

María Vicenta García Soriano
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA-ESTUDI GENERAL

LAS CUOTAS ELECTORALES FEMENINAS: UNA EXIGENCIA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD SUSTANCIAL, de *Octavio Salazar*, (Diputación de Córdoba, 2001, 203 págs.)

Este nuevo libro de Salazar Benítez, publicado dos años después de su excelente monografía *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, retoma, desde otro ángulo, el análisis del art. 23.2 CE en tanto concreción del principio de igualdad contenido en el art. 14 CE. El autor de esta cuidada obra pone en evidencia, una vez más, la nada halagüeña situación en que se encuentran las mujeres en todo lo concerniente al acceso a las élites políticas, así como la necesidad de revisar los esquemas clásicos de la democracia liberal que tan difícil se lo puso —y se lo sigue poniendo— a las mujeres, a fin de introducir «otra lógica en la participación» (p. 20). Con este objeto, tras un penetrante análisis de cómo el género condiciona la participación *en* y la actitud *hacia* la política pasa a centrar su atención en las medidas que pueden facilitar el acceso de la mujer a los cargos representativos a la vez que coadyuva a la redefinición de la democracia en términos de igualdad, que nos brinda tras un certero análisis de la situación, en unas sugestivas Conclusiones.

Pese a que han sido numerosos los estudiosos que han puesto sobre el tapete las dificultades que obstaculizan a la mujer el acceso a cargos públicos representativos (citaremos, como muestra, algunos de los trabajos publicados en los últimos años, entre los que pueden consultarse los de J. Astelarra, *Participación política de las mujeres*, A. Elvira «Representación y sexo», L. Favoreau «Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuota, paridad y Constitución» G. Giannini, «Leggi elettorale e azione positive in favore delle donne», G. Márquez «La participación política de las mujeres en Andalucía en las instituciones representativas», M. Martínez Sospedra, «La sombra de Agamenón. Sobre la constitucionalidad del establecimiento de cuotas por

razón de sexo en las listas electorales», C. Ortiz, *La participación política de las mujeres en democracia*, A. Rodríguez-Vergara Díaz, «Reflexiones constitucionales sobre la paridad electoral», A. Ruiz Miguel, «Paridad electoral y cuotas femeninas»... y un largo etcétera que, por cuestiones obvias no podemos reflejar en estas escasas páginas). No obstante la proliferación de estudios sobre la cuestión, el debate sigue abierto y, en consecuencia, la obra que ahora nos ocupa puede calificarse de oportuna y necesaria pues, desde una óptica constitucional, contribuye a crear las bases para erradicar situaciones de desigualdad como las que, en lo concerniente a la participación política de las mujeres, todavía perviven. De su calidad es un indiscutible aval el haber obtenido el IV Premio Cátedra Leonor de Guzmán, por lo que nos limitaremos a subrayar que este excelente estudio tiene otra gran virtud: la claridad de exposición.

El libro, lúcido y sistemático, se articula en dos partes seguidas de unas Conclusiones, de varios Anexos —en los que se recoge la jurisprudencia constitucional sobre la mujer, el derecho de sufragio pasivo y los partidos políticos— y de una amplia y cuidada selección de bibliografía. En la primera parte, el autor realiza una aproximación general a la cuestión, bajo la rúbrica de «La mujer y la política», basándose en los datos empíricos provenientes de las más variadas fuentes (los datos proporcionados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, la prensa periódica, la Unión Interparlamentaria, la Red Europea de Expertas. etc.) pone de relieve la menor participación de las mujeres en el mundo de la política y aporta datos actualizados sobre los bajos niveles de afiliación, la escasa presencia en la ejecutiva de los partidos, y «la pésima colocación de la mujer en las listas electorales», dándose la circunstancia que, no obstante los grandes partidos presenten un discurso en el que se recogen los deseos de participación de las mujeres, son pocas las que figuran en los primeros puestos de las listas (en las últimas elecciones generales, por ejemplo, sólo el 17% del total de candidaturas estaban encabezadas por mujeres).

Otros aspectos que aborda Salazar Benítez con carácter previo a la cuestión central —la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las cuotas electorales— son la influencia del sistema electoral en la elección de mujeres, y la presencia de éstas en las Asambleas Legislativas y en la Administración y el Gobierno a fin de ir delimitando cual es la situación actual de la mujer. Respecto del primer punto, tres son los factores que, a su juicio, pueden influir en que resulten elegidas un mayor o menor número de mujeres: la estructura de la candidatura, la magnitud del distrito y la fórmula

electoral. En general, los datos estadísticos demuestran que se eligen más mujeres en los sistemas con un mayor número de escaños por circunscripción y con fórmulas proporcionales: así, un 17,3 % de los electos en los sistemas proporcionales son mujeres, prácticamente el doble que en los sistemas mayoritarios, si bien existen excepciones allí donde la implantación del sistema proporcional es todavía reciente o, en casos como el de Suecia y Grecia).

Por lo que a la presencia de mujeres en los distintos Parlamentos, ciertamente escasa hasta la fecha, en España se apunta una tendencia al incremento de la presencia de éstas. Y no sólo eso, sino que también se comprueba la creciente asunción de los órganos de dirección —Presidencia y Mesa— por las mujeres. Tendencias, ambas, que no se han generalizado en el resto de los 186 Estados dotados de una institución legislativa: sólo el 10% de los Parlamentos, o de una de sus Cámaras, están presididos por una mujer. Tampoco en el Gobierno la presencia de la mujer se acerca, ni mucho menos, a los niveles masculinos. El autor señala que, aproximadamente el 30% de los Gobiernos no cuentan con una sola mujer entre sus miembros y la proporción de ministras es muy reducida en todo el mundo, al igual que en las secretarías de Estado, secretarías parlamentarias y en las jefaturas de servicios ministeriales.

La escasa presencia del género femenino en los órganos representativos y en los Gobiernos contrasta con el progresivo protagonismo que éste asume en la Administración Pública, en particular en los puestos a los que se accede por un procedimiento de selección basado estrictamente en el «mérito y la capacidad», como lo demuestran las estadísticas. De ahí la necesidad de que, como acertadamente subraya el autor, «el legislador introduzca instrumentos correctores en aquellos procedimientos en los que la discrecionalidad es mayor y, por tanto, suele situarse al varón en posición de ventaja» (p. 60).

En la segunda parte, intitulada «Las cuotas electorales como instrumento para alcanzar una representación paritaria», Salazar Benítez analiza las medidas adoptadas por algunos partidos con objeto de lograr una mayor presencia de las mujeres en los cargos públicos representativos, en concreto la adopción de las cuotas electorales es la que ha generado unos resultados más positivos. Con todo, el establecimiento de cuotas ha sido duramente cuestionado tanto por los hombres, que sienten la pérdida de puestos que podrían ser ocupados por ellos en las listas electorales, como por aquellas muje-

res que, habiendo alcanzado el poder político, sienten que lo han hecho por sus propios medios, y se muestran insolidarias con la adopción de medidas que podría facilitar a otras el logro de sus metas. Por último, son los propios partidos —en particular los conservadores —, constituidos mayoritariamente por hombres, no lo olvidemos, los que no aceptan las cuotas argumentando que las mujeres son quienes deben conseguir los puestos a los que aspiran por su propia valía. No obstante, las pocas mujeres que alcanzan puestos relevantes son contempladas como singularidades, como excepciones, y no como el resultado de la promoción de la mujer (p. 79).

En los partidos políticos españoles, las medidas tendentes a favorecer la presencia de las mujeres, tanto en cargos directivos como en las listas electorales, han sido puestas en práctica por Izquierda Unida, Nueva Izquierda y el PSOE. En particular este último recoge en sus Estatutos (en concreto en el art. 9.1.k) la necesidad «de la democracia paritaria entre hombres y mujeres y, en consecuencia, adopta el sistema de representación en virtud del cual ningún sexo tenga menos del 40 % ni más del 60 % de representación en cualquier órgano de dirección, control o ejecutivo del partido». Además, el PSOE ha planteado una reforma del art. 44 de la Ley Electoral, (LO 5/1985), en el sentido que las candidaturas contengan una participación equilibrada de hombres y mujeres y, lo que es más importante, ha tenido en cuenta dichos criterios en la elaboración de sus candidaturas a las elecciones generales del 2000.

En el ámbito internacional, varios han sido los documentos que han reiterado la necesidad de alcanzar una participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones políticas. Desde la *Convención sobre derechos políticos de las mujeres*, adoptada por Naciones Unidas en 1952, pasando por la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 a los documentos más recientes como el *Plan de Acción para remediar los desequilibrios actuales en la participación de los hombres y las mujeres en la vida política*, adoptado por el Consejo Interparlamentario, órgano director de la Unión Interparlamentaria en 1994, la *Declaración parlamentaria de Beijing*, en el seno de la Conferencia Mundial sobre las Mujeres que tuvo lugar en 1995 o el art. 141 del *Tratado de Amsterdam* en el que se ha consagrado el principio de igualdad jurídica en una norma originaria que necesariamente habrá de ser respetada y proyectarse en las normas de derecho derivado. De cara al futuro, el pasado 8 de marzo de 2000, coincidiendo con el Día Internacional de la Mujer, la Co-

misión Europea adoptó su *Cuarto Informe sobre la igualdad de oportunidades* y propuso un nuevo programa marco (a desarrollar en los años 2000-2005) así como la adopción de una nueva directiva. El problema es que todo ello no se ha traducido en unos resultados satisfactorios.

La articulación de medidas favorecedoras de la presencia de mujeres en la presentación de candidaturas para las elecciones, en particular el establecimiento de un sistema de cuotas, ha sido poco profusa. Por lo que respecta al ámbito europeo, en algunos países se ha llegado a reservar por ley determinados puestos de las listas electorales para que fuesen ocupados por mujeres. En Italia y en Francia dichas disposiciones fueron recurridas ante la Corte y el Consejo Constitucional, respectivamente, órganos que se pronunciaron en contra de su constitucionalidad, pronunciamientos recogidos y analizados por Salazar Benítez en las páginas 116 y siguientes de este libro. Sin embargo, en Francia se ha dado un paso importante con la aprobación de la Ley constitucional 99-569, de 8 de julio, se modificaron los artículos 3 y 4 de la Constitución. En concreto, se añadió al art. 3 un inciso que rezaba: «La ley favorecerá el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas», y se completó el art. 4, relativo a los partidos políticos, del siguiente modo: «(los partidos) contribuyen a la ejecución del principio enunciado en el último inciso del art. 3 en las condiciones determinadas por la ley». La Asamblea Nacional ratificó el proyecto de ley destinado a favorecer la igualdad de acceso de mujeres y de hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas.

El texto de la referida ley establece que los partidos deberán presentar el mismo número de hombres que de mujeres en las candidaturas, con una diferencia máxima de uno. La distribución en las legislativas es libre para el partido, pero en las senatoriales y las europeas debe haber alternancia (sistema que se ha conocido como de «cremallera»); los partidos que no cumplan con este sistema serán penalizados económicamente en la financiación que reciben del Estado. La ley fue recurrida ante el Consejo Constitucional quien, en su resolución, mantuvo la constitucionalidad de la misma. Su aplicación ha demostrado unos efectos muy positivos en las elecciones municipales del 2001 (p. 127).

Por último, el autor se pregunta sobre la constitucionalidad de las cuotas en nuestro sistema electoral. En primer lugar, se pregunta sobre la situación de la mujer. Al res-

pecto del género femenino como grupo socialmente discriminado, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 128/87, y sus razonamientos han sido considerados por Salazar perfectamente trasladables al tema de las cuotas electorales: «La actuación de los Poderes Públicos para remediar, así, la situación de determinados grupos sociales definidos, entre otras características por el sexo (...) no puede considerarse vulneradora del principio de igualdad, aun cuando establezca para ellos un trato más favorable».

De otro lado la STC 269/94, resolvió la constitucionalidad de reserva de plazas para el acceso a la función pública de un determinado colectivo. Como apunta el autor, todo el sistema sobre el que se apoya el Estado Social se basa en cuotas, desde el sistema impositivo hasta cualquier otro mecanismo de reserva de puestos en el acceso a la función pública o a la Universidad. Sin embargo, el Alto Tribunal ha manejado criterios, cuando se ha pronunciado sobre las condiciones de igualdad que han de regir en el acceso a los cargos públicos y las desviaciones del principio de igualdad, según los cuales, para que puedan considerarse lesivas del art. 23.2 tienen que poseer una notable entidad, producir una situación desventajosa y carecer de un criterio objetivo y razonable que permita justificarlas (p. 154).

La obra que hemos traído a colación, se cierra con unas Conclusiones en las que, tras poner de relieve la existencia de dificultades para que las mujeres puedan acceder al poder político, reconoce la necesidad de que sea la Ley electoral la que introduzca algún mecanismo corrector que permita una mayor presencia de las mujeres en las candidaturas y, por tanto, facilite su acceso a los cargos públicos representativos. En concreto, el art. 46.3 por ser el precepto que establece los requisitos de las listas de candidatos; las reservas de determinados porcentajes, que no podría rebasar ningún sexo, debería, a juicio del autor, contener dicha exigencia. Propone, asimismo, la conveniencia de establecer una graduación en función de los porcentajes de mujeres afiliadas al respectivo partido, para contrarrestar el argumento que de la artificialidad de la medida por no responder la a respectiva presencia de hombres y mujeres en el respectivo partido.

En definitiva, con este libro, del que hemos avanzado algunos aspectos en este comentario, Salazar Benítez, además de ofrecernos una clara panorámica de la situación de la mujer en la política, en los órganos representativos y en la Administración, tanto

en el ámbito nacional como el autonómico o el internacional, sugiere posibles medidas tendentes a subsanar la situación de desventaja en la que se encuentran las mujeres y encaminarse hacia la igualdad de hombres y mujeres aportando lo que él mismo denomina «imaginación jurídica». Es por consiguiente una obra que, desde aquí, recomendamos su consulta por cuanto resulta de gran utilidad para quienes, pudiendo o no estar interesados en las cuestiones electorales, sean conscientes de la necesidad de que la mentalidad de la sociedad debe evolucionar y de que a la mujer le corresponde un papel protagonista en esa transformación.