

**Requejo, Paloma: *Democracia parlamentaria y principio minoritario*. Editorial Ariel.
Madrid 2000, 165 págs.**

El objeto de la obra que reseñamos ahonda en un aspecto esencial del Estado democrático, como es la función y garantías que reciben las minorías parlamentarias. Como es bien sabido, la democracia descansa, entre otros principios, en el principio de mayoría, es decir en la idea de que los menos deben inclinarse ante la decisión de los más. Esto sin embargo no es suficiente; la existencia de una democracia exige además, la participación de todos en la concreción de la voluntad general.

El hilo conductor del libro es la actuación de las minorías en el ámbito parlamentario, tema que enlaza directamente con el papel de la oposición parlamentaria, que ha sido ya tratado de forma monográfica por diversos autores, entre los que hay que hacer mención a los acertados trabajos de Ángel Sánchez Navarro «Las minorías en la estructura parlamentaria» que aparece en 1995, y «La oposición parlamentaria» en 1997.

El trabajo que comentamos tiene el mérito de tratar uno de los aspectos claves que constituyen el meollo de la democracia en nuestros días, donde la pérdida de protagonismo del parlamentario individual a favor del Estado de partidos, unido a la quiebra de la división de poderes como resultado de la identificación de voluntades de dos poderes teóricamente distintos, legislativo y ejecutivo, al ser un único partido o una coalición quien controla tanto el órgano de representación como el gobierno, ponen en peligro la esencia misma del gobierno de todos, la pluralidad.

Los cinco capítulos del libro se dedican a exponer los factores que resultan del examen de los diferentes aspectos analizados sobre el concepto, organización y funcionamiento de las minorías parlamentarias desde la Grecia clásica hasta nuestros días, con especial atención al régimen español, como es de rigor en una obra publicada en España. Además, y tal y como declara expresamente la autora en el prólogo del libro (pág.7), su objetivo es averiguar si las tres ideas básicas que a su juicio quedaron ligadas al principio de mayoría: igualdad de los sujetos que intervienen en la decisión, libertad en el proceso de deliberación y regla de la mayoría en la formación de la decisión, están pre-

* Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

sententes en nuestro ordenamiento. Ese es el dilema de fondo que subyace en esta obra.

Comienza con un prescindible primer capítulo en el que analiza la evolución en la conceptualización de los términos mayoría y minoría desde la Grecia Clásica hasta el Estado democrático, sin obviar los Estados autoritarios. Como decíamos, causa un cierto desconcierto que la autora trate en diversos epígrafes el sentido de la mayoría y la minoría a lo largo de la historia, máxime, cuando sus conclusiones no inciden en la significación del principio minoritario en el estado democrático. Del estudio se deduce la inexistencia de mayorías y minorías hasta el Estado democrático. La decisión de la mayoría se interpretaba como decisión de todos, pero en realidad producía el sometimiento de la minoría a la mayoría a través de su reconducción a la unanimidad. No será hasta la introducción del sufragio universal que los términos mayoría y minoría adquieran un nuevo significado, cuando los principios de igualdad y libertad obligan a que todos participen como manifestación de la pluralidad; en el estado democrático las minorías no pueden quedar al margen del proceso de adopción de decisiones y ver cómo su intervención se reduce a manifestar su disidencia, y así, junto al principio de las mayorías debe plasmarse también el de las minorías, pues de lo contrario, la decisión última sería una imposición y no la consecuencia de un diálogo previo.

El segundo capítulo se dedica a precisar el concepto de minoría, que se articula tal y como sostiene en la página 33, *en torno al único criterio posible, el numérico, en tanto todas las opciones son igualmente válidas. Así, se entenderá por minorías aquellas fuerzas políticas que gracias al apoyo de los electores desarrollan su actividad en el ámbito parlamentario en una posición de inferioridad numérica*. No renuncia sin embargo la autora a estudiar el concepto desde otras perspectivas, e incide en la influencia de aspectos tales como el sistema electoral o en cuestiones relativas a la representatividad.

A nuestro juicio podríamos reprochar el escaso detenimiento en este capítulo, que creemos debería constituir el eje de partida de su análisis. El concepto de minoría reviste, tal y como se pone de manifiesto en otros capítulos del libro, mayor complejidad de lo que a simple vista pudiera parecer. Sin embargo, Paloma Requejo, con incomprensible brevedad, que se manifiesta ya en el insólito hecho de que este capítulo no tiene, a diferencia de los otros, ningún tipo de desarrollo en el índice, introduce el concepto de minoría parlamentaria sin delimitar el ámbito de estudio y sin aislar en su análisis, al menos en diferentes epígrafes, las condiciones generales de funcionamiento, organización y constitución de las Cámaras. A nuestro juicio hubiera sido conveniente para el correcto lucimiento de su trabajo, ampliar el índice e incluir un análisis sistematizado que permitiera desarrollar las interesantes cuestiones que sólo plantea. Valgan como ejemplo la distinción entre minoría y minorías que menciona en las Págs. 36 y 37, sus reflexiones en torno a la relación entre los sistemas electorales y la/s minoría/s parlamentaria/s (págs. 35–40) o su tímida introducción en la función de las minorías que puntualiza en el Capítulo 4.

En el tercer Capítulo que titula «las minorías y la soberanía», profundiza en la posición y protección de las minorías en el poder constituyente y en la

reforma constitucional. Al hilo de la cuestión resultan discutibles las dudas que suscita en la autora el que el principio democrático en el proceso constituyente exija la nacionalidad como criterio determinante a la hora de ejercer el sufragio (Pág. 46-47). A nuestros ojos resulta evidente que el derecho de sufragio se configura como un derecho político que deriva de la nacionalidad, quedando reservado su ejercicio a los nacionales del grupo estatal. Al margen de estas precisiones, es en el segundo epígrafe donde realiza un minucioso análisis sobre las garantías procedimentales de las minorías en la reforma constitucional, llegando a la acertada conclusión de que mediante la exigencia de mayorías cualificadas la protección a las minorías se ve suficientemente satisfecha.

La estructura coherente y ordenada del Capítulo 4, sin duda, eje central del libro, aborda los temas intrínsecamente más interesantes en referencia a las minorías, comenzando por plantear los cambios que ha suscitado en nuestro parlamento la sustitución del parlamentario individual por los grupos parlamentarios y la incidencia de este hecho en la participación de las minorías en la vida de las Cámaras.

Los grupos son los grandes protagonistas de la vida parlamentaria y por ello, aquellos partidos que por no reunir los requisitos numéricos exigidos para su constitución se integren en un grupo heterogéneo como el grupo mixto, verán seriamente reducida su capacidad de actuación en detrimento de las posiciones que representan. Desde esta perspectiva resulta de gran acierto en nuestra opinión, la propuesta que plantea la autora de reducir el número de miembros exigido para la constitución de grupos parlamentarios, aunque restringir a cinco los escaños necesarios para formar grupo con fuerzas de ámbito nacional, y a dos si se trata de fuerzas territorialmente limitadas, quizás resulte un tanto radical. En la misma línea critica el «préstamo» de parlamentarios para la formación de ciertos grupos parlamentarios (Pág. 59), práctica habitual en las últimas legislaturas que aún actuando a favor de posturas minoritarias, desvirtúa el principio de igualdad en el conjunto de la Cámara.

Tras hacer una referencia a la funcionalidad del Parlamento democrático, procede la autora a analizar la participación de las minorías en la elección y funcionamiento de los distintos órganos de la Cámara, en los que distingue acertadamente, entre los órganos de gobierno y los órganos encargados de realizar las funciones y el trabajo parlamentario, incluyendo entre estos últimos a las Comisiones y a la Diputación Permanente. Un doble reparo puede plantearse a este esquema: en primer lugar nos parece poco acertado que se analice la actuación de las minorías en la Diputación Permanente junto con los órganos de trabajo parlamentario, quizás hubiera sido más acertado separarlos; por otra parte pensamos que debería haber abordado la problemática de la participación de las minorías en otros órganos de trabajo como son las ponencias y las subcomisiones.

Hoy en día, los ámbitos sobre los que se extiende la función normativa son tan extensos que tanto Parlamento español (e igualmente el resto de los Parlamentos) como sus diputados, se ven obligados a constituir nuevos instrumentos que permitan que, mediante el conocimiento de los temas objeto de

regulación, se produzca el adecuado análisis político. En este sentido, tanto las ponencias como la creación de las subcomisiones, que aparecen por primera vez en la VI Legislatura, responde a la necesidad de constituir mecanismos que permitan potenciar el análisis técnico material y político, de los asuntos de los que se ocupa la Cámara. Sin embargo, el problema principal de estos órganos colegiados de composición proporcional afecta a la viabilidad de los grupos minoritarios, que encuentran dificultades cuanto menos físicas para asistir a reuniones de los distintos órganos.

La reducción numérica de las ponencias y las subcomisiones con relación al Pleno favorece el debate y la discusión entre los distintos grupos parlamentarios, independientemente de su fuerza numérica, sin embargo, la descentralización que cada día tiende a ser mayor por la eficacia que confiere a la labor parlamentaria, incide negativamente en la actuación de los grupos minoritarios, que cuando menos, encuentran dificultades físicas para asistir a las reuniones; se permite la participación de todos, pero el mismo instrumento dificulta su actuación en este y otros aspectos imposibles de detallar en esta recensión. Creemos que el análisis de estas cuestiones desde su perspectiva hubieran enriquecido la obra de Paloma Requejo

Por último, creemos conveniente puntualizar, ya que la autora mantiene posturas contradictorias a este respecto (pág. 66 y pág. 88), que si bien en todos los órganos parlamentarios han de verse representadas las distintas fuerzas políticas atendiendo a los resultados electorales, la intensidad de protección a las minorías debe ser menor en los órganos de dirección; a todos se les debe conceder la oportunidad de intervenir en las discusiones que se susciten tanto en el iter parlamentario como en los órganos parlamentarios, pero en la decisión tiene que aplicarse el principio mayoritario.

Finaliza analizando la intervención de las minorías tanto en los procedimientos legislativos como en los de control. En muchos de estos terrenos se hacen aportaciones realmente útiles. Destacan, entre ellas, la distinción entre propuesta y ejercicio en la iniciativa legislativa (págs. 93-96); su afirmación incontestable de que la regulación del uso de la palabra se articula en nuestro ordenamiento «con un impropio espíritu restrictivo» (pág. 97); su defensa de las mayorías reforzadas como garantía de la minoría y otras muchas cuestiones imposibles de detallar en la brevedad propia de una recensión.

En el último Capítulo se estudia con detalle la actuación del Tribunal Constitucional en relación con las minorías parlamentarias. Como bien afirma, si en el Parlamento las minorías van a poder ejercer sus derechos y deberes, en el Tribunal Constitucional lo que se plantea es la defensa de su estatus frente a los ataques de la mayoría. Mediante el análisis exhaustivo de la jurisprudencia constitucional, que contribuye a precisar los elementos del régimen jurídico de las minorías que son relevantes para el Tribunal Constitucional, la autora llega a la conclusión de que éste ha realizado un considerable esfuerzo por asegurar el respeto que merecen los menos frente a los más: « todos ellos, a título individual o en grupo, han visto como el Tribunal defendía sus intereses».

En resumen, estamos ante una obra que permite hallar un punto de apoyo para adentrarse en el complejo mundo del parlamento, ámbito natural del juego mayorías-minorías, abordando la difícil cuestión de la garantía del pluralismo y el equilibrio necesario que tiene que mediar entre los conceptos de participación en el procedimiento y en la decisión parlamentaria; con este planteamiento Paloma Requejo nos abre un campo para la reflexión que enriquece la literatura jurídica que aparece periódicamente sobre la rica vida parlamentaria.