

FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y DEMOCRACIA PARITARIA

Por MARÍA HOLGADO GONZÁLEZ

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA IGUALDAD COMO VALOR INTEGRANTE DE LA DEMOCRACIA EN EL PLANO INTERNACIONAL.—3. EL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS.—4. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS.—5. EL CASO ITALIANO.—6. EL CASO FRANCÉS.—7. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Unos partidos que no sean democráticos no pueden aspirar a gobernar democráticamente. De ahí la exigencia consagrada en los textos constitucionales europeos posteriores a la segunda guerra mundial de que la estructura y el funcionamiento interno de los partidos políticos respondan a los principios democráticos que rigen para el Estado (1). Como ha reconocido igualmente nuestro Tribunal Constitucional:

«Difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y funcionamiento son autocráticos» (2).

Precisamente, en el origen de este mandato constitucional, consagrado en el artículo 6 CE, está la idea de neutralizar la tendencia natural a la oligarquización del aparato partidista, que ya denunciaban a principios de siglo pasado Ostrogorski y Michels, con la llamada «ley de hierro de la oligarquía» (3). Como es sabido, estas

(1) *Vid.* art. 21.1 LFB (1949) y art. 4 de la Constitución francesa (1958).

(2) STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ. 3.º

(3) M. OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, Éditions du Seuil, Paris, 1979;

tesis sostienen que los partidos, como toda organización compleja, tienden a desarrollar una estructura burocrática jerarquizada, a costa de aumentar el poder en la cumbre y disminuir la influencia de los miembros de la base.

La democracia interna se plasma en la exigencia de que los partidos se rijan por reglas que permitan la participación de sus miembros en el proceso de formación y de toma de decisiones. Una participación que, conforme a lo establecido en nuestro artículo 9.2 CE, ha de procurarse para *todos*, en condiciones de igualdad efectiva y real. El principio de igualdad, valor superior del ordenamiento jurídico, es así un principio integrante de las exigencias democráticas que desde el Estado se trasladan a los partidos políticos.

Sin duda, las aludidas prácticas oligárquicas se ponen de manifiesto con más fuerza en la fase de designación de los candidatos. Buena prueba de ello es el hecho de que la presencia de las mujeres en las candidaturas no se corresponda con su plena integración en otros sectores de la sociedad (4). Los partidos en este aspecto no reflejan los cambios sociales producidos, alejándose de manera creciente de los electores, en definitiva, del pueblo al que vienen a representar políticamente. La selección de los candidatos continúa siendo fruto de la llamada por Kircheimer «voluntad de la omnipotencia» de los aparatos partidistas, que controlan las candidaturas electorales y seleccionan los altos cargos del Estado (5).

No parece que exista forma eficaz de superar esta dicotomía entre teoría y práctica constitucional, a la que ya se refiriere Triepel (6), que no pase necesariamente por la intervención del Estado en el funcionamiento interno de los partidos, con el fin de asegurar, en última instancia, la propia efectividad del sistema democrático. Porque no hay que olvidar que para que los partidos cumplan adecuadamente su misión mediadora entre la sociedad y el Estado es preciso que los dirigentes estén vinculados a sus bases. A continuación vamos a tratar de analizar una de las fórmulas que se han propuesto para vencer este desfase entre la exigencia de que los partidos sean democráticos y la realidad todavía presente de un funcionamiento oligárquico que se traduce en la absoluta desproporción en el número de candidatos de uno y otro sexo.

R. MICHELS: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrutu Editores, Buenos Aires, 1996.

(4) Según la Unión Parlamentaria, las ramas femeninas de los partidos han servido hasta ahora, más como un medio de apoyo directo para el partido mismo que como un medio exclusivo de fomentar las candidaturas femeninas: «A veces han funcionado más como transmisoras de la política de los dirigentes del partido en lugar de funcionar en sentido inverso» (Unión Interparlamentaria, 1997:21).

(5) Vid. M. WEINER, J. LAPALOMBARA: *Political parties and political development*. Princeton University Press, Princeton, 1966.

(6) TRIEPEL: *Die Staatsverfassung und die Politischen Parteien*. Frag. en castellano titulado «Derecho Constitucional y realidad constitucional», en K. LENK; F. NEUMANN (eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Anagrama, Barcelona, 1980.

2. LA IGUALDAD COMO VALOR INTEGRANTE DE LA DEMOCRACIA EN EL PLANO INTERNACIONAL

Una sociedad democrática en la que la participación directa de las mujeres en la toma de decisiones políticas no alcance las mismas cotas que la de los varones dista mucho de ser justa e igualitaria. De esta idea se hacen eco distintos textos internacionales en los que se emplaza a los poderes públicos a adoptar una decidida y efectiva actuación encaminada a fomentar e impulsar la presencia de la mujer en la vida política.

En este sentido, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la ONU en 1979 y ratificada por todos los países de la UE, es, sin duda, uno de los instrumentos fundamentales de la puesta en obra de una política de igualdad que ha operado un salto cualitativo entre la igualdad formal y la igualdad de oportunidades: «la adopción por los Estados partes de medidas transitorias especiales dirigidas a acelerar la instauración de una igualdad de hecho entre los hombres y las mujeres no puede considerarse un acto de discriminación tal y como es definido por la presente Convención» (7). La citada Convención legitima medidas de acción positiva en la esfera pública: «Los Estados partes tomarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación de las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad con los hombres, (...) el derecho de tomar parte en la elaboración de la política del Estado y en su ejecución, de ocupar empleos públicos y ejercer las funciones públicas en todos los escalones del gobierno» (8).

Más recientemente, la Declaración firmada en Atenas, en la Cumbre Europea de 1992, afirmaría que «la democracia impone la paridad en la representación y administración de las naciones». Por su parte, la Recomendación del Consejo de Ministros de la Unión Europea, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de decisión (9), consideraría que «una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones puede generar diferentes ideas, valores y comportamientos, en el sentido de un mundo más justo y equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres» por lo que «conviene adoptar orientaciones para promover una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones con la finalidad de lograr la igualdad de oportunidades» (10). Asimismo, los textos adoptados en la IV Conferencia europea sobre igualdad entre hombres y mujeres, celebrada en Estambul, en noviembre de 1997, testimonian la misma exigencia.

(7) Artículo 4 de la CEDAW.

(8) Artículo 7 de la CEDAW.

(9) Recomendación 96/694/CE.

(10) *Ibid.*

Del mismo modo, en el seno de las Naciones Unidas, la Declaración y el Programa de acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín (septiembre de 1995), insistieron claramente en la necesidad de garantizar un reparto equilibrado de las responsabilidades, de los poderes y de los derechos. Los Estados Miembros se comprometen en Pekín a «adoptar medidas, incluso en los sistemas electorales, cuando proceda, que alienten a los partidos a incorporar mujeres en los puestos públicos electivos». Se considera que «conseguir el objetivo de la igualdad de participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones, proporcionará un equilibrio que reflejará de manera más adecuada la composición de la sociedad, necesaria además para el buen funcionamiento de la democracia». En el mismo sentido se insistirá cinco años más tarde en la sesión de la Asamblea general celebrada en Nueva York.

Y es que a nadie se le oculta que el porcentaje de mujeres en las Cámaras representativas, donde se forma la voluntad popular, no guarda proporción alguna con el número de mujeres que integran el cuerpo electoral (11). En este sentido, la Unión Interparlamentaria ha contribuido a hacer visible la casi general subrepresentación femenina en las diferentes asambleas nacionales de la Unión Europea (12).

Teniendo presente que en la actual fase del Estado de Derecho las democracias se articulan en torno a los partidos (13), canalizándose a través de éstos la representación política, no es de extrañar que muchas de las propuestas dirigidas a lograr una representación más equilibrada de hombres y mujeres apunten a los partidos. Y ello porque son éstos los que realizan la primera selección de los candidatos, elaborando las listas entre las que los ciudadanos elegirán finalmente a sus representantes.

Entre estas medidas se encuentra la propuesta recientemente aprobada en el Parlamento de Andalucía, consistente en condicionar, de algún modo, la financiación pública que reciben las formaciones políticas a la presentación de unas listas electorales en las que exista equilibrio entre varones y mujeres (14). Así, haciendo depen-

(11) En la Unión Europea la participación de la mujer se ordena por países de la siguiente forma: Suecia 42,7 por 100, Dinamarca 37,4 por 100, Finlandia 36,5 por 100, Holanda 36 por 100, Alemania 30,9 por 100, España 28,3 por 100, Austria 26,8 por 100, Bélgica 23,3 por 100, Luxemburgo 20 por 100, Inglaterra 18,4 por 100, Portugal 17,4 por 100, Irlanda 12 por 100, Italia 11,3 por 100, Francia 10,9 por 100, Grecia 10,3 por 100. Fuera de la UE: Noruega 36,4 por 100, Suiza 23 por 100, Estados Unidos 12,9 por 100, Japón 5 por 100 (Fuente: Unión Interparlamentaria).

(12) «El concepto de democracia solamente asumirá un significado verdadero y dinámico, cuando tanto las medidas políticas como la legislación nacional sea responsabilidad conjunta de hombres y mujeres que proyecten una mirada equitativa sobre los intereses y aptitudes de ambas mitades de la población» (Unión Interparlamentaria, 1993:3).

(13) Vid. M. GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

(14) Proposición no de Ley en Pleno, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista el 29 de mayo de 2001 (6-01/PNLP-000050, 28 de junio de 2001, BOPA núm. 157), instando al gobierno a presentar un proyecto de ley de modificación de la Ley Electoral, para incentivar, a través de los mecanismos de financiación electoral, la democracia paritaria en las elecciones al Parlamento de Andalucía, propiciando que ninguno de los sexos alcance una representación superior al 60 por 100. Actualmente la proporción es de un 37,6 por 100 de mujeres frente a un 62,4 por 100 de varones.

der los recursos financieros del esfuerzo que los partidos hagan por incorporar a la mujer entre sus filas, se pretende dar cumplimiento al mandato estatutario de propiciar «la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política» (15).

Al margen de la valoración que, desde un punto de vista político, pueda hacerse de la oportunidad de una propuesta como ésta, de lo que aquí se trata es de enjuiciar, desde un punto de vista jurídico, su legitimidad constitucional. Para ello se analizará, en primer lugar, el sistema de financiación vigente en nuestro país, en el que habría de tener encaje esta medida, para, a continuación, abordar la compatibilidad de la misma con el principio de igualdad y el derecho de acceso a los cargos públicos, constitucionalmente reconocidos. Sin duda, en una cuestión como la que nos ocupa, el derecho comparado constituye siempre una importante referencia a tener en cuenta, por lo que se abordará la reciente jurisprudencia constitucional que al respecto se ha dictado en Francia e Italia.

3. EL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS

Nuestro Estado se alinea entre los países europeos que, de manera generalizada a partir de la segunda posguerra, asumen una parte importante de la financiación de los partidos políticos, de forma coherente con el reconocimiento constitucional del papel desempeñado por éstos en el funcionamiento del sistema democrático, al concurrir a la formación de la voluntad política del pueblo. Y es que, como desde un principio dijera Kelsen, si no es a través de estos intermediarios entre la sociedad y el Estado difícilmente puede hacerse efectivo el principio de que los poderes emanan del pueblo (16).

De este modo, los recursos con que cuentan los partidos políticos son tanto públicos como privados, si bien los primeros constituyen, como decimos, la parte más importante. La financiación estatal, consistente, tanto en subvenciones (financiación directa) como en ventajas económicas y prestaciones materiales (financiación indirecta) se otorga a los partidos para sufragar sus gastos electorales (financiación electoral), de funcionamiento y organización (financiación ordinaria), así como los de la actividad de los grupos parlamentarios (financiación parlamentaria). Los ingresos de las formaciones políticas se completan con las donaciones de particulares y las rentas obtenidas de su propia actividad, como principales recursos privados.

El sistema de financiación, cuya regulación básica se encuentra recogida en la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos (17) y en la LOREG (18),

(15) Artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

(16) H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977.

(17) LO 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP).

(18) LO 5/1985, de 19 de junio. A ella se remite el artículo 2.1.a) LOFPP.

se inspira en los principios de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (19). En efecto, no hay que olvidar que la finalidad última por la que se constituyen los partidos es la de alcanzar el poder a través de las elecciones (20); elecciones que sólo serán *justas* si se garantiza la *igualdad* de oportunidades de las formaciones políticas que concurren, como se desprende de los artículos 9.2 y 14 CE. Si, como se ha dicho, «la democracia no tiene precio pero las condiciones de su funcionamiento tienen un coste» (21), a nadie se oculta que, en principio, estará más cerca de ganar el partido con mayores recursos económicos. Por ello, el Estado adopta medidas positivas y negativas a fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades de las diferentes formaciones que compiten en la contienda electoral. Entre las primeras, la de subvencionar la actividad de campaña de los partidos y la de conceder espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos (22). Entre las segundas, la de limitar el gasto electoral (23), de suerte que los partidos económicamente fuertes no coloquen al resto en una clara posición de desventaja, la de prohibir la publicidad televisiva en las antenas privadas (24) y, por último, la de restringir las contribuciones privadas (25). Y no sólo está legitimado para hacerlo, sino que además es un deber del Estado, que ha de velar por la recta celebración de las elecciones, momento en el que se expresa, más que en ningún otro, el *pluralismo político* (26). Pluralismo político que se garantiza asegurando, sobre todo, la participación de todos los partidos en el proceso de formación y manifestación de la voluntad popular.

Para sufragar estos gastos electorales, el Estado otorga una cantidad por cada voto y otra por cada escaño a los partidos que obtengan representación, cantidades que varían según se trate de elecciones parlamentarias (27), municipales (28) o eu-

(19) Artículo 1.1 CE.

(20) Es lo que diferencia a los partidos de otras organizaciones sociales, *vid.* A. PANEBIANCO: *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1995, pág. 34.

(21) F. CUILLANDRE: «A propos de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le financement des campagnes électorales», *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, núm. 1, 1995, pág. 106.

(22) La cesión de espacios gratuitos se contempla en los artículos 64 y 188 LOREG.

(23) Artículos 55.3, 175.2, 193.2 y 227.2 LOREG.

(24) LO 2/1988, de 3 de mayo, Reguladora de la Publicidad Electoral en Emisoras de Televisión Privada. *Vid.* también, la LO 10/1991, de 8 de abril, de Publicidad Electoral en Emisoras Municipales de Radiodifusión Privada y LO 14/1995, de 22 de diciembre, de Publicidad Electoral en Emisoras de Televisión Local por Ondas Terrestres.

(25) Artículo 129 LOREG.

(26) J. A. PORTERO MOLINA: «Sobre la representación política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, pág. 113.

(27) Según el artículo 175 LOREG: *a)* dos millones de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado; *b)* setenta y cinco pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado; *c)* treinta pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.

(28) Según el artículo 192 LOREG: *a)* veinticinco mil pesetas por cada Concejal electo; *b)* cincuen-

ropeas (29) y que son actualizadas antes de la celebración de los comicios. Este mismo criterio del voto-escaño ha sido acogido por las distintas Comunidades Autónomas en su legislación electoral (30).

Pero los partidos políticos no son formaciones que emerjan únicamente en los momentos previos a las elecciones, no se reducen a simples máquinas electorales, sino que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, son «instrumento de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales» (31). Los partidos desarrollan una actividad política continua, desempeñando funciones de información, educación y articulación de la multitud que hacen posible la idea de democracia como permanente presencia del pueblo más allá de la simple función designadora del personal político. Canalizan los intereses de los distintos sectores sociales y actúan, de este modo, como «plataformas de acción política e ideológica» (32). Por ello, las ayudas públicas dirigidas a su funcionamiento ordinario y al mantenimiento de su organización se legitiman constitucionalmente en un Estado social de Derecho, que interviene en aquellos aspectos de la estructura económica o industrial que, siendo básicos, la iniciativa privada no ha llegado a sostener y han de ser financiados por el Estado (33). Y precisamente la financiación pública de la actividad ordinaria de los partidos es uno de los rasgos más definitorios del derecho de partidos en Europa, frente al modelo norteamericano que únicamente sufraga las campañas electorales (34).

Además, con esta financiación estatal se persigue «servir de apoyo a la independencia de los partidos» (35), evitar que los mismos, en la búsqueda de recursos para su subsistencia y mantenimiento, se vean atados a los intereses privados de grupos socioeconómicos o centros de poder que pudieran ejercer una presión corporativa no deseada sobre ellos. Se trata, en suma, de garantizar que su creación y el ejercicio de su actividad sean verdaderamente *libres*, como establece el artículo 6 CE. Esta misma idea es la que da lugar a las limitaciones y a la necesaria publicidad a que deben someterse las donaciones y contribuciones privadas (36).

ta pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado Concejal.

(29) Según el artículo 226 LOREG: a) tres millones de pesetas por cada escaño obtenido; b) cien pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos hubiera obtenido escaño de diputado.

(30) En Andalucía, la Ley 1/1986, de 2 de enero (reformada por las Leyes 5/1994, de 3 de mayo, y 6/1994, de 18 de mayo).

(31) STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ. 3.ªa).

(32) P. DE VEGA: *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Debate sobre la financiación de los partidos, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, 1993, pág. 156.

(33) P. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 196.

(34) R. BLANCO VALDÉS: «La financiación de los partidos», *Claves de Razón Práctica*, núm. 49, 1995, págs. 36-44.

(35) Preámbulo de la LOFPP.

(36) Artículo 4.3 LOFPP.

El Estado consigna anualmente una partida en los Presupuestos Generales destinada a la financiación de partidos, que se distribuye entre las formaciones políticas del siguiente modo: un tercio se reparte proporcionalmente entre todos los partidos representados en el Congreso de los Diputados en función del número de escaños, según los resultados de las últimas elecciones; los dos restantes se distribuyen entre los mismos partidos de acuerdo con el número de votos obtenidos en dichas elecciones (37).

Por último, a través de las subvenciones a los grupos parlamentarios, que no dejan de ser sino la cobertura parlamentaria de los partidos (38), las formaciones políticas obtienen una nueva fuente de financiación (39). No hay que olvidar que los partidos «concurren a la formación de la voluntad popular» a través de su acción política, ya sea de gobierno, ya de oposición, en los órganos del Estado y, más concretamente, en los grupos parlamentarios. La justificación de esta financiación, que toma la forma de subvenciones, pero también de prestaciones en especie, ha sido defendida por el propio Tribunal Constitucional, para quien resulta evidente que la finalidad de la misma «no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios» (40).

A tal fin los grupos parlamentarios perciben subvenciones anuales que se regulan en los reglamentos del Congreso y del Senado y que proceden del presupuesto de dichas Cámaras, siendo cada Mesa la encargada de fijar las cantidades. Cada grupo parlamentario recibe una subvención fija, que es idéntica para todos ellos, y otra cantidad variable en función del número de escaños con que cuente cada formación parlamentaria (41). A su vez, las Comunidades Autónomas, en los Reglamentos de las respectivas Asambleas Legislativas, han seguido el mismo criterio (42).

Desde luego, de nada sirve establecer límites a los gastos electorales o condiciones a la financiación privada de los partidos si no se dota al sistema de instrumentos de control adecuados. Precisamente una de las principales deficiencias que puede achacarse al actual sistema de financiación es la insuficiente regulación de su control; muestra de ello son los persistentes casos de corrupción, así como el retraso con que presenta sus informes el Tribunal de Cuentas, órgano principal en el que radica esta función. La falta de transparencia de los partidos, la escasez de medios del Tribunal de Cuentas o la indeterminación de las sanciones son aspectos sobre los que hay que actuar. En este sentido, quizás convendría seguir el ejemplo alemán y exigir

(37) Art. 3.2 LOFPP.

(38) A. TORRES DEL MORAL, «El Estado español de partidos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, 1991.

(39) Artículo 2.1.b) LOFPP.

(40) STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ. 7.º

(41) Artículos 25.1 del Reglamento del Congreso y 30.1 del Reglamento del Senado.

(42) Artículo 25 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOPA de 5 de mayo de 1995).

la previa auditoría de las cuentas (43), así como establecer sanciones más intimidatorias, como se ha hecho en Francia, donde el incumplimiento grave de la ley se castiga con la declaración de inelegibilidad del candidato (44).

Del mismo modo, desde la doctrina se viene acusando a esta regulación de contribuir a la «congelación» del sistema de partidos a través de unos criterios de reparto de las subvenciones electorales que no hacen sino distanciar aún más a los partidos parlamentarios de los extraparlamentarios, erosionando el pluralismo político. Convendría pues adoptar el criterio exclusivo del voto, en lugar del criterio mixto (voto-escaño) que hoy se aplica, y acabar asimismo con la discriminación entre partidos mayoritarios y minoritarios, pues carece de sentido premiar dos veces a aquellos que ya han sido suficientemente favorecidos por la ley D'Hondt en el reparto de escaños (45).

Por otro lado, es ya una opinión generalizada la de que hay que dar un paso más a favor de la financiación privada fuera de los periodos electorales, ante el riesgo de la progresiva «estatalización» (46) de los partidos políticos. Como ha dicho Böckenförde, «haciendo depender a los partidos exclusivamente de la autofinanciación se les condena en la práctica a caer en manos de, como suele decirse, los círculos capitalistas. Y eso no es, evidentemente, compatible con la formación democrática de la voluntad política. Si, por el contrario, es el Estado el que asume globalmente el problema de la financiación, se le pone a los partidos un lecho mullido que refuerza el desarrollo de las tendencias oligárquicas en el seno de los mismos» (47). A tal fin sería recomendable la adopción de medidas que estimulen las donaciones privadas, como las desgravaciones fiscales, o el hacer depender la financiación pública del número de aportaciones percibidas, recompensando así a los partidos con un mayor respaldo ciudadano. Ahora bien, está claro que la participación económica a estimular habría de ser la del ciudadano medio (militante, simpatizante o elector), porque de lo que se trata es de que los partidos se nutran de muchas y pequeñas aportaciones, no de las donaciones de grupos económicos que no son representativos de la sociedad y hasta pueden crear una relación de dependencia, sin duda, contraproducente.

Finalmente, por lo que respecta a la práctica consistente en desviar parte de las subvenciones destinadas a los grupos parlamentarios a la caja del partido, validada expresamente en la ley de financiación, no es sino una consecuencia de la relación de dependencia entre el grupo y el partido bajo cuyas siglas han sido elegidos los

(43) Artículos 29 a 31 de la Ley de Partidos, de 24 de julio de 1967.

(44) Artículo 11-17 del Código Electoral, introducido por la Ley ordinaria núm. 95-65, de 19 de enero de 1995, sobre financiación de la vida política.

(45) R. BLANCO VALDÉS: «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995.

(46) KLAUS VON BEYME: *La clase política y el estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1995, pág. 164.

(47) Entrevista al Prof. E. W. BÖCKENFÖRDE: en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, núm. 7, 1995, pág. 19.

miembros de aquél. Al respecto, lo único que cabría sugerir es que ese traspaso se llevase a cabo con absoluta transparencia, haciéndose constar en la contabilidad que los partidos presentan ante el Tribunal de Cuentas.

Éste es el sistema de financiación vigente en nuestro país y que, sin duda, como se ha tratado de poner de manifiesto, es susceptible de ser mejorado. La utilización de la financiación pública como medida para lograr que los partidos presenten listas electorales en las que la proporción de los candidatos de ambos sexos sea equilibrada o se corresponda con las exigencias de una democracia paritaria, podría adoptar dos modalidades: una acción *positiva*, en el sentido de «incentivar» premiando con una mayor financiación a aquellos partidos que cumplan con ese objetivo, o una acción *negativa*, consistente en «disuadir» reduciendo la financiación pública que tendrían derecho a percibir los partidos, en el supuesto de no alcanzar dicho resultado.

Como se ha señalado al principio, una propuesta en tal sentido ha sido planteada en el Parlamento de Andalucía, donde se ha considerado oportuno reformar la Ley Electoral Andaluza con la intención de que la Comunidad utilice los recursos a su disposición, entre los que se encuentra el de decidir los criterios del reparto de las subvenciones electorales, para lograr la participación equilibrada de hombres y mujeres en los cargos públicos electos. Aún no se ha llevado a cabo ninguna reforma en este sentido en la Comunidad Autónoma andaluza, ni tampoco encontramos ejemplos en nuestro país o en otros sistemas jurídicos. La única excepción, como veremos más adelante, la ofrece Francia, pionero en la adopción de medidas consistentes en reducir las ayudas públicas a los partidos que incumplan la participación a partes iguales de hombres y mujeres en las listas electorales.

A continuación vamos a analizar la jurisprudencia dictada por nuestro Tribunal Constitucional en relación con dos derechos fundamentales que podrían verse afectados por la aplicación de medidas como la que aquí tratamos: el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo y el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

4. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS

4.1. Antes de poder hacer ninguna consideración acerca de la legitimidad o ilegitimidad constitucional de una medida legislativa que trate de impulsar la democracia paritaria haciendo depender las ayudas públicas de los partidos de la presentación equilibrada de candidatos electorales de ambos sexos, hay que tener presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del principio de igualdad. De hecho, lo que se tratará de demostrar en las páginas que siguen, es que cualquier medida en este sentido no constituiría, por sí misma, un atentado contra dicho principio de igualdad.

Como ha afirmado nuestro Tribunal, el principio de igualdad, reconocido en el artículo 14 CE, no impone de forma inexorable un idéntico tratamiento a todas las situaciones de hecho:

«... no quiere decir que el principio de igualdad contenido en dicho artículo implique en todos los casos un trato legal igual, con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica» (48).

Sino que lo que viene a significar este principio en nuestro ordenamiento constitucional es «que a los supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también» (49). Por tanto, *a sensu contrario*, el legislador se encuentra habilitado para dispensar un tratamiento diferenciado cuando las situaciones de hecho no revistan las mismas características. Es más, no sólo sería posible que el Estado distinguiese allí donde la realidad no es idéntica, sino que es un auténtico deber, en un Estado social de Derecho, que los poderes públicos actúen removiendo los obstáculos que impiden la igualdad real y efectiva y para ello tomen en consideración dichas diferencias fácticas y, en consecuencia, otorguen un diverso trato a quienes se encuentren en una situación de partida desventajosa:

«... no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento, como son la justicia y la igualdad, a cuyo efecto atribuye además a los poderes públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva» (50).

No obstante, el legislador no es absolutamente libre para otorgar ese tratamiento diferenciado. El Tribunal sí deja, con carácter general, en manos de éste, «la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente» (51), pero habrá en todo caso de ajustar su actuación al cumplimiento de ciertos requisitos. En primer lugar, para que las diferenciaciones establecidas en la norma no puedan considerarse discriminatorias el legislador ha de perseguir con ellas un fin constitucionalmente válido:

«... resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada» (52).

En segundo lugar, dicha diferenciación ha de ser necesaria y adecuada a la finalidad que se persigue:

«... requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad» (53).

(48) STC 22/1981, de 2 de julio, FJ. 3.º

(49) STC 49/1982, de 14 de julio, FJ. 2.º

(50) STC 34/1981, de 10 de noviembre, FJ. 3.ºb).

(51) STC 75/83, FJ. 2.º

(52) *Ibid.*

(53) STC 158/1993, de 6 de mayo, FJ. 2.º

Y, por último, ha de existir una debida proporcionalidad entre el citado fin y las consecuencias que se derivan del desigual trato que se dispensa:

«... debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida» (54).

Desde luego tampoco es posible que el legislador «otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser tomadas nunca en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria» (55).

Dicho lo anterior, y en relación con los motivos de discriminación explícitamente prohibidos en el artículo 14, el Tribunal aclara que no cabe escudarse en la discriminación por razón de sexo vedada expresamente por la Constitución para deslegitimar cualquier diferenciación normativa. Y ello porque lo que ha pretendido el constituyente al recoger estos supuestos de discriminación es precisamente evitar el mantenimiento de ciertas diferenciaciones históricamente muy arraigadas y que han situado a determinados grupos de ciudadanos, en este caso a la población femenina, en una clara situación de inferioridad con respecto al resto de la población:

«... la expresada exclusión de la discriminación por razón de sexo halla su razón de ser como resulta de los mismos antecedentes parlamentarios del art. 14 C.E., y es unánimemente admitido por la doctrina científica, en la voluntad de terminar con la histórica situación de inferioridad en que en la vida social y jurídica se había colocado a la población femenina» (56).

De esta forma, aquellas medidas que persigan esa misma voluntad de compensar o suavizar la desigual situación de partida de la mujer en muchos sectores de la esfera social y política, en los que tradicionalmente ha encontrado dificultades para acceder y participar, aunque originen un trato diferenciado, es decir, más favorable, no son contrarias al principio de igualdad:

«... no puedan considerarse lesivas del principio de igualdad, aun cuando establezcan un trato más favorable, las medidas que tengan por objeto compensar la situación de desventaja de determinados grupos sociales y, en concreto, remediar la tradicional situación de inferioridad de la mujer en el ámbito social» (57).

Por todo ello, nada habría que objetar, desde el punto de vista del principio de igualdad, a una medida como la que comentamos, puesto que podría encajar perfectamente en aquellas acciones positivas de los poderes públicos, más concretamente del legislador, a través de las cuales tratan de lograr, como exige el artículo 9.2 CE,

(54) *Ibid.*

(55) STC 144/1988, FJ. 1.º

(56) STC 166/1988, FJ. 2.º, de 26 de septiembre.

(57) STC 19/1989, FJ. 4.º, de 31 de enero. En el mismo sentido, SSTC 216/1991, de 14 de noviembre, FJ. 3.º, y 28/1992, de 9 de marzo, FJ. 3.º

la igualdad real y efectiva de los hombres y las mujeres, entre otros aspectos, en la participación política. La consideración del sexo como elemento a tener presente a la hora de distribuir la financiación pública entre los partidos no podría ser tachada sin más de discriminatoria, por el simple hecho de ser uno de los criterios expresamente vedados por la Constitución, ya que según la doctrina constitucional, la finalidad de tal prohibición es precisamente la de impedir perpetuar la situación de desventaja de la que tradicionalmente ha sido víctima la mujer y no la de vetar cualquier acción de favorecimiento que trate de compensar la desigualdad sustancial en que se encuentra. A nadie se le oculta que la participación de la mujer en la vida política es considerablemente menor que la de los hombres, no hay más que observar las tasas de militancia de los partidos, la escasa cifra de mujeres que ocupan puestos de dirección en los partidos y su baja representación en los cargos públicos, que no guardan proporción con el número de mujeres que integran el cuerpo electoral:

«No cabe desconocer que han sido las mujeres el grupo víctima de tratos discriminatorios, por lo que la interdicción de la discriminación implica también, en conexión con el artículo 9.2 CE, la posibilidad de medidas que traten de asegurar la igualdad objetiva de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. La consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite el establecimiento de "un derecho desigual igualatorio", es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres, para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer (STC 128/1987 y 19/1989). Se justifican así constitucionalmente medidas a favor de la mujer que están destinadas a remover obstáculos que de hecho impidan la realización de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (...)» (58).

Dicho esto, no parece que puedan existir razones para estimar la inconstitucionalidad de esta medida. En primer lugar, porque existe un fin constitucionalmente legítimo, como es el de lograr una mayor participación de las mujeres en la política y, en concreto, en los cargos públicos representativos. En segundo lugar porque la medida resulta adecuada y proporcionada al fin que se persigue, ya que introduciendo este criterio en el sistema de financiación electoral se puede lograr que los partidos políticos presenten unas listas electorales que permitan que finalmente el parlamento sea un reflejo más fiel del cuerpo electoral, sin que con ello se origine ningún perjuicio mayor al beneficio obtenido con dicha medida.

4.2. Tampoco parece que quepa calificar esta medida de contraria al derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, reconocido en el artículo 23.2 CE. No estamos ante un derecho fundamental que no admita un trato legal diferenciado, sino que, por el contrario, este derecho de configuración legal, «como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto» (59) («con los requisitos que señalen las leyes»), puede ser regulado de tal modo que su ejercicio se someta a

(58) STC 229/1992, de 14 de diciembre, FJ. 2.º

(59) STC 161/1988, FJ. 6.º, de 20 de septiembre.

los condicionamientos que el legislador estime oportunos, siempre que, siguiendo la doctrina constitucional en materia de igualdad anteriormente expuesta, se persiga con ello un fin legítimo, la diferenciación sea racional y, además, proporcionada. Por todo ello, la consideración del sexo en la regulación normativa del sufragio pasivo no supone, de entrada, una discriminación prohibida por la Constitución:

«... a efectos del ejercicio del sufragio pasivo (...) las singularizaciones normativas no merecen tal reproche cuando muestran un fundamento razonable, atendiendo al criterio adoptado para la diferenciación y la finalidad perseguida» (60).

Si el legislador pretende estimular la presencia de las mujeres en las listas electorales de los partidos, y, a sabiendas de que son éstos quienes toman la última decisión a la hora de configurarlas, decide para ello conceder una mayor financiación a las formaciones que persigan este objetivo o reducirla cuando no se atengan al mismo, estaría ejerciendo legítimamente las facultades que la Constitución le otorga para promover la igualdad material. Y no se estaría con ello vulnerando el derecho de sufragio pasivo de quienes no aparecen como candidatos en ninguna lista, sino todo lo más, frustrando meras expectativas de aquellos que pretendiesen llegar a serlo.

A mayor abundamiento, cuando de lo que se trata es de lograr un resultado efectivamente paritario, es decir, que mujeres y hombres accedan efectivamente en igualdad de condiciones y puedan representar a sus conciudadanos en los cargos públicos a partes iguales, del mismo modo que éstos integran la sociedad, no puede argumentarse contra esta medida en términos de discriminación por razón de sexo. Efectivamente, no estaríamos ni tan siquiera ante un tratamiento diferenciado para un género concreto (el femenino, en este caso), sino que lo que persigue con esta normativa es precisamente que ninguno de los géneros se distinga numéricamente en el momento de configurar las listas de candidatos. Es decir, que los candidatos de uno y otro sexo alcancen al menos el 40 por 100 y no superen el 60 por 100 del total. Adviértase además que no se impediría con ello a los varones alcanzar el porcentaje de representación correspondiente a su presencia en el cuerpo electoral (61).

Tampoco hay que olvidar que los destinatarios de esta medida serían los partidos políticos, a los que el Tribunal Constitucional no les reconoce la titularidad del derecho de sufragio pasivo, por más que puedan tener un interés legítimo suficiente en que se respeten las adecuadas condiciones para su ejercicio:

«... conforme a la doctrina de este Tribunal, los titulares del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos y con los requisitos que señalen las leyes (...) son los ciudadanos, por mandato de dicho precepto, y no los partidos políticos» (62).

(60) STC 60/1987, de 20 de mayo, FJ. 2.º

(61) Teniendo en cuenta que las mujeres sobrepasan el 50 por 100 del cuerpo electoral, los varones quedarían sobrerrepresentados incluso en una regulación que impusiese listas electorales rigurosamente paritarias.

(62) STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ. 1.º

Al fin y al cabo, tratándose de la financiación pública de los partidos políticos, ya sea en su actividad electoral u ordinaria, no nos encontramos ante un derecho constitucional de los mismos a obtener ayudas del Estado. Es cierto que, como hemos señalado anteriormente, la constitucionalización de los partidos y la adopción de un sistema de financiación público de los mismos fueron simultáneas en la Europa de la segunda posguerra. Sin embargo, la financiación estatal no se encuentra constitucionalizada en nuestro país, a pesar de algún intento durante los debates constituyentes (63). Por tanto, el legislador goza de libertad a la hora de configurar los criterios para la concesión y el reparto de las ayudas públicas sin más límite que el de no establecer discriminaciones arbitrarias o irrazonables entre las formaciones políticas.

Y del mismo modo que, por ejemplo, excluye de las subvenciones a los partidos extraparlamentarios, no hay razón para que no pueda tomar en consideración la conducta de los partidos en favor de la equiparación entre hombres y mujeres en las listas electorales. Tal medida, por lo demás, se ajustaría a lo que exige el Tribunal Constitucional para no ser considerada discriminatoria:

El fin, que es el de asegurar una representación parlamentaria más equilibrada entre hombres y mujeres, es desde luego constitucionalmente válido, además de un objetivo al que nuestro país se ha comprometido en diferentes instrumentos internacionales, y como Estado integrado en la Unión Europea.

La medida es adecuada para alcanzar la finalidad pretendida, de hecho, como hacíamos referencia al principio, son generalmente calificadas de idóneas y efectivas las iniciativas que alienten a los partidos a incorporar mujeres a las listas electorales (64).

Asimismo la medida es proporcionada, puesto que no da lugar a un sacrificio excesivo de derechos, expectativas o intereses en relación con el beneficio del resultado que con él puede alcanzarse. La pérdida de parte de las ayudas públicas o la no obtención de una mayor financiación no constituyen un sacrificio desmesurado o irrazonable para los partidos que no encaucen su comportamiento a la consecución de la igualdad de hombres y mujeres.

A continuación vamos a acercarnos a dos países que han tratado de llevar más lejos aún el propósito de la participación equilibrada de los sexos en los cargos representativos. En efecto, tanto en Francia como en Italia se ha dado un paso más hacia la consecución de una democracia realmente igualitaria, a través de la no menos discutida medida consistente en imponer por ley unas listas electorales en las que la participación femenina supere un determinado porcentaje. No obstante, como veremos seguidamente, la opción del legislador de establecer cuotas femeninas o de imponer unas listas en las que ambos sexos alcancen el 50 por 100 ha

(63) Enmienda núm. 457, presentada por el Grupo Mixto al texto elaborado por la Ponencia (Anteproyecto de 5 de enero de 1978). *Vid. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales, tomo I, Madrid, 1980, págs. 316, 507.

(64) Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995.

sido valorada de modo radicalmente opuesto por sus respectivos Tribunales Constitucionales.

5. EL CASO ITALIANO

El legislador italiano estableció en 1993 un régimen de cuotas en las listas electorales a los comicios municipales, según el cual ninguno de los dos sexos podía estar normalmente representado en medida superior a los dos tercios (65). Esta norma no se completaba con ninguna medida relacionada con la financiación de los partidos, en el sentido de hacer depender las ayudas públicas que éstos perciben del grado de cumplimiento de las cuotas. Ello se debe a que en ese mismo año el pueblo consultado en referéndum rechazó de forma contundente la financiación pública de los partidos, sin duda, conmovido por los numerosos escándalos de corrupción política. Quedaría así derogada la ley de financiación que, desde 1974, venía concediendo subvenciones a las formaciones políticas para su mantenimiento ordinario (66). A partir de entonces, la financiación estatal se vería reducida a las ayudas para sufragar los gastos electorales (67).

La Corte Constitucional, consideró, no obstante, que el establecimiento obligatorio de cuotas de candidatos de uno y otro sexo, como las que recogía la ley enjuiciada, suponía una vulneración del principio de igualdad y del derecho a acceder a los cargos electivos, reconocido a «todos los ciudadanos de uno u otro sexo».

Principio de igualdad y derecho de acceso a los cargos públicos que la Constitución italiana reconoce en los siguientes términos:

«Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales» (68).

«Todos los ciudadanos de uno u otro sexo, pueden acceder a los empleos públicos y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, conforme a los requisitos establecidos por la ley» (69).

Según la Corte, la Constitución italiana impone de forma expresa la regla de la «indiferencia jurídica del sexo» en el ejercicio de este derecho, de manera que aquél no pueda ser tenido en cuenta a la hora de acceder a los cargos electivos, exigiéndose una estricta igualdad:

(65) Artículo 5.2 de la Ley 81/1993, de 25 de marzo.

(66) El 90,3 por 100 de los electores se pronunciaron a favor de la abrogación de la Ley núm. 195, de 2 de mayo de 1974, de Contribución del Estado a la Financiación de los Partidos Políticos.

(67) Ley de 10 de diciembre de 1993.

(68) Artículo 3.1 de la Constitución.

(69) Artículo 51.1 de la Constitución.

«Establecido pues que el art. 3.1 y, sobre todo, el art. 51.1 garantizan la absoluta igualdad de los dos sexos en la posibilidad de acceder a los cargos públicos electivos, en el sentido de que el pertenecer a uno u otro sexo no puede ser nunca invocado como requisito de elegibilidad y, en consecuencia, lo mismo cabe afirmar por lo que se refiere a "ser candidato"» (70).

La Corte admite que el sector femenino de la población se encuentra desfavorecido en términos de representación política, pero sin embargo considera que el establecimiento de cuotas en favor del mismo entrañaría una discriminación para quienes no lo integren, esto es, para los varones. Se apoya, sin duda, en una estricta igualdad o «paridad» meramente formal para tachar de inconstitucional tal medida:

«Específicamente en el tema del electorado pasivo, la regla inderogable establecida por la propia Constituyente, con el primer apartado del art. 51, es la de la paridad absoluta, de tal modo que cualquier diferenciación en razón del sexo sólo puede ser considerada como objetivamente discriminatoria, disminuyendo para algunos ciudadanos el contenido objetivo de un derecho fundamental en favor de otros pertenecientes a un grupo que se considera desfavorecido» (71).

Llama, desde luego, la atención el argumento empleado por la Corte en relación con el mandato promocional que el texto constitucional italiano recoge en el precepto equivalente a nuestro artículo 9.2 CE en los siguientes términos:

«Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país» (72).

Pues bien, según la interpretación de la Corte Constitucional, los poderes públicos no pueden, por así decirlo, «imponer» la igualdad material, resultado al que, en principio, deberían encauzar su acción, sino únicamente eliminar los obstáculos que impiden su realización, dejando que ésta se alcance de modo «espontáneo»:

«Medidas como las que estamos examinando no parece que sean coherentes con los fines indicados en el segundo apartado del art. 3 de la Constitución, dado que esas medidas no se proponen "eliminar" los obstáculos que impiden a las mujeres alcanzar determinados resultados, sino que les atribuyen directamente esos resultados, es decir que la tan debatida diferencia de condiciones no queda eliminada, sino que vienen a constituir el único motivo que legitima una tutela preferente basada en el sexo. Pero precisamente esto, como se ha puesto en evidencia, es el tipo de resultado explícitamente excluido del ya citado art. 51 de la Constitución y acaba con crear discriminaciones actuales como remedio a discriminaciones pasadas» (73).

(70) Sentencia 422/95, CD. 4.º

(71) Sentencia 422/95, CD. 5.º

(72) Artículo 3.2 de la Constitución italiana.

(73) Sentencia 422/95, CD. 6.º

De este modo, atribuir directamente el disfrute de un derecho como el de acceder a los cargos públicos representativos a quienes encuentran *de facto* mayores obstáculos para su ejercicio (en este caso, las mujeres), es para la Corte italiana contrario al mandato promocional de la igualdad material. Ésta es una interpretación, cuanto menos, singular. Desde luego sorprende, por lo incoherente del razonamiento, que se exija al Estado que remueva los obstáculos que dificultan el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad y se impida, al mismo tiempo, que alcance directamente el resultado deseado. Y es que, de la lectura que hace la Corte italiana, parece que estamos no ante un mínimo que hayan de cumplir los poderes públicos en favor de la igualdad material, sino ante un máximo que aquéllos puedan alcanzar con su acción. Como si su actitud ante los derechos fundamentales no pudiese ir más allá de remover los obstáculos que dificultan su disfrute por todos, cuando lo razonable desde la lógica jurídica sería pensar que si el constituyente garantiza «lo menos» —remover los obstáculos— está asimismo permitiendo que se proteja «lo más» —lograr el fin.

Además, según esta jurisprudencia, la ley de cuotas atenta contra la finalidad de la norma constitucional recogida en el citado artículo 3, lo que desde luego no parece muy convincente, teniendo en cuenta que el objetivo de la misma, como el del artículo 9.2 CE, es garantizar la igualdad de oportunidades. Difícilmente puede una medida legislativa como la analizada contradecir la finalidad de lograr la igualdad material en el acceso a los cargos públicos cuando precisamente trata de hacer efectiva una representación más proporcionada de hombres y mujeres en los cargos públicos, garantizando el ejercicio del derecho a quienes se encuentran, de hecho, con mayores obstáculos.

Como si apreciase la insuficiencia de dicho argumento, la Corte italiana concluye el razonamiento haciendo mención al resultado discriminatorio (ha de entenderse para los varones) al que termina conduciendo la medida consistente en imponer el equilibrio de candidatos de ambos sexos en las listas electorales. Con el propósito de acabar con la tradicional discriminación del sector femenino de la población, se estaría, según la Corte, ocasionando una nueva discriminación. Como ya hemos señalado antes, no parece que las posibles expectativas frustradas de quienes ni siquiera tienen la condición de candidatos puedan ofrecer fundamento suficiente para tachar de discriminatoria o contraria al derecho de acceder a los cargos públicos una medida como la que aquí se enjuicia.

La jurisprudencia constitucional italiana ha admitido la discriminación positiva, siempre que vaya dirigida a compensar la inferioridad social en que se encuentran determinados individuos o grupos y que les impide el pleno disfrute de los derechos, en el entendido de que viene exigido por el citado artículo 3 de la Constitución. Ahora bien, lo que no cabe, a juicio de la Corte, es que tales medidas diferenciadoras afecten al contenido mismo de los derechos, «rigurosamente garantizados en igual medida a todos los ciudadanos en cuanto tales» (74). Tratándose de derechos

(74) *Ibid.*

fundamentales, no es constitucionalmente legítimo, por tanto, establecer diferencias normativas, ni aun cuando su fin sea el de lograr la igualdad material.

Lo que no deja tampoco de sorprender en este pronunciamiento es que la Corte ofrezca y admita la posibilidad de que sean los propios partidos políticos los que establezcan estatutariamente este tipo de cuotas:

«... tales medidas, constitucionalmente ilegítimas dado que están impuestas por ley, pueden en cambio ser valoradas positivamente en el caso de ser libremente adoptadas por los partidos» (75).

Porque si lo que hace inconstitucional a la ley de cuotas es la vulneración del derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, que corresponde a los candidatos y no a los partidos, no se puede sostener que las formaciones políticas puedan tomar libremente esa decisión sin estar al mismo tiempo violando dicho derecho fundamental (76). De lo contrario estaríamos negando la fuerza normativa de la Constitución y la eficacia horizontal de este derecho fundamental.

No parece que sea en absoluto trasladable a nuestro país la doctrina emanada de la Corte italiana, dada la diferente jurisprudencia constitucional que uno y otro Tribunal han dictado en materia de igualdad (77). En primer lugar, porque nuestro texto constitucional no reconoce exactamente en los mismos términos el derecho de acceso a los cargos públicos. El artículo 23.2 CE se refiere a los ciudadanos, sin hacer mención expresa al sexo, es decir, sin añadir «de uno y otro sexo» como sí hace la italiana. Pero, sobre todo, porque más allá del tenor literal, al que por no coincidir no podría apegarse de idéntica forma nuestro Tribunal, hay que tener presente que éste no viene realizando una interpretación tan formalista como la Corte italiana de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución. El que ambas Constituciones reconozcan el acceso a los cargos públicos «en condiciones de igualdad» no tiene por qué llevar a la misma conclusión en la valoración de una ley de cuotas o de representación paritaria. Todo depende, como hemos tenido oportunidad de comprobar, del significado que para la jurisprudencia constitucional tengan el principio de igualdad y el mandato promocional contenido en la Constitución.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha considerado legítima la acción del legislador dirigida a lograr la igualdad de oportunidades de las mujeres en aquellos sectores en los que se ha encontrado tradicionalmente discriminada, descartando la rigurosa aplicación de la igualdad de trato en materia de derechos fundamentales. Y así, acogiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (78), ha admitido la llamada «discriminación positiva» cuando exista una justificación ra-

(75) Sentencia 422/95, CD. 7.º

(76) Esta incoherencia ha sido señalada por MARTÍNEZ SOSPEDRA: «La sombra de Agamenón. Sobre la constitucionalidad del establecimiento de cuotas por razón de sexo en las listas electorales», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadique Furió y Ceriol*, núm. 30/31, 2000, pág. 119.

(77) En el mismo sentido se pronuncia MARTÍNEZ SOSPEDRA: *op. cit.*, págs. 118-119.

(78) Sentencias del TEDH de 23 de julio de 1968 y 27 de octubre de 1975.

zonable y la medida sea necesaria y proporcionada. Por todo ello, difícilmente podría nuestro Tribunal Constitucional hacer suya la doctrina italiana de la «indiferencia jurídica del sexo».

Asimismo, la interpretación que hace la Corte en relación con el mandato promocional de la igualdad sería poco acorde con la jurisprudencia sostenida por nuestro Tribunal Constitucional acerca de la doble naturaleza, no sólo subjetiva sino también objetiva, de los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales, como «elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional» (79), constituyen mandatos de acción dirigidos a los poderes públicos, esto es, demandan políticas activas a favor de su plena realización. Por ello, no cabría entender, como hace la jurisprudencia italiana, que el artículo 9.2 CE impida a los poderes públicos actuar en el sentido de hacer posible el pleno disfrute del derecho de acceder a los cargos públicos por parte de las mujeres, porque, de hecho, estaríamos ante el cumplimiento del deber no sólo de remover los obstáculos que lo dificultan, sino, como dice expresamente nuestra Constitución, de «promover las condiciones» para que la igualdad en el ejercicio de este derecho sea real y efectiva.

6. EL CASO FRANCÉS

En Francia se ha avanzado aún más hacia la plena integración de la mujer en la vida política, al establecer como objetivo final la consecución de la democracia paritaria en todos los niveles de la representación política. Y esa decisión se ha expresado, además, bajo la forma de voluntad constituyente, con la reforma constitucional de 8 de julio de 1999, que introdujo los siguientes incisos:

«La ley favorecerá la igualdad entre mujeres y hombres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos» (80).

«Los partidos y las agrupaciones políticas (...) contribuirán a la aplicación del principio enunciado (...)» (81).

Un año más tarde, el legislador daría cumplimiento a dicho mandato constitucional, aprobando la Ley tendente a favorecer el igual acceso a mujeres y hombres a los mandatos electorales y funciones electivas, que vendría a introducir una serie de modificaciones en la legislación electoral y de financiación de partidos (82). El Consejo Constitucional, en la resolución del recurso planteado contra dicha ley por sesenta senadores, no apreció motivos de inconstitucionalidad en ella y, por tanto, consideró perfectamente legítima la medida de imponer el 50 por 100 de candidatos de ambos sexos en las listas electorales.

(79) STC 25/1981, de 25 de febrero.

(80) Artículo 3 de la Constitución francesa, tras la reforma del 8 de julio de 1999.

(81) Artículo 4 de la Constitución, también reformado el 8 de julio de 1999.

(82) Ley núm. 2000-493, de 6 de junio de 2000.

Entiende el Consejo Constitucional que, lejos de vulnerar ningún precepto constitucional, estamos ante una legítima medida adoptada por el legislador para hacer efectiva la igualdad material de hombres y mujeres a la hora de acceder a los cargos públicos representativos, tal y como exige la Constitución después de su reforma. Considera que a partir de ésta última quedan derogadas las exigencias constitucionales en las que había fundamentado la prohibición de tener en cuenta el criterio del sexo en la regulación de las candidaturas. No hay que pasar por alto que, con anterioridad a la reforma constitucional de 1999, el Consejo rechazó en dos ocasiones la constitucionalidad de leyes que impusiesen un porcentaje equilibrado de ambos sexos en las listas electorales:

En un primer momento, en relación con las elecciones municipales, declaró inconstitucional el precepto de la ley de 1982 que establecía que las listas de candidatos no podían contener más del 75 por 100 de personas del mismo sexo (83). El argumento principal en que fundamentaba su decisión venía a sostener que la soberanía nacional pertenece al pueblo, según el artículo 3 de la Constitución, y ninguna sección del pueblo ni ningún individuo puede, por tanto, atribuirse su ejercicio, siendo contraria a dicho artículo la distinción de los candidatos en razón del sexo (84).

Más recientemente, se pronunció, por segunda vez y en relación con las elecciones regionales, declarando inconstitucional la obligación legal de presentar listas que respetasen la paridad entre candidatos femeninos y masculinos (85). Considera nuevamente el Consejo Constitucional que tal medida es contraria al artículo 3 de la Constitución y al artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789:

«... la cualidad de ciudadano da origen al derecho de voto y elegibilidad en condiciones idénticas a todos los que no están excluidos por razón de la edad, incapacidad o nacionalidad, ni por razón tendente a preservar la libertad del elector o independencia del elegido, sin que pueda operar ninguna distinción entre electores o elegibles en razón del sexo» (86).

Sin embargo, tras la reforma constitucional, el Consejo vendrá a concluir que de los debates parlamentarios que precedieron aquélla se desprende claramente que el establecimiento de normas que impongan la democracia paritaria no hace sino responder a la voluntad constituyente recientemente manifestada:

«El constituyente ha querido permitir al legislador instaurar cualquier dispositivo tendente a hacer efectivo el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y funciones electivas; desde ahora es lícito que el legislador adopte disposiciones a este fin, revistan éstas un carácter ya incitador o de impulso, ya represor» (87).

(83) Modificando el artículo L. 260 bis del Código Electoral.

(84) Decisión núm. 82-146 DC, de 18 de noviembre de 1982.

(85) Modificando el artículo L.346 del Código Electoral.

(86) Decisión núm. 98-407 DC, de 14 de enero de 1999.

(87) Decisión núm. 2000-429 DC, de 30 de mayo de 2000.

Y el legislador es libre a la hora de perseguir el fin constitucionalmente manifestado de lograr la equiparación de mujeres y hombres en la representación política, pudiendo optar entre el estímulo o la restricción, puesto que la Constitución no establece límites en ese sentido:

«Las disposiciones de la ley recurrida que fijan reglas obligatorias relativas a la presencia de candidatos de cada sexo en la composición de las listas de candidatos a las elecciones de escrutinio proporcional entran en el campo de medidas que el legislador puede a partir de ahora adoptar en aplicación de las nuevas disposiciones del artículo 3 de la Constitución; por tanto, no desconocen ninguna de las reglas ni principios constitucionales» (88).

La citada ley francesa establece que, en cada una de las listas electorales, la distancia entre el número de candidatos de cada sexo no puede ser superior a uno. Para todas las elecciones con escrutinio de lista impone, por tanto, el 50 por 100 de candidatos de cada sexo. Tratándose de las elecciones senatoriales y europeas obliga a la alternancia, un hombre/una mujer o una mujer/un hombre, desde el principio hasta el final de la lista (89). Siendo elecciones municipales, la paridad deberá ser respetada por grupos de seis candidatos (por ejemplo, los seis primeros candidatos habrán de ser tres hombres y tres mujeres, cualquiera que sea el orden de los mismos) (90).

Junto al establecimiento de cuotas, la citada ley prevé la reducción de la financiación pública a los partidos que no presenten el 50 por 100 de candidatos de cada sexo, disminución que se hará en porcentaje igual a la mitad de la distancia existente (91).

En Francia los partidos reciben subvenciones para sus gastos ordinarios, repartiéndose una fracción entre los partidos con representación parlamentaria y otra entre los que se hayan presentado en, al menos, 50 circunscripciones con independencia de sus resultados (92). Asimismo, el Estado asume el 50 por 100 de la cifra máxima de gastos electorales permitidos, siempre que los gastos efectivamente realizados no constituyan una cantidad inferior. Este «reembolso» de los gastos electorales, tal y como es conocido («remboursement forfaitaire») beneficia a todos

(88) *Ibid.*

(89) Artículos 3 y 7 de la Ley núm. 2000-493, de 6 de junio de 2000, que modifican los artículos L.300 del Código Electoral y 9 de la ley núm. 77-729, de 7 de julio de 1977, respectivamente.

(90) Artículos 2, 5 y 6 de la Ley núm. 2000-493, de 6 de junio de 2000, que modifican los artículos L.264, L.346 y L.370, respectivamente, del Código Electoral.

(91) Artículo 15 de la Ley núm. 2000-493, de 6 de junio de 2000, que modifica el artículo 9.1 de la ley núm. 88-227, de 11 de marzo, relativa a la transparencia financiera de la vida política. Impone una reducción de las ayudas públicas a aquellos partidos o grupos políticos en los que la distancia entre el número de candidatos de cada sexo en el momento de la última renovación de la Asamblea sobrepase el 2 por 100 del número total de candidatos.

(92) *Vid.* YVES-MARIE DOUBLET: *Le financement de la vie politique*. Presses Universitaires de France, 1990, y, del mismo autor, «La législation de 1995 sur le financement de la vie politique», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 22, 1995, págs. 411-436.

los candidatos que hayan alcanzado un porcentaje mínimo de votos, sin que se exija obtener representación parlamentaria (93).

El Consejo Constitucional entiende que es perfectamente legítimo, desde un punto de vista constitucional, modular la financiación partidista atendiendo al criterio de la participación de las mujeres en las listas electorales. Porque, tal y como argumenta, no estamos ante una sanción, sino ante la lícita opción del legislador de incentivar a los partidos a través de la financiación para que lleven a cabo el cumplimiento del mandato constitucional. Por todo ello, establecer este criterio para el reparto de las ayudas públicas no infringe el principio de la necesidad de las penas (94).

«El dispositivo instaurado no reviste el carácter de una sanción, pero sí el de una modulación de la ayuda pública destinada a los partidos y grupos políticos en aplicación de los artículos 8 y 9 de la Ley de 11 de marzo de 1988; está destinado a incitar a estos partidos y grupos a poner en práctica el principio de igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales, conforme a las disposiciones de los artículos 3 y 4 de la Constitución; no cabe, por tanto, alegar vulneración del principio de la necesidad de las penas» (95).

La financiación pública puede sujetarse al cumplimiento de determinados requisitos o condiciones. Ésta es la idea que subyace tras la afirmación del Consejo Constitucional cuando sostiene que la reducción de la financiación no es una sanción sino una modulación de las ayudas públicas destinadas a los partidos políticos. El Estado, por tanto, puede condicionar la subvención de las actividades de los partidos políticos al cumplimiento de las exigencias de la democracia paritaria.

Cabría plantearse si sería trasladable esta doctrina a nuestro sistema jurídico. Si bien en nuestro país no se ha producido ninguna reforma que «constitucionalice» la democracia paritaria, no obstante, toda medida que se dirija al logro de este objetivo encajaría perfectamente en el mandato constitucional de promover las condiciones para que la igualdad entre hombres y mujeres sea real y efectiva (art. 9.2 CE), máxime teniendo presente la interpretación del Tribunal Constitucional en relación con el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo.

Sin adentrarnos en la constitucionalidad o no de una hipotética ley de cuotas similar a la francesa (96) y en relación con la medida que ahora nos ocupa, consistente en reducir la financiación pública de los partidos que no presenten unas listas equili-

(93) Art. L.52-11-1 del Código Electoral, introducido por la Ley núm. 95-65 de 19 de enero de 1995. Se ha producido un aumento de la financiación electoral pública, ya que hasta esta fecha la subvención por gastos electorales alcanzaba sólo el 20 por 100 del tope de gastos electorales permitidos.

(94) El principio de necesidad de las penas está recogido en el artículo 8 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) que dice así: «La ley no debe imponer más que las penas estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser sancionado más que en virtud de una ley aprobada y promulgada con anterioridad al delito, y legalmente aplicada».

(95) Decisión núm. 2000-429 DC, de 30 de mayo de 2000.

(96) Una interesante valoración a favor de su legitimidad constitucional la ofrece MARTÍNEZ SOSPEDRA, *op. cit.*

bradas, o incentivar económicamente a los que sí lo hagan, no habría ningún inconveniente para entender, como hace el Consejo Constitucional francés, que es de todo punto legítimo modular la financiación partidista atendiendo al criterio de la participación femenina. El legislador está facultado para establecer los requisitos para ser receptor de la financiación pública y determinar igualmente los criterios de distribución entre las formaciones políticas. Y en este sentido, siguiendo la jurisprudencia francesa, reducir la financiación no reviste en sentido propio, el carácter de sanción, sino que se trata de un criterio legal más a la hora de su asignación.

Pero es que incluso, existiendo dudas en relación con el carácter sancionador o no de tal medida, hay que tener en cuenta que nuestra Ley Electoral prevé la posibilidad, puesta ya en práctica, de que el Tribunal de Cuentas proponga en su informe la aplicación de la sanción consistente en la reducción o no adjudicación de las subvenciones estatales a los partidos políticos (97). El legislador ha dejado un amplio margen de apreciación al órgano fiscalizador a la hora de determinar las conductas merecedoras de tal sanción y, en este sentido, el propio Tribunal de Cuentas ha adoptado una serie de criterios para determinar la aplicación de estas sanciones: no adjudicar la subvención electoral en el supuesto de que la formación política no presente sus cuentas en plazo y reducir la financiación proporcionalmente a la gravedad de la infracción (importe de la donación ilegalmente percibida, cantidad en que se supera el límite de gasto electoral permitido, deficiencias formales en la contabilidad, etc.) (98).

7. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto, hacer depender la financiación de los partidos del criterio de la participación femenina en las listas electorales como medio para lograr la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en términos de representación política sería una medida constitucionalmente legítima.

Del mismo modo que la relevancia constitucional de las funciones que desempeñan los partidos políticos en el desenvolvimiento del sistema democrático justifica que éstos gocen de un cierto «trato de favor», que se traduce en subvenciones públicas y otras prestaciones por parte del Estado, el Tribunal Constitucional ha considerado de todo punto lógicas las «cargas» que, como contrapartida, éstos deben soportar, tales como la obligación de presentar una contabilidad detallada y de someterse al control del Tribunal de Cuentas:

«... por razón de esa cierta función pública que tienen en las modernas democracias, gozan legalmente de determinados "privilegios" que han de tener como lógica contrapartida determinadas "limitaciones" no aplicables a las asociaciones en general» (99).

(97) Artículo 134.2 LOREG.

(98) Informe de fiscalización de las contabilidades electorales de las elecciones a Cortes Generales de 3 de marzo de 1996, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes Generales, VI Legislatura, Serie A, Actividades Parlamentarias, 2 de julio de 1997, núm. 103.

(99) STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ. 2.º

Por esta razón nada impide al legislador establecer como requisito para obtener la financiación estatal el que los partidos aseguren una participación equilibrada de ambos sexos en las listas de candidatos.

Dicho esto, no habría nada que objetar desde el punto de vista del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo, puesto que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el mandato promocional contenido en el artículo 9.2 CE justifica la actuación positiva del legislador en aras de compensar la desigual situación de partida en que se halla la mujer para acceder y participar en la esfera política. Del mismo modo, tampoco se estaría vulnerando con ello el derecho de sufragio pasivo que ni corresponde a los partidos, ni estaría siendo ejercido por quienes no aparecen como candidatos en ninguna lista electoral. Es más, de lo que se trata es de lograr un resultado efectivamente paritario en la representación política, asegurando la efectividad del principio de igualdad, como por otra parte exige una estructura y funcionamiento verdaderamente democráticos de los partidos. Por todo ello, difícilmente cabría calificar esta medida de discriminatoria cuando ni siquiera se dispensa un tratamiento diferenciado para uno u otro sexo.

