota de especial fuerza⁵⁷.

Eslovenia es un caso único; sin embargo, no debe menospreciarse su influencia. En la vecina Croacia se produjo un debate para introducir la medida, que fue rechazada⁵⁸. Así mismo, se impugnó la ley electoral por parte de las minorías nacionales para que se les reconociese un derecho al voto doble. La Corte Constitucional Croata rechazó esta pretensión en su sentencia de 17 de septiembre de 2003, núm. U-1-1681/2003.

⁵⁵ *Comisión de Venecia, Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities, CDL-AD(2008)013, op. cit., párr. 10.*

⁵⁶ En la regulación electoral del Reino Unido de 1884 podían emitir un voto todos aquellos que poseyesen un derecho real sobre un bien inmueble, perteneciesen a la comunidad universitaria o poseyesen un negocio, pudiendo emitir hasta tres votos si se cumplían los tres requisitos. Tras la reforma de 1918 se limitó el voto múltiple a dos y siempre que se votase en distritos distintos. El voto múltiple sería abolido definitivamente en el Reino Unido tras la Segunda Guerra Mundial en 1948, eliminando, por tanto, los colegios electorales basados en la titularidad de un negocio y la pertenencia a la comunidad universitaria. M. G. DE MARCOS, «La reforma del Sistema Electoral Británico: a propósito del referéndum del 5 de Mayo de 2011», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 2011, pp. 522-523.

⁵⁷ A. VERSTICHEL, *Participation, representation and identity, op. cit., p. 425.*

⁵⁸ *Ibid.*

4.1.5. *Transferencia de voto*

El derecho a transferir el voto permite a diferentes candidaturas, en listas o uninominales, sumar los respectivos votos para que sean contados como una sola candidatura a efectos del cómputo electoral a la hora de atribuir escaños o superar la barrera electoral. Este derecho da mayor libertad a los grupos para presentarse en diferentes candidaturas y es más respetuosa con el pluralismo interno del grupo, según la sensibilidad política de cada miembro del grupo, y luego, si no se obtiene representación por separado, garantizar que el voto sigue siendo útil y se puede agrupar con otros votos para que la candidatura más votada, de entre las del grupo, sí que obtenga representación.

Únicamente se ha detectado un país donde esté presente esta forma de promoción de la representación política para grupos⁵⁹. En Montenegro las candidaturas de los grupos de una misma minoría nacional que no logran sobrepasar el umbral general del 3 por 100, pero superan un 0,7 por 100 del voto cada una, se contabilizan de forma unificada para el reparto de escaños, pudiendo obtener conjuntamente hasta un máximo de tres escaños⁶⁰.

4.1.6. *Gerrymandering*

Después del voto doble, el *gerrymandering* con intención de beneficiar a un grupo es la forma de promoción de la representación más controvertida. Aunque el *gerrymandering* tiene originalmente una connotación negativa, de manipulación del mapa electoral para fines partidistas, aquí no nos referimos a este tipo de *gerrymandering*. Por «*gerrymandering* para grupos» entendemos la aplicación de reglas que expresamente estén destinadas a delimitar distritos electorales con una mayoría de población perteneciente a un grupo.

Antes de proseguir es preciso aclarar que las normas que garantizan que determinadas zonas geográficas con identidad política o cultural constituirán una circunscripción o distrito o que elegirán un número mínimo de representantes no constituyen una forma de promoción de la representación política para un grupo porque son regulaciones neutrales que no van dirigidas al grupo. Se ha manifestado la posibilidad de que existan formas de promoción de esta clase en los casos de las Islas Feroe, Groenlandia, el Valle d'Aosta o las Islas Åland, porque en

⁵⁹ Además de Montenegro existe un sistema de transferencia de voto en Italia para las elecciones al Parlamento Europeo. Comisión de Venecia, *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in european countries*, CDL-AD(2005)009, op. cit., párr. 12.

⁶⁰ Art. 94.1 de la Ley de Elección de Concejales y Diputados.

todos estos casos las respectivas leyes electorales prevén, mediante una mención particular, una regla de representación especial para los habitantes de estas regiones⁶¹. Sin embargo, en estos casos, al identificar la zona geográfica y no el grupo puede deducirse una intención, pero de ello no se desprende una vinculación directa con el grupo.

Han existido reglas de *gerrymandering* para grupos en Italia⁶² y existen regulaciones en Ucrania⁶³ y México⁶⁴. El caso más notable de *gerrymandering* es, sin duda, el *gerrymandering* racial en los EE. UU. Desde la aprobación de la *Voting Rights Act*, en 1965, esta ha sido una cuestión discutida en la doctrina y la jurisprudencia norteamericana. El Tribunal Supremo, en su sentencia *Cooper v. Harris*, de 22 de mayo de 2017, ha sintetizado su doctrina al respecto, en la que rechaza que exista un derecho a que se delimiten distritos con mayorías raciales, a la vez que reconoce que está prohibido diluir el voto de un grupo racial en determinadas circunstancias⁶⁵. Se trataría, por tanto, de una suerte de prohibición de *gerrymandering* negativo.

4.1.7. *Escaños supernumerarios*

Además de la fórmula del *gerrymandering* existe otra posibilidad de promover la representación a través de la configuración de las circunscripciones consistente en la creación de escaños supernumerarios. El nombre procede del que han recibido estos escaños en Chile. Para la

⁶¹ Comisión de Venecia, *Report on constituency delineation and seat allocation*, CDL-AD(2017)034, 2017, párr. 36.

⁶² «La legislación electoral de Italia tiene en cuenta a las minorías, aunque las disposiciones son muy débiles, pues su normativa electoral se limita a ordenar una adecuada delimitación de los colegios electorales que procure la agrupación de las minorías lingüísticas en el menor número posible de colegios a efectos de conseguir representación (art. 7.1.d y 7.1.a de las leyes 276 y 277 de 4 de agosto de 1993 sobre la elección del Senado de la República y para la elección de la Cámara de Diputados, respectivamente)». X. D. MADINABEITIA, «La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos: una variedad de modelos jurídicos», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 42, 1998, p. 111.

⁶³ Art. 18.2 3) del Código Electoral. Aunque la Comisión de Venecia ha denunciado que la medida es poco clara y necesita ser desarrollada para poder ser efectiva. Comisión de Venecia; OSCE-ODIHR, *Joint Opinion on the Draft Amendments to the Laws on election of people's deputies and on the Central Election Commission and on the Draft Law on repeat elections of Ukraine*, CDL-AD(2013)016, 17 June 2013, párr. 19.

⁶⁴ A. BÁEZ CARLOS, «Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009», en *Estudios Políticos*, 19, 2010, pp. 39-40.

⁶⁵ Estas circunstancias consisten en que «1) el grupo minoritario ha de ser lo suficientemente numeroso y geográficamente compacto como para constituir una mayoría en un distrito configurado razonablemente; 2) el grupo minoritario ha de estar políticamente cohesionado; y 3) la mayoría blanca del distrito ha de votar suficientemente como un bloque para que su candidato derrote habitualmente al de la minoría». S. MARTÍ SÁNCHEZ, «*Gerrymandering* político. Reválida ante el Tribunal Supremo», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 15, 2018, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, p. 15.

reciente elección del nuevo Consejo Constitucional, celebrada el pasado 7 de mayo de 2023, el art. 144 de la Constitución Política de la República de Chile estableció un mecanismo de elección especial para un cupo indígena. El Consejo Constitucional estaba compuesto por 50 consejeros electos en circunscripciones plurinominales, más una circunscripción indígena extra a la que se asignaba un escaño supernumerario por cada 2 por 100 de votos respecto del total que recibiesen los candidatos a esta circunscripción, a excepción del primero que se otorgaba al alcanzar el 1,5 por 100 de los votos totales. Finalmente se creó un único escaño supernumerario, ocupado por el candidato indígena más votado⁶⁶.

Los escaños supernumerarios se diferencian del resto en que no forman parte de los escaños ordinarios y no se encuentran garantizados. Son escaños que únicamente se crean cuando los grupos previstos logran el número mínimo de votos requerido. Pueden exigir el mismo número de votos que para lograr un escaño ordinario, menos o más. Lo que determina que sean escaños supernumerarios es que se crean al margen de los ordinarios y pueden variar en cada legislatura.

Existe una circunscripción de escaños supernumerarios en Macedonia del Norte para ciudadanos expatriados. El parlamento de Macedonia tiene un número fijo de 120 diputados⁶⁷, ampliable hasta 123 en caso de que se alcance un número determinado de sufragios. Se crea un escaño extra cada vez que entre todos los candidatos a este escaño suman el número de votos necesario para ello, que se concreta en el número de votos mínimo que se necesitó para obtener un escaño en las pasadas elecciones, hasta un máximo de tres escaños⁶⁸.

En Rumanía también existen escaños supernumerarios. A las candidaturas de las minorías nacionales que superen el 5 por 100 de los votos necesarios para obtener un escaño ordinario se les otorga un escaño extra, con el límite de un escaño por minoría nacional⁶⁹. Desde los años 2000 el número de minorías nacionales con representación a través de este mecanismo se ha estabilizado en 18⁷⁰.

4.1.8. Reducción del número de votos para obtener un escaño

La última forma de promoción de la representación para los grupos es la reducción del número de votos necesario para obtener un escaño.

⁶⁶ Servicio Electoral de Chile, 2023: *Boletín final sobre resultados parciales de la Elección del Consejo Constitucional*, en servel.cl/2023/05/08/boletin-final-sobre-resultados-parciales-de-la-eleccion-del-consejo-constitucional/ (última consulta realizada el 30 de agosto de 2023).

⁶⁷ Art. 3.2 del Código Electoral.

⁶⁸ Art. 3.3-5 del Código Electoral.

⁶⁹ Art. 56 de la Ley Electoral para la Cámara de Diputados y Senadores.

⁷⁰ O. PROTSYK, *La representación de las minorías en el parlamento rumano*, Ginebra-Nueva York, Unión Interparlamentaria-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, p. 9.

En estos casos, los candidatos de los grupos pueden obtener representación con menos votos que el resto de los candidatos.

El caso más destacado es el de Rumanía, que acabamos de exponer en el apartado previo, donde para la obtención de los escaños supernumerarios se reduce la cantidad de votos necesarios en un 95 por 100. Según Protsky «esta disposición se tradujo en el requisito de haber tenido, por ejemplo, solo 1.336 votos en las elecciones de 1992 o 1.273 votos en las elecciones de 2000»⁷¹.

En Hungría las 13 minorías reconocidas oficialmente⁷² pueden presentar candidaturas a la circunscripción nacional a través de sus respectivas entidades de autogobierno⁷³ y, además de estar eximidas de superar el umbral electoral del 5 por 100 del total de los votos válidamente emitidos, tienen derecho a un escaño si superan el 0,25 por 100 de los votos necesarios para obtenerlo. Las minorías que no logran los votos necesarios para obtener representación tienen derecho a que el primer candidato de su lista se convierta en delegado de la minoría en la cámara baja con voz, pero sin voto⁷⁴. Para el resto de los escaños deben lograr el porcentaje ordinario⁷⁵.

No obstante, el TEDH ha reconocido en su reciente sentencia de 10 de noviembre de 2022, *Bakirdzi and E.C. v. Hungría*, que esta aparente beneficiosa regulación viola el art. 3 del Protocolo núm. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Existe una vulneración de la libertad de voto porque únicamente se puede votar por una lista de candidatos, la propuesta por la entidad de autogobierno de la minoría. A esto, se añade que la inscripción en el censo de la minoría debe hacerse antes de poder conocer la lista de candidatos presentada por la entidad de autogobierno y que, una vez publicada esta, no puede volverse al censo ordinario. Esto comporta también la vulneración del secreto del voto puesto que, existiendo una única opción de voto que se realiza en una urna separada, todos los que voten en ella no pueden ocultar el sentido de su voto.

Montenegro tiene también una rebaja en los votos necesarios para lograr un escaño, pero solo para una minoría nacional, la croata. Es el único punto de su legislación que se dirige a un solo grupo. La minoría

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Las minorías reconocidas oficialmente son las búlgara, griega, croata, polaca, armenia, romaní, rumana, rutena, serbia, eslovaca, eslovena, ucraniana y alemana. Esta última es la única que ha logrado representación mediante este mecanismo obteniendo un único diputado gracias a la reducción de los votos necesarios en las elecciones de 2018 y 2022.

⁷³ Art. 9.2 de la Ley Electoral.

⁷⁴ Comisión de Venecia; OSCE-ODIHR, *The act on the elections of member of parliament of Hungary*, CDL-AD(2012)012, 2012, párr. 47.

⁷⁵ Art. 16 d) de la Ley Electoral.

croata puede obtener un escaño si alcanza un 0,35 por 100 de los votos válidos totales⁷⁶.

En Serbia ocurre un caso curioso y único. Los partidos de las minorías nacionales que no superan el umbral electoral del 3 por 100, del cual están eximidas, reciben un aumento del 35 por 100 de sus votos⁷⁷, obteniendo así mayores probabilidades de obtener un escaño. Aunque no se trata en este caso de una reducción en los votos necesarios para obtener un escaño, la medida cumple el mismo efecto al aumentar los votos de la minoría.

5. CONCLUSIONES

La primera conclusión que podemos obtener del trabajo es una mera constatación fáctica: que las diferentes formas de promoción de la representación política para grupos no son una *rara avis*, presente únicamente en algunos países aislados. Se encuentran reguladas en diferentes Estados miembros de la Comisión de Venecia, desde países tan destacados como EE. UU. o Alemania, hasta Estados más recientes, como Montenegro. Se trata, por tanto, de un fenómeno que, con numerosas variantes y adoptando múltiples formas, se encuentra difundido en numerosas regulaciones electorales, aunque el mismo ocupe siempre un puesto discreto y de excepción a la regla general de representación del pueblo, como un todo.

Las diferentes formas de promoción de la representación política para un grupo pueden ejercer una función contramayoritaria en la medida en que contribuyan a la obtención de representación directamente vinculada al grupo. Como hemos visto, su capacidad contramayoritaria reside, fundamentalmente, en el ejercicio de la representación del grupo y de sus intereses. A través de la participación en el debate legislativo, otorgando publicidad a sus intereses y argumentos para defenderlos, pueden lograr introducirlos en la agenda política. Por medio de la representación política los grupos pueden participar tanto de la mayoría que soporta al gobierno como del control al mismo. A su vez, en la medida en que el representante quede vinculado exclusivamente al grupo se plantean serios problemas respecto a la teoría de la democracia representativa y al libre mandato de los parlamentarios, que vincula al representante con la totalidad del cuerpo electoral. Cuanto más fuerte es la separación del grupo respecto al resto de la ciudadanía en el momento de la elección más se acentúa el carácter de institución contramayoritaria, puesto que existe una mayor vinculación con el grupo y mayor independencia respecto del resto del electorado, lo que permite ejercer una representación centrada en el grupo y sus intereses.

⁷⁶ Art. 94.2 Ley de Elección de Concejales y Diputados.

⁷⁷ Art. 140 de la Ley sobre la Elección de los Diputados al Parlamento.

Entre las diferentes formas de promoción de la representación podemos distinguir algunas que apenas rompen la unidad del cuerpo electoral. Las excepciones a los criterios de presentación de candidaturas y en las barreras de entrada son un ejemplo de esta situación. Los candidatos electos lo son por el conjunto de los ciudadanos, sin distinción del grupo al que pertenecen, aunque los aspirantes y sus partidos sí que se identifiquen como miembros de un grupo concreto. Estas formas, no obstante, dependen en gran medida de la realidad sociopolítica de los diferentes Estados y del sistema electoral donde se insertan para generar representación que pueda ejercer una función contramayoritaria. Se trata de formas más débiles que ofrecen menos garantías de lograr una representación que ejerza esta función.

Otras formas, más indirectas, como el *gerrymandering* o la inclusión en listas de miembros de diferentes grupos también tienen la ventaja de no afectar a la unidad del cuerpo electoral. Su carácter indirecto se percibe en que son medidas que tratan de canalizar la representación del grupo a través de los partidos generales, obligando o impulsando a estos a nombrar candidatos del grupo. Por este motivo su eficacia contramayoritaria puede ser menor, pues su conexión directa con el grupo se ve interrumpida por la mediación del partido político general. También en este caso estamos ante formas débiles de promoción de la representación que ofrecen pocas garantías de una representación de carácter grupal.

Las formas de promoción de la representación que afectan directamente al voto, como el voto doble, la reducción del número de votos o la transferencia del voto, si bien pueden ser útiles para generar representación del grupo comportan un grave riesgo al derecho de voto. Como pone de manifiesto la sentencia del TEDH *Bakirdzi and E.C. v. Hungría*, no se pueden tolerar desviaciones graves del secreto y la libertad del voto. Del mismo modo, cabe afirmar que tampoco deberían ser admisibles desviaciones desproporcionadas de la igualdad del voto, como pueden ser el doble voto o la reducción de los votos necesarios para obtener un escaño en un 95 por 100. Se trata de formas fuertes de promoción que garantizan en mayor medida la consecución de representación vinculada al grupo.

A medio camino, entre las formas más suaves y las más fuertes, que no respetan elementos básicos del derecho de sufragio, encontramos la creación de escaños supernumerarios. La creación de estos escaños rompe claramente la vinculación del representante del grupo con el resto de la ciudadanía. En cambio, sí que respeta la igualdad del voto y el resto de los elementos del sufragio y puede ser una alternativa eficaz para promover la representación del grupo, puesto que respetaría las reglas formales del juego democrático.

En última instancia, debemos resaltar un aspecto de la legislación húngara que no se ve afectado por lo mencionado en la sentencia del

TEDH. Se trata de la posibilidad de que los candidatos no electos de un grupo se conviertan en delegados con voz, pero sin voto, en la cámara baja. En este caso, sin afectar el voto ni la lógica representativa, se logra igualmente una representación del grupo en el órgano legislativo. Es una solución muy parecida a la adoptada por Dinamarca frente a la imposibilidad de la minoría alemana de obtener representación ordinaria. Por este mecanismo se logra la participación política directa de un delegado del grupo que puede participar en los debates, presentar y defender los intereses del grupo e influir en la decisión de la mayoría.

En definitiva, podemos concluir que el elemento contramayoritario de las formas de promoción de la representación política para grupos no requiere, necesariamente, alterar desmesuradamente la representación política general, aunque, generalmente, a mayor fuerza de estas reglas existe una mayor ruptura de la teoría clásica de la representación y mayores vulneraciones del derecho al voto. En última instancia, no debe menospreciarse la posibilidad de introducir reglas de participación de los grupos, incluso la presencia de delegados en las cámaras, que pueden realizar funciones contramayoritarias similares a las de los representantes.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BÁEZ CARLOS, A., «Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009», *Estudios Políticos*, 19, 2010, pp. 37-57.
- BIRD, K., «Ethnic quotas and ethnic representation worldwide», *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 35 (1), 2014, pp. 12-26.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. M., «Representación o participación de las minorías: sobre la determinación de algunos espacios constitucionales útiles a las políticas del reconocimiento», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 3, 2004, pp. 356-378.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M., «La aportación de la Comisión de Venecia a la preservación del Estado de Derecho», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 38, 2023, pp. 21-38.
- CHINCHÓN ÁLVAREZ, J., «Las minorías en Derecho Internacional», *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 16, 2019, pp. 243-257.
- FLORES JUBERÍAS, C., «Minorías étnicas y sistemas electorales en la Europa del Este», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 26/27, 1999, pp. 65-96.
- «Sistemas electorales y minorías étnicas en la Europa Central y del Este: de la transición a la consolidación de la democracia», *Revista de estudios políticos*, 166, 2014, pp. 41-67.
- GINSBURG, T. y HUQ, A. Z., *How to save a constitutional democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2018.
- GONZÁLEZ HIDALGO, E. y RUIZ VIEYTEZ, E. J., «La definición implícita del concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional», *Derechos y Libertades*, 27, 2012, pp. 17-56.

- HTUN, M., «Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups», *Perspectives on Politics*, 2 (3), 2004, pp. 439-458.
- MADINABEITIA, X. D., «La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos: una variedad de modelos jurídicos», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 42, 1998, pp. 99-123.
- MARCOS, M. G. DE, «La reforma del Sistema Electoral Británico: a propósito del referéndum del 5 de Mayo de 2011», *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 2011, pp. 521-540.
- MARTÍ SÁNCHEZ, S., «Gerrymandering político. Reválida ante el Tribunal Supremo», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 15, 2018, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 7-21.
- MARTINICO, G., *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- MARZAL YETANO, E., «Cooperación o frustración. Minorías nacionales concurrentes: el caso español», *Revista de Estudios Políticos*, 192, 2021, pp. 155-190.
- OLIVAS OSUNA, J. J., «Populismo en España: Fundamentos Teóricos y Relatos Dominantes», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 47, 2021, pp. 371-401.
- PEÑA, C., *La política de la identidad: ¿El infierno son los otros?*, Barcelona, Penguin Random House, 2022.
- PIZZORUSSO, A., *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993.
- PROTSYK, O., *La representación de las minorías en el parlamento rumano*, Ginebra-Nueva York, Unión Interparlamentaria-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.
- RIVERO, A., «Populismo: ¿Cómo destruir la democracia en nombre de la democracia?», en A. RIVERO, J. ZARZALEJOS y J. DEL PALACIO (eds.), *Geografía del populismo: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*, Madrid, Tecnos, 2017, pp. 31-40.
- RUIZ MIGUEL, A., «Igualdad, libertad, y unidad política: a propósito de las cuotas electorales en México», en L. E. RÍOS VEGA (ed.), *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 423-429.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- SAYAGO ARMAS, D., «La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel», *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, p. 199-250.
- SCHAEFER-ROLFFS, A. y SCHNAPP, K.-U., «Special Politics for Minority Political Participation in the Danish-German Border Region», *International Journal on Minority and Group Rights*, 1 (21), 2014, pp. 48-71.
- SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias: introducción a las libertades públicas en el derecho comparado*, 2.^a ed., Madrid, Marcial Pons, 2003.
- SUÁREZ PERTIERRA, G.; GALVÁN, E. S. y LABIANO, M. J. C., *Derecho y minorías*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2014.
- TORRE, C. DE LA, «El populismo y la promesa de una democracia más inclusiva», A. RIVERO, J. ZARZALEJOS y J. DEL PALACIO (eds.), *Geografía del*

populismo: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump, Madrid, Tecnos, 2017, pp. 54-70.

VERSTICHEL, A., *Participation, representation and identity: the right of persons belonging to minorities to effective participation in public affairs: content, justification and limits*, Antwerp, Intersentia, 2009.

Comisión de Venecia

COMISIÓN DE VENECIA, *Compilation of the Venice Commission opinions and reports on the protection of national minorities*, CDL-PI(2022)049, 2022.

— OSCE - ODIHR, *Joint opinion on the draft constitution of the Kyrgyz Republic*, CDL-AD (2021) 007, 2021.

— *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning electoral systems and national minorities*, CDL-PI(2019)004, 2019.

— *Report on constituency delineation and seat allocation*, CDL-AD(2017)034, 2017.

— *Criterios de verificación del Estado de Derecho*, CDL-AD(2016)007, 2016.

— *Joint opinion on the draft electoral law of the Kyrgyz Republic*, CDL-AD(2014)019, 2014.

— OSCE - ODIHR, *Joint Opinion on the Draft Amendments to the Laws on election of people's deputies and on the Central Election Commission and on the Draft Law on repeat elections of Ukraine*, CDL-AD(2013)016, 2013.

— OSCE - ODIHR, *Joint opinion on the draft law on amendments to the law on election of councillors and members of Parliament of Montenegro*, CDL-AD(2011)011, 2011.

— OSCE - ODIHR, *The act on the elections of member of parliament of Hungary*, CDL-AD(2012)012, 2012.

— *Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities*, CDL-AD(2008)013, 2008.

— *The protection of national minorities and elections*, CDL-EL(2008)002rev, 2008.

— *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in european countries*, CDL-AD (2005)009, 2005.

— *Electoral law and national minorities*, CDL-INF(2000)4, 2001.