



Generalitat de Catalunya

El Clip

**Constitucionalitat de les mesures
de democràcia paritària en els
sistemes electorals autonòmics**

Presentació

L'aprovació per part d'alguns parlaments autonòmics de lleis que imposen preceptivament una presència equilibrada de dones i homes en les candidatures electorals als parlaments respectius ha estat marcada per la polèmica doctrinal sobre la constitucionalitat d'aquestes mesures, impugnades pel president del Govern de l'Estat davant el Tribunal Constitucional.

El comentari que ara presentem analitza des de diferents vessants la legitimitat d'aquestes opcions legislatives autonòmiques, ja sigui des del dret a la igualtat, al sufragi passiu, la posició dels partits polítics o el marc competencial del sistema electoral, sense oblidar el deure dels poders públics de promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives, i de remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud, així com facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

El director de l'IEA

Sumari

- 1. El marc internacional és propici a prendre mesures de democràcia paritària**
- 2. La jurisprudència constitucional sobre el principi d'igualtat i la no-discriminació per raó de sexe**
- 3. Les mesures de democràcia paritària assajades pretenen afavorir la igualtat material en l'exercici del dret al sufragi passiu, però no hi incideixen directament**
- 4. La competència de les comunitats autònomes per establir mesures d'afavoriment de la democràcia paritària**
- 5. Conclusions**

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)
08002 Barcelona
tel. 933429800 - fax 933429801
iea.gov-ri@gencat.net
www.gencat.net/governacio-ri/iea

Edició: novembre 2002

Dipòsit legal: B. 29062-2000
Impressió: Sprint Copy



El Clip n° 20

CONSTITUCIONALITAT DE LES MESURES DE DEMOCRÀCIA PARITÀRIA EN ELS SISTEMES ELECTORALS AUTONÒMICS

Treball realitzat per Dolors Feliu i Torrent, professora associada de dret constitucional de la
Universitat Pompeu Fabra i advocada de la Generalitat de Catalunya



Recentment s'han produït diverses iniciatives legislatives que tenen com a finalitat aconseguir una presència equilibrada d'homes i dones en les candidatures electorals de determinats parlaments autonòmics. Concretament cal esmentar la Llei 6/2002, de 21 de juny del Parlament de les Illes Balears, que modifica la Llei electoral d'aquesta Comunitat Autònoma, i la Llei 11/2002, de 27 de juny de les Corts de Castella - la Manxa, que modifica la Llei electoral de Castella - la Manxa. En ambdós supòsits s'estableix que les candidatures electorals als respectius parlaments autonòmics hauran de tenir preceptivament una presència equilibrada de dones i homes, ordenats els d'un i altre sexe en llocs alternatius en les llistes que presentin els partits polítics.¹ Des del punt de vista competencial cal recordar que la LO 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general estableix les normes generals electorals, i deixa la regulació concreta de les eleccions autonòmiques a les lleis que sobre aquesta matèria s'aprovin per cada comunitat autònoma.²

A més d'aquestes mesures legislatives ja aprovades, el Govern valencià ha presentat a les Corts Valencianes un projecte de llei per a la igualtat dels homes i les dones on es preveu, entre altres mesures, i prèvia modificació de la Llei electoral de la Comunitat Autònoma, elevar un 10% la subvenció que reben els partits polítics per a cada escó del Parlament valencià ocupat per una dona. També es fa referència al fet que els partits polítics que constitueixin "candidatures equilibrades" disposaran de més temps en els espais electorals gratuïts que emetin els mitjans de comunicació públics i gaudiran, així mateix, d'una prima del 10% en les subvencions per vot emès.³

Els preàmbuls d'aquests textos legals exposen el sentit d'aquestes normes, les quals s'incardinen en l'adopció de mesures reequilibradores de situacions socials discriminatòries

¹ L'article 1 de la Llei 11/2002 de Castella - la Manxa afegeix un nou apartat 1 bis a l'article 23 de la Llei 5/1986, electoral de Castella - la Manxa, amb la següent redacció: *"Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, alternarán hombre y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes."* D'altra banda, l'article 1 de la Llei 6/2002 del Parlament de les Illes Balears modifica l'article 16 de la Llei 8/1986 electoral de la Comunitat Autònoma amb la següent redacció: *"Con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa."*

² Concretament, la disposició addicional primera de la LOREG estableix quins articles orgànics s'apliquen a les eleccions autonòmiques. Entre aquests figura l'article 44 de la LOREG, el qual regula la presentació i proclamació de candidats. Tanmateix, no hi ha cap disposició normativa que pugui considerar-se en contradicció amb les mesures autonòmiques de democràcia paritària recentment adoptades. Especialment quan el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat favorablement sobre desenvolupament d'aspectes concrets d'aquests preceptes en els règims electorals autonòmics (STC 60/1987, 193/1989, 107/1990 i 25/1992, entre altres).

³ El text del Projecte ha estat publicat en el BOCV de 23 de setembre de 2002. D'entre diverses mesures fiscals, laborals i administratives, el capítol II del Projecte es titula *"Igualdad y participación política"* i consta dels articles 7 a 9. L'article 7 sobre igualtat i representació política diu: *"Las Cortes Valencianas y el Gobierno autonómico procurarán en el nombramiento o designación de personas, para constituir o formar parte de órganos o instituciones, que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres."* L'article 8 sobre espais electorals diu: *"El Gobierno Valenciano favorecerá la presencia de mujeres en las candidaturas presentadas a las Cortes Valencianas por los partidos políticos y agrupaciones electorales."* L'article 9 sobre subvencions electorals estableix que *"las subvenciones electorales de la Generalidad valenciana reconocidas por ley podrán incrementarse en un 10 por ciento para los escaños obtenidos por las mujeres, siempre que dicho incremento resulte compatible con las previsiones de la Ley Electoral Valenciana. Este mismo porcentaje se aplicará en la subvención para cada uno de los votos conseguidos por las candidaturas que se adecuen a lo dispuesto en el artículo anterior de esta ley, cuando tal porcentaje resulte compatible con las previsiones de la Ley Electoral Valenciana."*

preexistents, i intenten aconseguir un objectiu igualatori entre homes i dones en la representació política autonòmica.⁴

Així doncs, es tracta de mesures que es refereixen al principi d'igualtat en la representació política. Principi d'igualtat present en el dret fonamental reconegut a l'article 23.2 CE, el qual està enunciat com a "dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que les lleis assenyalin". La qüestió, doncs, és analitzar la jurisprudència del Tribunal i els antecedents comparats dels que disposem per esbrinar si una tal regulació està habilitada per la CE o bé provoca algun tipus de limitació del dret fonamental al sufragi passiu que sigui incompatible amb el gaudi d'aquest dret fonamental o amb el rol que la CE atorga als partits polítics en el seu article 6.

1. El marc internacional és propici a prendre mesures de democràcia paritària

La democràcia paritària,⁵ o equilibri en la representació política entre homes i dones, es fonamenta en la idea que una societat democràtica en què la participació directa de les dones en la presa de decisions no arribi a les mateixes quotes que la dels homes dista molt de ser justa i igualitària.⁶ Es considera que aconseguir la igualtat de participació d'homes i dones en la presa de decisions proporcionarà un equilibri que reflectirà d'una manera més adequada la composició de la societat, necessària per a l'assoliment d'una "societat democràtica avançada" a la qual fa referència el preàmbul de la Constitució.⁷ D'aquesta idea es fan ressò diferents textos internacionals en els quals s'insta els poders

⁴ Han existit altres intents que no han acabat en documents formals però que també han ajudat a fer ressò de la situació de la manca d'equilibri i a la conscienciació dels partits en aquest tema. Així, l'agost de 1998 el Partit Socialista Obrer Espanyol va anunciar a la premsa que presentaria una proposició de llei per modificar la legislació electoral perquè cap llista electoral tingués més del 60 per cent de persones del mateix sexe. Finalment no es va presentar, però el nombre de dones en les llistes dels principals partits a les eleccions municipals i europees de juny de 1999 va resultar més elevat que mai. A més, una dona va ocupar el cap de llista europea tant pel PP com pel PSOE. En el mateix sentit anava la Proposició no de llei presentada pel Grup Parlamentari Socialista del Parlament d'Andalusia l'any 2001. Totes aquestes dades i un estudi sociològic rigorós de la democràcia paritària es troba a J. JENSO i C. VALIENTE FERNÁNDEZ, "El movimiento a favor de la democracia paritaria en Francia y España", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 5, octubre 2001, pàg. 79-110.

⁵ Sobre l'origen del terme "democràcia paritària" v. J. JENSON i C. VALIENTE FERNÁNDEZ, "El movimiento..." op. cit., pàg. 80.

⁶ Per a una anàlisi de les dades per partits i les causes d'aquesta menor participació femenina v. O. SALAZAR BENÍTEZ a "La presencia de la mujer en los cargos públicos representativos", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 25, València 1998. Entre les principals causes hi ha, en primer lloc, el fet que tenen menys temps: el manteniment d'una doble jornada laboral els crea enormes dificultats per invertir temps en activitat política. La seva formació és menor encara en carreres tècniques superiors i en experiència política. A més, O. SALAZAR cita a E. URIARTE a "Las mujeres en las élites políticas" a *Mujeres en Política*, Ariel, Barcelona 1997, on entén que hi ha trets psicològics femenins que desfavoreixen la participació política, com el fet que tenen menor seguretat en elles mateixes, com a resultat de la educació en uns valors de submissió i antilideratge.

⁷ Precisament a la base de la superació de l'Estat liberal —tracte igual a aquells que són considerats iguals a la llei— es troba el nou tractament del principi d'igualtat en la democratització de l'Estat constitucional, consistent en garantir que sigui el poble, i no una part del poble, qui tingui el poder estatal, i que els òrgans representatius exerceixin aquest poder de representació, al servei i en interès del poble, i no d'una part del poble. V. E. FOSSAS ESPADALER, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, 1993, on cita M. KRIELE, *Introducción a la teoría del Estado Constitucional*, Depalma, Buenos Aires 1980.

públics a adoptar una decidida i efectiva actuació encaminada a fomentar i impulsar la presència de la dona en la vida política, tot i que no hi ha cap norma internacional que hagi arribat a imposar preceptivament al legislador o als partits polítics la paritat.

Concretament, la Convenció de 18 de desembre de 1979 sobre eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona (en endavant, CEDAW), adoptada per la ONU i ratificada per tots els països de la UE, ha estat un dels instruments fonamentals que ha impulsat una política de la igualtat i ha propiciat un salt qualitatiu entre la igualtat formal i la igualtat real d'oportunitats.⁸ També, a la Declaració d'Atenes de la Cimera Europea de 1992 es va afirmar que "la democràcia imposa la paritat en la representació i administració de les nacions". I aquesta idea va ser recollida i aprofundida a la Recomanació 96/694/CE del Consell de Ministres de la Unió Europea, relativa a la participació equilibrada de les dones i els homes en els processos de decisió, on s'estableix que "convé adoptar orientacions per promoure una participació equilibrada de les dones i els homes en els processos de presa de decisions amb la finalitat d'aconseguir la igualtat d'oportunitats". Així mateix, els textos adoptats en la IV Conferència Europea sobre Igualtat entre Homes i Dones, celebrada a Istanbul el novembre de 1997, recullen la mateixa exigència.⁹

Tanmateix, totes aquestes referències no només ens indiquen que no estem davant unes mesures estranyes a les línies polítiques, socials, i fins i tot jurídiques, actuals, sinó que també s'incorporen a la interpretació dels drets fonamentals reconeguts a la CE per efecte del seu article 10.2. Tot i així, no deixa de ser el nostre ordenament intern el que ens ha de determinar la legitimitat constitucional d'aquestes mesures. Concretament, la incidència que pot tenir en el disseny constitucional de la participació política el mandat contingut en l'article 9.2 que compromet tots als poders públics a "facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política (...)", vinculant-la directament amb la llibertat i la igualtat "reals, efectives i plenes". Precepte, d'altra banda, que consta amb pràcticament idèntica redacció a tots els estatuts d'autonomia i, pel que fa al nostre supòsit, als de Castella - la Manxa, Illes Balears i València.¹⁰ En altres paraules, es tracta de posar de manifest la interacció que el principi social ha d'exercir sobre el principi democràtic, en una obligada comprensió integral de la fórmula de l'article 1.1 CE.¹¹ D'altra banda, la nostra Constitució preveu com a dret fonamental el dret a accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, la qual cosa també ens porta a esbrinar quin és aquí l'abast d'aquest concepte constitucional de la igualtat.

⁸ Així, l'article 7 de la CEDAW preveu expressament mesures d'acció positiva en aquest sentit: "Els estats prendran totes les mesures adequades per eliminar la discriminació de les dones en la vida política i pública del país i, en particular, asseguraran, en condicions d'igualtat amb els homes (...) el dret de prendre part en l'elaboració de la política de l'Estat i en la seva execució, d'ocupar llocs de treball públics i exercir les funcions públiques en tots els graus de govern."

⁹ D'una manera potser encara més precisa, la Declaració i el Programa d'acció de la Quarta Conferència Mundial sobre la Dona de la ONU, celebrada a Pequín l'any 1995, va instar els estats a "adoptar mesures, fins i tot en els sistemes electorals, quan escaigui, que animin els partits a incorporar les dones en els llocs públics electius". En el mateix sentit s'insistirà cinc anys més tard en la sessió de l'Assemblea General celebrada a Nova York.

¹⁰ Article 4.2 de l'Estatut de Castella - la Manxa, article 9 de l'Estatut de les Illes Balears, article 2 de l'Estatut de la Comunitat Valenciana.

¹¹ E. FOSSAS, *El derecho de acceso...*, op. cit, pàg 33. Sobre el marge de llibertat necessari reconegut als poders públics per a l'adopció de mesures en compliment del mandat previst a l'article 9.2 CE v. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos del Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1988.

2. La jurisprudència constitucional sobre el principi d'igualtat i la no-discriminació per raó de sexe

Les mesures de democràcia paritària introduïdes en les normes autonòmiques en el nostre Estat tenen diversa naturalesa. Així, l'equilibri representatiu entre homes i dones es vol aconseguir a Castella - la Manxa i a les Illes Balears a través de la preceptivitat de llistes equilibrades de les candidatures, mentre que el projecte de llei valenciana es refereix a incentius econòmics als partits per afavorir la representació femenina.¹² La diferència entre les diverses opcions és que en una –que respon a les lleis ja aprovades– es fa una norma vinculant que obliga imperiosament a presentar candidatures equilibrades, però no conté cap diferència de tracte per sexes –mateix nombre de llocs per cada sexe i alternança–, mentre que a la proposta d'incentivar econòmicament els partits polítics per representació femenina ens trobem davant una discriminació positiva, i per tant cal comprovar que concorrin els requisits previstos per la jurisprudència perquè es pugui considerar legítima.¹³

El Tribunal Constitucional ha tractat el principi d'igualtat, reconegut a l'article 14 CE¹⁴ entenent que és "un dret fonamental de la persona a no patir cap discriminació jurídica, és a dir, a no ser tractada jurídicament de manera diferent a qui es troba en una mateixa situació, sense que existeixi una justificació objectiva i raonable d'aquesta desigualtat de tracte".¹⁵ És a dir, la igualtat requereix trobar-se en una mateixa situació i habilita el legislador a tractar diferents situacions de fet que no siguin idèntiques. És més, en virtut de l'article 9.2 CE –i els correlatius dels estatuts d'autonomia–, en el nostre Estat social de dret els poders públics han de distingir la diferència en la mesura que tenen el deure d'actuar i remoure els obstacles que impedeixin la igualtat real i efectiva i, en conseqüència, han d'atorgar un tracte divers a qui es troba en una situació de partida desavantajosa.¹⁶

Tanmateix, perquè el tracte diferenciat en una norma sigui possible¹⁷ i no es consideri discriminatòria, és necessari que, a més d'una realitat diferenciada, la norma persegueixi amb la distinció una finalitat constitucionalment vàlida, que aquest tracte diferent sigui

¹² En el mateix sentit anava a la Comunitat Autònoma d'Andalusia una proposició no de llei en ple, presentada pel Grup Parlamentari Socialista el 29 de maig de 2001 (6-01/PNLP-000050, de 28 de juny, BOPA núm. 157) instant el Govern a presentar un projecte de llei de modificació de la llei electoral, per incentivar, a través dels mecanismes de finançament electoral, la democràcia paritària en les eleccions del Parlament d'Andalusia.

¹³ Aquestes mesures, i expressament la Proposta no de llei d'Andalusia presentada en aquest sentit, han estat analitzades per M. HOLGADO GONZÁLEZ a "Financiación de Partidos y democracia paritaria", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 115, gener-març 2002. La conclusió del treball és que són perfectament constitucionals en el nostre Estat.

¹⁴ La igualtat és també un valor superior de l'ordenament jurídic previst a l'article 1.1 CE, i a ella també es refereix l'article 9.2 CE.

¹⁵ STC 8/1986, FJ 4.

¹⁶ STC 34/1981, FJ 3.

¹⁷ La doctrina distingeix entre igualtat en l'aplicació de la llei i igualtat en la llei, essent en el nostre cas incardinable en la segona categoria. La definició que n'ha fet el TC es troba molt clarament recollida a la STC 83/1984, on entén que aquesta igualtat ha de ser entesa com a "la obligació del legislador de no establir distincions artificioses o arbitràries entre situacions de hecho cuyas diferencias reales, si existen, carecen de relevancia desde el punto de vista de la razón de ser discernible en la norma, o de no anudar consecuencias jurídicas arbitrarias o irrazonables de los supuestos de hecho legítimamente diferenciados".

necessari i adequat a la finalitat perseguida, i que les mesures adoptades siguin proporcionades a la finalitat perseguida amb relació a les conseqüències derivades del tracte desigual que es dispensa.¹⁸

També ha entès la jurisprudència constitucional que el legislador no pot atorgar rellevància jurídica a circumstàncies que o bé no poden ser preses mai en consideració per prohibir-ho la Constitució, o bé no guarden relació amb el sentit de la regulació, incorrent en arbitrarietat discriminatòria.¹⁹ Tanmateix, s'ha considerat que "(...) no poden ser considerades lesives del principi d'igualtat, encara que estableixin un tracte més favorable, les mesures que tinguin per objecte compensar la situació de desavantatge de determinats grups socials i, en concret, posar remei a la situació d'inferioritat de la dona en l'àmbit social".²⁰

A manca de pronunciaments i litigiositat sobre quotes de paritat a les llistes electorals,²¹ cal esmentar que en altres supòsits referits al gènere l'Alt Tribunal s'ha pronunciat molt clarament a favor de les mesures compensatòries. Concretament, a la STC 28/1992, en el FJ 3:²²

«Este Tribunal ha entendido que la referencia al sexo en el art. 14 CE implica también la decisión constitucional de acabar con una histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer también en el ámbito del empleo y las condiciones de trabajo, por lo que son constitucionalmente legítimas aquellas medidas que tienden a compensar una desigualdad real de partida, de modo que el precepto constitucional que prohíbe la discriminación por razón de sexo ha de ser interpretado sistemáticamente con otros preceptos, en particular con el art. 9.2 CE que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad de las mujeres en relación con los hombres sea real y efectiva.»

Entre moltes altres sentències, les STC 229/1992 i 39/2002 fan referència al fet que les prohibicions de discriminació contingudes per raó de sexe "imposen com a fi i generalment com a mitjà la purificació".²³ En realitat, aquesta jurisprudència és perfectament coherent amb el mateix sentit d'igualtat material que conté la nostra Constitució, i que queda completament buit de contingut si el legislador aprova normes indiferents que perpetuen desigualtats materials reals. Precisament aquest és l'efecte no volgut per l'article

¹⁸ STC 22/1981, FJ 3; 49/1982, FJ 2; 158/1993, FJ 2, i 75/1983, FJ 2, entre altres.

¹⁹ STC 158/1993 FJ 2.

²⁰ STC 19/1989, FJ 4 i, en el mateix sentit, STC 216/1991, FJ 3 i 28/1992, FJ 3.

²¹ Observació que fa M. MARTÍNEZ SOSPEDRA a "La sombra de Agamenón. Sobre la constitucionalidad del establecimiento de cuotas por razón de sexo en las listas electorales", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 30/31, València 2000. En aquest article l'autor es mostra de convicció política contrari a l'establiment de les quotes, però entén que de cap manera es poden considerar contràries a l'ordre constitucional actual en el nostre Estat, sinó perfectament conformes.

²² Aquesta Sentència i la jurisprudència en ella continguda surt específicament citada en el preàmbul de la Llei 11/2002 de Castella - la Manxa.

²³ Amb cita de les STC 126/1997, 229/1992, 75/1983 i 209/1988.

9.2 CE, i la via que la jurisprudència de l'Alt Tribunal segueix en totes les seves anàlisis.²⁴

En realitat, no és evident que l'establiment de quotes d'equilibri paritari entre sexes a les llistes electorals contingui un tracte diferent en si mateix. De fet estem davant un tracte material estrictament igual per a cada un dels sexes, els quals compondran alternativament les llistes.²⁵ Es podria argumentar que, per si mateixa, una regulació legal indiferent al sexe tampoc comporta tracte diferent i és menys intervencionista a l'hora de respectar les decisions dels partits polítics per elaborar les llistes. Tanmateix, en les circumstàncies actuals, la indiferència en el tracte legal, per sí mateixa, no és capaç de suprimir la manca d'igualtat material en el ple gaudi de l'exercici del dret al sufragi passiu per les dones pel que fa al requisit d'accés a les candidatures, i d'aquí deriva també la legitimació de la distinció, que quedarà així vinculada al "deure de fer" dels poders públics inherent a l'Estat social ex article 9.2 CE.

D'acord amb aquesta jurisprudència, el nostre ordenament empara una legislació, com ara l'aprovada per les comunitats autònomes de Castella - la Manxa i de les Illes Balears, que té per finalitat la igualtat efectiva entre homes i dones, que és necessària per la situació que ha estat reconeguda en múltiples textos internacionals i en la mateixa realitat, i que recull una igualació proporcionada entre sexes molt lluny de poder provocar un efecte contrari d'infrarepresentació masculina.²⁶

Tot i això, cal reconèixer la intensitat de la mesura d'imposar equilibri total entre sexes en les llistes electorals, especialment perquè és una "norma de resultat". Les possibles objeccions doctrinals per admetre les quotes per sexes es van posar de manifest a la Sentència 422/1995 de la Cort italiana, la qual es va pronunciar sobre la inconstitucionalitat de l'article 5.2 de la Llei italiana 81/1993, de 25 de març, on s'establia un règim de quotes en les llistes electorals, en principi només per a les eleccions locals, de manera que en les llistes de candidats "cap dels dos sexes pot estar normalment representat en mesura superior als dos terços". La Cort entén que hi ha inconstitucionalitat perquè la formulació concreta del dret al sufragi passiu en el text constitucional italià imposa la indiferència de sexes a la norma i impedeix, en aquest cas, la discriminació positiva.²⁷ Tanmateix, la Cort italiana assenyala, de forma incongruent amb l'argument d'inconstitucionalitat, que no hi hauria impediment si fossin els mateixos partits polítics els que, a través dels seus estatuts, preveïessin aquest equilibri de sexes de manera pre-

²⁴ V. L. LÓPEZ GUERRA, "Igualdad, no discriminación y acción positiva en la Constitución de 1978" a AA.VV., "Mujer y Constitución en España", CEPC, Madrid 2000. També, A. OLLERO, "Discriminación por razón de sexo", CEPC, Madrid 1999, on es fa una anàlisi sobre els casos concrets analitzats pel TC i les solucions adoptades en sentència.

²⁵ M. HOLGADO GONZÁLEZ a "Financiación de Partidos y democracia paritaria", op. cit, escriu: "Efectivamente, no estaríamos ni tan siquiera ante un tratamiento diferenciado para un género concreto (el femenino en este caso), sino que lo que se persigue con esta normativa es precisamente que ninguno de los géneros se distinga numéricamente en el momento de configurar la lista de los 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. Así, 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." pàg. 142.

²⁶ El mateix preàmbul de la Llei 11/2002, de 27 de juny, de Castella - la Manxa diu expressament: "Las Cortes de Castilla - La Mancha representan al pueblo de la Región, compuesto, concretamente, por 881.766 mujeres y 873.287 hombres."

²⁷ L'article 51.1 de la Constitució italiana diu: "Tots els ciutadans d'un i altre sexe poden accedir als llocs de treball públics i als càrrecs electius en condicions d'igualtat, conforme als requisits establerts per la llei."

ceptiva en l'elaboració de les llistes respectives.²⁸

La Sentència italiana és de molt difícil o impossible trasllat al nostre ordenament jurídic, tant per la diferència de dades normatives, com per la concepció diferent de la igualtat a la jurisprudència, l'existència de l'article 9.2 a la CE²⁹ i el tractament diferent en aquesta dels drets fonamentals.³⁰ D'altra banda, finalment a Itàlia, per "Llei constitucional" de 31 de gener de 2001, núm.2, sobre disposicions concernents a l'elecció directa dels presidents de les regions d'estatut especial i de les províncies autònomes de Trento i Bolzano, s'ha aprovat una clàusula que modifica els respectius estatuts regionals i estableix que "a fi d'aconseguir l'equilibri de representació de sexes, la llei promourà les condicions de paritat per a l'accés a les convocatòries electorals".³¹

A Bèlgica la paritat es va establir a la Llei de 24 de maig de 1994, de manera que el nombre de candidats d'un sexe d'una mateixa llista no pot excedir els dos terços del total d'escons i del nombre màxim autoritzat de candidats suplents.³²

També a França s'han adoptat mesures de democràcia paritària en tots els nivells de representació política. Així, la reforma constitucional de 8 de juliol de 1999 va modificar els articles 3 i 4 de la Constitució francesa per introduir-hi expressament l'afavoriment preceptiu de la llei a la igualtat d'homes i dones per accedir als mandats electorals i càrrecs electius, i l'obligació dels partits i les agrupacions polítiques per a l'aplicació del principi enunciat. Arran d'aquesta norma constitucional es va aprovar la Llei núm. 2000-493, de 6 de juny, on s'estableix que a cada llista electoral la distància entre el nombre de candidats de cada sexe no ha de ser superior a un. Així doncs, això implica el 50 per cent de candidats de cada sexe. L'article 15 de la Llei francesa preveu la reducció del finançament públic dels partits que no representin aquest 50 per cent dels candidats de cada sexe; disminució que es farà en percentatge igual a la meitat de la distància existent.³³ A més, a les eleccions senatorials i europees s'obliga a l'alternança home/dona o dona/home.³⁴

²⁸ V. A. ARCE JANARIZ, "Primeras leyes en España sobre paridad electoral", diario *La Ley*, núm. 5617, de 23 de setembre de 2002, on recull els arguments de la Sentència italiana i es mostra contrari a les mesures de democràcia paritària, tot i que sembla que n'admetria la constitucionalitat si s'establissin amb rang de llei orgànica per part de l'Estat.

²⁹ Caldria tenir en compte, a més, que el sexe no ve determinat per causes culturals o socials i va lligat a la mateixa noció d'ésser humà. És una característica inherent a tot individu que té conseqüències socials no desitjades, per la qual cosa entenem que no es poden comparar les quotes per sexe a possibles quotes basades en característiques culturals o físiques d'una part de la població. No seria adequat el *tertium comparationis* tal i com l'ha descrit el TC a les STC 1/2001, 29/1987 o 148/1986, entre altres.

³⁰ Observacions fetes per M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, "La sombra de Agamenón...", op. cit., pàg. 118.

³¹ També la Llei constitucional italiana 3/2001 estableix a l'apartat 7è del nou article 117 de la Constitució italiana una previsió per promoure la democràcia paritària en les lleis de les regions comunes.

³² Tanmateix, aquestes mesures s'han revelat insuficients en tenir Bèlgica una participació femenina en el Congrés d'un 23,3%, i en la Segona Cambra d'un 28,2%, això pot ser degut al fet que no s'ha establert l'alternança de sexes en les llistes. Font: Unió Interparlamentària, dades a 30 de setembre de 1999.

³³ V. L. FAVOREU, "Principio de Igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución", a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, maig-agost 1997, on exposa una visió contrària a la paritat en relació amb la igualtat; visió que ha quedat decididament desmuntada per la reforma constitucional francesa. Tanmateix, l'article és interessant per les dades històriques i les cites de personatges que conté.

³⁴ Articles 3 i 7 de la Llei 2000-493, els qual modifiquen els articles corresponents del Codi electoral francès.

Tot i aquestes mesures que poden semblar d'intervenció intensa, no s'ha arribat a assolir encara al país veí un percentatge de participació representativa que ens permeti parlar de democràcia paritària. Així, en la composició de l'Assemblea Nacional, de resultes de les eleccions de juny de 2002, només hi ha 70 dones entre els 557 membres d'aquesta Cambra, molt lluny dels índexs dels països nòrdics, els més alts: com ara Suècia, amb un 42,7% de dones a la Cambra única; Dinamarca, amb un 37,4%, o Finlàndia, amb un 37%.³⁵

El Consell Constitucional francès va tenir l'ocasió de pronunciar-se sobre la Llei paritària 2000-493 en resoldre el recurs plantejat contra ella per seixanta senadors.³⁶ I ho va fer basant-se en la modificació constitucional per entendre que aquesta permet al legislador "instaurar qualsevol dispositiu tendent a fer efectiu l'igual accés de les dones i els homes als mandats electorals i les funcions electives; des d'ara és lícit que el legislador adopti disposicions amb aquesta finalitat, ja sigui amb caràcter incitador o d'impuls, ja sigui repressor".

Cal assenyalar que la nova redacció del text constitucional francès va ser definitiva en la decisió del Consell Constitucional, el qual s'havia pronunciat en contra d'aquest tipus de mesures en dues ocasions anteriors.³⁷ Aquest fet planteja la importància del reconeixement constitucional d'aquest tipus d'actuacions que, en el nostre Estat, es vincula a l'existència de l'article 9.2 CE per la remissió que hi ha fet la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional quant a remoure els obstacles perquè les dones participin amb plenitud en la vida política, econòmica, cultural i social.³⁸

Tal i com hem esmentat, la regulació francesa es refereix tant a l'equilibri en les llistes electorals com a mesures de desfavoriment econòmic als partits que no incloguin en les seves llistes les volgudes proporcionalitats de sexes. Una modalitat d'aquesta segona opció és la que es conté en el Projecte de Llei valencià per la igualtat d'homes i dones, abans esmentat, on es pretén incentivar econòmicament els partits a incloure dones en les llistes electorals. La diferència amb l'establiment de quotes és que no s'imposa l'objectiu, sinó que es fomenta amb cabals públics, amb la intenció de fer veure als partits polítics quina és l'opció que el legislador entén desitjable.

Tampoc en aquest cas sembla que hi hagi d'haver cap problema de legitimitat constitucional de la mesura, ja que aconsegueix els requisits assenyalats per la jurisprudència: la finalitat és l'assoliment de la igualtat representativa; la mesura és necessària, tal i com es desprèn dels textos internacionals esmentats i la realitat d'infrarepresentació femenina; a més, la proporcionalitat de la intervenció està molt mesurada, i només afecta indirectament la decisió dels partits polítics en l'elaboració de les llistes, els quals poden optar legalment per fer-les totalment masculines.

³⁵ Pel que fa a l'Assemblea Nacional francesa v. www.assemblee-nat.fr. De fet, des de la reforma de 6 de juny de 2000 s'han celebrat a França altres eleccions amb poc efecte paritari. Així, el març de 2001, a les municipals, el percentatge de dones escollides va augmentar considerablement en passar del 22% al 48%, però només en un 7% dels casos el càrrec d'alcalde va recaure en una dona. El setembre de 2001 van tenir lloc els processos electorals per escollir Senat, i l'activa posició de certs senadors i les seves maniobres polítiques van aconseguir que el nombre de senadores fos només d'un 6%, concretament, 19 entre 321. Dades contingudes a A. J. JENSON i CELIA VALIENTE FERNÁNDEZ, "El movimiento a favor...", op. cit., pàg. 91.

³⁶ Decisió núm. 2000-429 DC, de 30 de maig de 2000.

³⁷ A la Decisió núm. 82-146 DC, de 18 de novembre de 1982 i a la 98-407, DC, de 14 de gener de 1999

³⁸ L'anàlisi del cas francès ha estat extret de M. HOLGADO GONZÁLEZ, "Financiación de partidos y democracia paritaria", a *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 115, gener-març 2002, on es fa la relació comparativa favorable entre els nous articles 3 i 4 de la Constitució francesa i l'article 9.2 de la nostra CE.

En realitat, el preàmbul de la Constitució amb la referència a l'assoliment d'una democràcia avançada, junt amb la interpretació constitucional de l'article 14 en relació amb l'article 9.2 CE, i els preceptes estatutaris respectius, ens porten a entendre que no és necessària una reforma constitucional en el nostre Estat per a l'establiment de mesures de democràcia paritària.³⁹ Tot i això, la diferència de concepte de les mesures plantejades ens porten a analitzar la relació d'aquesta regulació amb la posició jurídica dels que fan les llistes electorals –els partits polítics–, i els drets dels ciutadans a figurar en condicions d'igualtat en aquestes llistes com a requisit per poder exercir el seu dret fonamental al sufragi passiu previst a l'article 23.2 CE.⁴⁰

3. Les mesures de democràcia paritària assajades pretenen afavorir la igualtat material en l'exercici del dret al sufragi passiu, però no hi incideixen directament

Tal i com va exposar l'Alt Tribunal a la STC 225/1998, la participació política dels ciutadans en els assumptes públics mitjançant representants està unida a l'article 23 CE a l'existència d'eleccions lliures, periòdiques i per sufragi universal. Sistema electoral i participació política són, així, el marc dels drets de sufragi com a drets fonamentals, encara que, per la seva pròpia condició, tinguin un contingut indisponible pel legislador. D'aquesta manera, participar mitjançant representants implica que els ciutadans exerceixen els seus drets dins d'un sistema apte per traduir vots en escons en què necessàriament s'hauran d'atendre altres imperatius previstos a la mateixa Constitució, com ara són, entre altres, els que deriven de l'articulació territorial del vot, la funcionalitat dels òrgans els membres dels quals s'elegeixen, o els que resultin de la funció constitucional dels partits polítics i del valor del pluralisme polític.

Així, la jurisprudència constitucional preveu l'ampli marge de llibertat normativa que s'ha de concedir al legislador de cada sistema electoral, ja sigui estatal o autonòmic. Legislador electoral que, en certa manera, també opera com a legislador dels drets de sufragi, encara que la regulació dels aspectes fonamentals d'aquests últims estiguin reservats per la Constitució al legislador orgànic per l'article 81.1, de manera que aquesta llibertat de configuració normativa no podrà traspasar mai el seu contingut essencial.⁴¹ En realitat, el dret al sufragi passiu requereix inexorablement de regulació legal electoral per poder ser exercit, encara que només sigui perquè necessita l'existència d'uns presupòsits organitzatius tals com els cens, l'administració electoral, règim de campanya, determinació de la forma electoral, etc. De manera que la mateixa jurisprudència constitucional ha entès que és al legislador electoral a qui correspon realitzar la tasca de concretar tots aquests aspectes necessaris per poder exercir aquest dret (STC 161/1988, 18/1989, o 205/1990).

³⁹ Apunta P. LUCAS VERDÚ que el constituent espanyol no va prestar una atenció especial a la situació social de la dona en tots els àmbits, mentre que sí que es va referir a la joventut (article 48), als disminuïts físics o psíquics (article 49) o a la tercera edat (article 50), a "El valor constitucional de la igualdad y la condición femenina", *Revista de Política Comparada*, núm. 7, 1981-1982, pàg. 27-48. Tanmateix, sí que apareixen en el text constitucional referències concretes a les dones, trencant la indiferència normativa en alguns aspectes, com ara a l'article 32.2 CE: "L'home i la dona tenen dret a contreure matrimoni amb plena igualtat jurídica"; o a l'article 39.2 CE: "Els poders públics asseguren també la protecció integral (...) de les mares, sigui quin sigui el seu estat civil. La llei farà possible la investigació de la paternitat."

⁴⁰ El Tribunal Constitucional ha establert en consolidada jurisprudència que l'article 23.2 és una concreció del principi d'igualtat reconegut a l'article 14 CE. STC 50/1986, 84/1987, 24/1989, 67/1989, entre altres.

⁴¹ STC 225/1998, FJ 4.

Precisament, les regulacions objecte d'aquest comentari, com a normes del legislador pel sistema electoral, creen aquest marc on s'exercirà el dret al sufragi passiu, encara que no n'afecten el contingut essencial. L'article 23.2 CE preveu el dret al sufragi passiu com un dret de configuració legal que, d'acord amb l'article 13.2 CE, correspon només als espanyols. La capacitat electoral i la determinació de les causes generals ineludibles d'inelegibilitat que defineixen i limiten el dret com a tal estan continguts als articles 6 i 7 de la LOREG. Però les quotes paritàries no afecten aquestes causes perquè no limiten la capacitat per ser elegit ni als homes ni a les dones.

Sens perjudici de l'anterior, també cal assenyalar que la naturalesa del dret al sufragi passiu com de configuració legal implicarà de vegades un tracte desigual en els requisits d'exercici del dret segons l'àmbit electoral –tracte desigual que ja existeix en atorgar aquest dret només als espanyols–,⁴² i que es modularà segons el sistema electoral en el qual ens trobem, respectant en tot cas la legislació orgànica esmentada. Així, l'existència de lleis autonòmiques electorals ja ha portat a l'existència de legislacions diferents on es regulen tractes desiguals fruit de l'exercici d'aquesta competència legislativa, i el Tribunal Constitucional ha entès que la desigualtat només es podrà considerar discriminatòria, i per tant lesiva de l'article 23.2 CE, si no té una justificació objectiva i raonable.⁴³

És d'especial menció la jurisprudència continguda en la STC 60/1987, FJ 2, on s'entén que:

«Es cierto que en las disposiciones citadas se introduce un trato diferente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio pasivo para la formación de la Asamblea Legislativa de Extremadura, entre quienes tienen la condición de extremeños y el resto de los ciudadanos españoles que no la ostente. No es menos cierto, sin embargo, que tal diferenciación no puede hacerse equivar a la discriminación que la Constitución prohíbe en su art. 23.2, pues, de conformidad con la constante doctrina de este Tribunal, las singularizaciones normativas no merecen tal reproche cuando muestran un fundamento razonable, atendiendo al criterio adoptado para la diferenciación y la finalidad perseguida.»

És a dir, tot i que entenem que no ens trobem en el cas de les quotes davant una causa d'inelegibilitat que pugui afectar l'article 23.2 CE, no hem de desconèixer que l'Alt Tribunal ha admès l'existència de requisits legals electorals autonòmics en els procediments concrets a les corresponents assemblees legislatives.

D'altra banda, el mateix Tribunal Constitucional ha definit el contingut del dret al sufragi passiu de l'article 23.2 CE entenent que:

«No es otro que asegurar que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose, por tanto dicho derecho siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos (...)» (STC 185/1999, FJ 5, i pràcticament amb les mateixes expressions STC 71/1989, FJ 4).

⁴² Així doncs, els drets de participació política no són aquells imprescindibles per a la dignitat humana als quals fa referència l'article 10.1 CE, i on la diferència normativa per nacionalitat és ja inconstitucional (STC 107/1984 i 112/1991, entre altres).

⁴³ Així s'ha admès a la STC 193/1989 una barrera electoral a la Llei electoral murciana, a la STC 185/1999 un tractament determinat dels vots nuls a la norma autonòmica, o a la STC 60/1987 es va admetre l'exigència de la condició d'extremeny per a l'exercici del dret al sufragi passiu a l'Assemblea Legislativa d'Extremadura.

Així doncs, per arribar a ser titular del dret de sufragi passiu i poder exercir-lo s'han de reunir determinats requisits legals tals com: 1) ser candidat; 2) obtenir un nombre suficient de sufragis per ser electe en aplicació de la fórmula electoral concreta; 3) reunir els requisits per prendre possessió del càrrec.⁴⁴ Aquesta definició i aquests requisits situen les quotes paritàries en una altra dimensió del que és estrictament l'exercici del dret fonamental. De fet, no hi ha cap variació en les condicions per poder optar a ser candidat per un partit polític, s'han d'obtenir els vots necessaris per ser elegit, i els requisits per poder prendre possessió del càrrec d'acord amb la LOREG són iguals per a homes i per a dones.

Efectivament, les quotes actuen sobre una decisió dels partits polítics en l'elaboració de les candidatures. De fet, els partits polítics no són titulars del dret fonamental⁴⁵ sinó "instruments" perquè la participació política sigui efectiva⁴⁶ i, amb ella, els ciutadans puguin exercir correctament els drets que els reconeix la Constitució. En aquest sentit, les mesures de paritat contingudes a les lleis castellana i balear es presenten no tant com un requisit o una condició subjectiva, sinó del conjunt de la candidatura.

En realitat, la naturalesa peculiar dels partits polítics fa que la seva llibertat es condicioni expressament "al respecte a la Constitució i a la llei" –article 6 CE–, i que la norma fonamental els exigeixi una estructura interna i un funcionament democràtics.⁴⁷ Tanmateix, l'obligació d'establir llistes paritàries no detrau en absolut als partits la decisió d'elaborar les llistes amb els candidats que escullin d'acord amb l'article 44 de la LOREG. Com fins ara, ningú no té dret a ser escollit per un partit com a candidat.⁴⁸ Les normes autonòmiques d'equilibri ni donen ni treuen drets als ciutadans, els quals hauran de vehicular la seva participació al sufragi passiu a través dels partits polítics, que seran els que decidiran qui és presentat com a candidat. En realitat, les mesures aprovades només incideixen en la forma de la decisió dels partits polítics, que hauran de respectar unes mesures legals determinades, l'oportunitat i constitucionalitat de les quals, tal i com hem analitzat, vénen vinculades als articles 14 i 9.2 CE i a la jurisprudència constitucional sobre l'aplicació d'aquest preceptes per superar la situació històrica de discriminació social de la dona.

⁴⁴ V. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, "Sobre la constitucionalidad...", op. cit., pàg. 123.

⁴⁵ Així ho ha expressat literalment el TC en moltes sentències, entre altres, 53/1982, 5/1983, 78/1987 i 51/1984. Per a una anàlisi molt acurada d'aquesta jurisprudència i la de partits polítics v. M. A. PRESNO LINERA, "Los partidos políticos en el sistema constitucional español", *Prontuario de jurisprudencia constitucional 1980-1999*, Ed. Aranzadi, 2000. També, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, coord. *Derecho de partidos*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid 1992.

⁴⁶ Tal i com diu expressament l'art. 6 CE, "Els partits polítics expressen el pluralisme polític, concorren a la formació i manifestació de la voluntat popular i són instrument fonamental per a la participació política. La seva creació i l'exercici de la seva activitat són lliures dins del respecte a la Constitució i a la llei. La seva estructura interna i funcionament hauran de ser democràtics."

⁴⁷ La jurisprudència constitucional s'ha referit a l'existència d'un àmbit en els partits polítics que ha de quedar lliure d'interferències dels poders públics d'acord amb l'article 22 CE i el seu caràcter d'associació, però aquest àmbit sempre s'ha relacionat amb l'autoorganització i el funcionament intern, amb el sol requisit constitucional de ser democràtics (STC 85/1986, FJ 2; 218/1988, FJ 1, i 56/1995, FJ 3).

⁴⁸ Diu la STC 78/1987: "Si bien la titularidad del derecho de sufragio pasivo corresponde a todas las personas que dice el art. 6 de la LO 5/1985, su concreto ejercicio viene condicionado, en estas elecciones por sufragio universal directo, a que la persona así titular del derecho sea presentada como candidato por una de las organizaciones o agrupaciones habilitadas por la Ley para ello. Y nadie, como se comprende, ostenta frente a sus ciudadanos un derecho fundamental para ser por ellos propuesto y presentado, a través de tales organizaciones o agrupaciones, como candidato en unas elecciones." FJ 3.

La posició dels partits polítics en l'exercici d'aquests drets ha estat objecte de diversos pronunciaments del Tribunal Constitucional. Així, a la STC 25/1990 va establir que:

«(...) si no la titularidad del derecho, sí cabe reconocer a los propios partidos políticos un interés legítimo suficiente a que se respeten las adecuadas condiciones para el ejercicio del derecho al sufragio, atendida su condición de instrumento fundamental para la participación política que les atribuye el artículo 6 de la Constitución» (FJ 3).

Més concretament, amb relació als límits imposats als partits polítics a través de barreres electorals⁴⁹ l'Alt Tribunal va considerar que:

«Los partidos, en efecto, quedan definidos por dicho precepto (art. 6 CE) como sujetos que "expresan el pluralismo político", pero se les atribuye, asimismo, la función de concurrir "a la formación y manifestación de la voluntad popular", siendo, por todo ello, considerados como "instrumento fundamental de la participación política". Aparece claro, así, que en su misma razón de ser tienen inscrita tales asociaciones la tarea de ir agregando la diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales, pues de esta manera, sobre la base de que sean reflejo del esencial principio pluralista, no resulta incongruente con la funcionalidad misma de los partidos exigir, para su acceso a órganos en que también ha de manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación, que cumplan por encima de cierto límite esa tarea agregativa» (STC 75/1985, FJ 5).

Entenem que aquesta premissa de ser reflex de l'essencial principi pluralista també és traslladable al cas de les quotes.⁵⁰

Efectivament, en no estar en un Estat lliberal clàssic, sinó en un Estat social i democràtic de dret (preàmbul i article 1 CE), la intervenció del legislador per afavorir una participació política representativa adequada que salvaguardi el dret de tots els ciutadans i les ciutadanes a exercir el seu dret al sufragi passiu en condicions d'igualtat està totalment emparada pels articles 6.1, 9.2, 14 i 23.2 CE. La igualtat material en l'exercici del dret de participació té una rellevància constitucional a què han de servir els partits polítics pel mandat constitucional de l'article 6. En canvi, els partits polítics no són titulars dels drets fonamentals reconeguts a l'article 23 CE, i tenen la seva llibertat vinculada a la regulació legal de les importants finalitats de participació política que tenen encomanada. No sembla que hi pugui haver argument per impedir al legislador prendre una mesura que afavoreixi la parificació, totalment vinculada amb finalitats declarades constitucionals per la jurisprudència.

En realitat, en el fons d'aquestes mesures hi ha plantejada la qüestió del contingut de la representativitat dels elegits.⁵¹ En efecte, el procés electoral té per objecte expressar una

⁴⁹ Una barrera electoral es refereix a una exigència mínima de vots en escons per accedir a la representació parlamentària. V. M. A. PRESNO LINERA, "Los partidos...", op. cit., pàg 125 i seg.

⁵⁰ Hi ha nombrosa bibliografia que fa referència a les tendències oligàrquiques dels partits polítics, on es crea un grup tancat de professionals de la política que constitueixen l'anomenat "cercle interior" del partit. V. doctrina citada a O. SALAZAR, "La presencia de la mujer...", op. cit., pàg. 102, on parla de "castas oligàrquicas masculinas", o M. HOLLGADO GONZÁLEZ, "Financiación de...", op. cit., pàg 130.

⁵¹ V. A. J. SÁNCHEZ NAVARRO, "Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral", *Cuadernos y debates*, núm.76, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Amb extensa nota bibliogràfica. A la STC 69/2002, FJ 6, l'Alt Tribunal recull la seva jurisprudència sobre la relació entre representants i representats en l'exercici del mandat representatiu, en contrast amb l'assignació dels vots als partits polítics en el procés electoral.

delegació de facultats polítiques a favor de determinats ciutadans. Però, junt a aquest procés original de delegació, s'aspira també que el conjunt de delegats o diputats reproduïxi com a col·lectiu els trets que caracteritzen el conjunt dels ciutadans, sigui en l'àmbit de la seva orientació ideològica i partidària, o sigui en la composició de gènere, social o professional. En aquest sentit, els aspectes que han merescut l'atenció tradicional dels polítics i analistes han estat l'orientació partidista dels electors i el seu origen territorial, tal i com es demostra en les regulacions específiques de districtes i fórmules electorals.⁵² Tanmateix, tal i com hem assenyalat, l'exigència de representativitat referida al gènere s'està revelant com un factor necessari per aconseguir aquesta necessària identificació mínima entre electors i elegits, i aquest fet es manifesta en l'augment progressiu, encara que lent i desigual, de la presència de dones en llistes electorals i en càrrecs representatius.⁵³

Concretament, pel que fa a Espanya, en la primera legislatura de l'actual democràcia, del 1977 al 1979, en el Congrés de Diputats el percentatge de dones era del 6% i al Senat del 2,4%, i en la darrera legislatura 2002-2004 aquests percentatges de dones són del 28,3% i el 24,3%, respectivament. En el Parlament de Catalunya succeeix el mateix, i si en la primera legislatura, 1980-1984, hi havia un 5,1% de dones, en la darrera, del 1999 al 2003, la participació femenina arriba al 23,7%. A Balears és d'un 26% i a Castella - la Manxa, extraordinàriament alta, d'un 40%.⁵⁴ No obstant això, si bé l'avenç ha estat important, encara queda molt per arribar a una democràcia paritària, especialment tenint en compte que les dones constitueixen el 51,68% del cens electoral actual, i que estem molt lluny d'aquest percentatge quan es tracta d'ocupar llocs de presa de decisions.⁵⁵

4. La competència de les comunitats autònomes per establir mesures d'afavoriment de la democràcia paritària

El president del Govern de l'Estat ha presentat respectius recursos d'inconstitucionalitat contra les dues lleis objecte d'aquest comentari: la Llei 6/2002, de 21 de juny del Parlament de les Illes Balears, la qual modifica la Llei electoral d'aquesta Comunitat Autònoma, i la Llei 11/2002, de 27 de juny de les Corts de Castella - la Manxa, la qual modifica la Llei electoral de Castella - la Manxa.⁵⁶

⁵² Per una anàlisi teòrica de la representació i una descripció de les diverses fórmules de representació i els seus efectes v. J. M. VALLÉS i A. BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel Ciencia Política, Barcelona 1997. També apunta aquest tema, encara que en un sentit diferent, M. CARRILLO, "Cuotas e igualdad por razón de sexo: una reforma constitucional y un caso singular", a *Estudios de Derecho Constitucional Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, València 2001.

⁵³ L'any 1789, prenent com a model la Declaració dels drets de l'home, Olympe de Gouges va redactar una Declaració de drets de la dona, on es llegeix que la llei "ha de ser expressió de la voluntat general. Tots els ciutadans del sexe femení i masculí han de contribuir, personalment o a través dels seus representats, a la seva formació; ha de ser igual per a tots; tots els ciutadans masculins i femenins, com que són iguals als seus ulls, han de ser admesos igualment a tots els honors, els treballs i els càrrecs públics, d'acord amb les seves capacitats i sense més distinció que els seus talents i les seves virtuts".

⁵⁴ Dades extretes de www.cortesclm.es i de www.pib.org. Cal tenir en compte que a les Corts de Castella - la Manxa aixeca molt el percentatge la composició dels escons el Grup Socialista, amb 15 dones entre 29 membres del Grup, a més és el grup majoritari.

⁵⁵ Dades i comparacions contingudes a "Les dones a Catalunya: dades estadístiques", Institut Català de la Dona i Institut d'Estadística de Catalunya, Barcelona 2001.

⁵⁶ Recurs d'inconstitucionalitat núm. 5536-2002, promogut pel president del Govern contra l'article 16.4 de la Llei del Parlament balear 8/1986, de 26 de novembre, en la redacció atorgada per la Llei balear 6/2002, de 21 de juny. I recurs d'inconstitucionalitat núm. 5537-2002, promogut pel president del Govern contra l'article 1 de la Llei de les Corts de Castella - la Manxa 11/2002, de 27 de juny.

Alguns dels presumptes motius d'inconstitucionalitat que han transcendit a la premsa ja han estat comentats al llarg d'aquest escrit, com ara la possibilitat de limitar justificadament la llibertat dels partits polítics en la configuració general de les candidatures, o el fet que les mesures aprovades no incideixen d'una manera directa en el contingut del dret al sufragi passiu, tal i com l'ha definit la jurisprudència constitucional. Tanmateix, també s'ha esmentat, en els mitjans de comunicació, que aquestes normes podrien ser inconstitucionals per manca de competència de les comunitats autònomes per incidir sobre regulació reservada a la Llei orgànica electoral per l'article 81 CE, i per transgredir la competència de l'Estat per a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, ex article 149.1.1 CE.

En aquest sentit, ens hem de referir a la jurisprudència constitucional que entén que s'ha d'aplicar restrictivament l'abast de la reserva de llei orgànica en el nostre ordenament, i això tant pel que fa a l'abast del desenvolupament dels drets fonamentals com a la matèria pròpiament objecte de la reserva.⁵⁷ A més, el Tribunal Constitucional ha entès que "l'àmbit de la reserva de llei orgànica no és coextens al de les competències atribuïdes a l'Estat", i conclou que ha de considerar-se inclòs en l'àmbit de la reserva de l'Estat ex article 81.1 CE la regulació dels aspectes essencials, el desenvolupament directe del dret fonamental considerat en abstracte com a tal, ja que la regulació de la "matèria" sobre la qual es projecta el dret ha quedat atribuïda al legislador ordinari, estatal o autonòmic, que hi té competències.

D'aquesta manera, conforme a la STC 38/1983, "el règim electoral general està compost per les normes electorals vàlides per la generalitat de les institucions representatives de l'Estat en el seu conjunt i en el de les entitats territorials en què s'organitza d'acord amb l'article 137 CE, amb les excepcions que es trobin establertes a la Constitució o als estatuts".

En el nostre cas, la mateixa Llei orgànica electoral preveu en el capítol II del títol I les normes generals orgàniques reguladores del dret al sufragi passiu per a tots els processos electorals. D'altra banda, i sens perjudici de l'anterior, recull a la disposició addicional primera l'existència de normes electorals derivades dels estatuts d'autonomia per a la regulació dels processos electorals a les pròpies assemblees. En realitat no ens trobem davant una qüestió controvertida, tenint en compte que una gran part de comunitats autònomes han aprovat lleis electorals pròpies emparant-se en les normes estatutàries respectives. Concretament, les comunitats autònomes que han previst mesures paritàries per a les eleccions autonòmiques ho han canalitzat mitjançant una modificació de les lleis electorals autonòmiques dictades a l'empara dels seus estatuts d'autonomia,⁵⁸ sense que en cap moment es contravingui cap article de la LOREG. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que en no quedar afectat directament el dret al sufragi passiu dels ciutadans, ni la seva regulació orgànica, no hi ha cap impediment perquè les comunitats autònomes puguin preveure requisits raonables i justificats en la composició general de les candidatures que concorrin a les eleccions d'una determinada assemblea legislativa.⁵⁹

En aquest context és on s'ha de situar la invocació de l'article 149.1.1 CE per part d'alguns sectors. Així, l'Alt Tribunal ha entès⁶⁰ que l'article 149.1.1 CE més que delimitar

⁵⁷ STC 173/1998, 137/196 i 37/1981, entre altres.

⁵⁸ L'article 10 de l'Estatut de Castella - la Manxa, l'article 20 de l'Estatut balear i 12 de l'Estatut d'autonomia de València.

⁵⁹ STC 225/1998, 75/1985, 76/1989, 193/1989, i 45/1992, sobre barreres electorals.

⁶⁰ STC 173/1998, FJ 9.

l'àmbit material exclouent de tota intervenció de les comunitats autònomes, el que conté és una habilitació perquè l'Estat condicioni –mitjançant l'establiment de condicions bàsiques uniformes– l'exercici d'aquestes competències autonòmiques, amb l'objecte de garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels deures constitucionals. A més, "aquestes condicions bàsiques han de ser imprescindibles o necessàries que garanteixin la igualtat, que no pot consistir en una igualtat formal absoluta". Precisament aquestes són les normes que ha dictat l'Estat a l'esmentat capítol II del títol I de la LOREG sota l'epígraf "dret de sufragi passiu", les quals no queden en absolut afectades per les disposicions autonòmiques comentades.

Si això és així, resulta poc menys que xocant que es busqui declarar inconstitucionals unes mesures que afavoreixen la igualtat material en la representació, especialment quan la legislació general estatal no ha aconseguit materialment aquesta igualtat en l'exercici del sufragi passiu,⁶¹ i cap de les parts nega la bondat d'aquest objectiu, d'altra banda compromès en les mateixes directives de la UE i en els tractats internacionals descrits.⁶²

D'altra banda, si l'article 149.1.1 CE tingués aquest abast deixaria sense contingut la referència als "poders públics" de l'article 9.2 CE i les clàusules dels estatuts d'autonomia que preveuen el seu activisme en la consecució de les finalitats públiques allí contingudes.⁶³

5. Conclusions

- a) El preàmbul de la Constitució, amb la referència a l'assoliment d'una democràcia avançada, junt amb la interpretació constitucional de l'article 14 en relació amb l'article 9.2 CE, la referència a la igualtat en l'accés als càrrecs i les funcions públiques de l'article 23.2 CE, i la referència expressa a la paritat en la representació política, present en els convenis i tractats internacionals aplicables, emparen mesures que afavoreixen la democràcia paritària per part dels poders públics.
- b) Les mesures autonòmiques preses afavoreixen la igualtat material en l'exercici del dret al sufragi passiu sense afectar el contingut essencial del dret, que és un dret de configuració legal a ser elegit si es compleixen tots els requisits, essent la parificació un requisit no del candidat, que pot ser home o dona, sinó de la candidatura. La decisió sobre qui ha d'integrar les llistes electorals continua essent dels partits polítics, els quals continuaran exercint la seva activitat lliurement dins el respecte a la Constitució i a la llei igualatòria, com a instruments per a la participació política que permeti assolir una societat democràtica més avançada.
- c) Les comunitats autònomes estan habilitades pels seus estatuts per dictar les pròpies normes electorals. La jurisprudència constitucional ha admès expressament que aques-

⁶¹ Precisament A. J. SÁNCHEZ NAVARRO a "Constitución, igualdad...", op.cit., pàg. 126, citant a G. TRUJILLO, fa referència a la desigualtat territorial del vot no corregida per les normes estatals en virtut de l'article 149.1.1 CE, ni per les autonòmiques, que han arribat a establir grans desigualtats quant al valor del vot. Ara estem davant un efecte menys pervers en intentar superar les comunitats autònomes la indiferència estatal que crea desigualtat material.

⁶² V. l'informe de la Direcció General d'Estudis del Parlament Europeu *Informe diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, Serie Derechos de la Mujer, núm. 8, 1997.

⁶³ V. G. RUIZ-RICO RUIZ, "El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, maig-agost 2002, on s'analitza la relació entre els articles 9.2 i 149.1.1 CE.

ta legislació autonòmica pugui contenir requisits raonables i justificats en les candidatures que concorrin a les eleccions d'una determinada assemblea legislativa. A més, les mesures adoptades no afecten el contingut de l'article 23.2 CE ni interfereixen ni vulneren cap precepte de la LOREG. Tampoc es pot entendre transgredit l'article 149.1.1 CE quan les normes generals estatals electorals són indiferents al gènere, i no s'han dictat d'altres normes estatals, en desenvolupament de l'article 149.1.1 CE en relació amb l'article 23 CE, per garantir una igualtat material de les dones en l'exercici del dret d'accés a les funcions i els càrrecs representatius.

