

HACIA LA CONSECUCCIÓN DE PARTIDOS MÁS DEMOCRÁTICOS: FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PARIDAD POLÍTICA¹

TOWARDS ACHIEVING MORE DEMOCRATIC PARTIES:

PUBLIC FUNDING AND POLITICAL PARITY

María Holgado González²

Resumen

Partiendo de la idea de que los partidos deben funcionar internamente de manera democrática para aspirar a gobernar democráticamente y de que democracia interna también implica participación equilibrada de hombres y mujeres, este trabajo analiza una de las posibles medidas de impulso que los Estados pueden poner en práctica para fomentar la democracia paritaria: hacer depender la financiación pública de los partidos de que éstos presenten listas electorales que guarden un equilibrio entre candidatos de uno y otro sexo. Para ello se analiza el sistema de financiación de partidos en España y la jurisprudencia constitucional española en materia de igualdad y derecho a acceder a los cargos públicos, completando el análisis con los instrumentos internacionales y el derecho comparado, especialmente con las distintas respuestas que han dado los Tribunales Constitucionales de Francia e Italia en esta materia.

Palabras clave: Financiación de partidos. Financiación pública. Democracia paritaria. Paridad política. Partidos políticos. Elecciones. Igualdad. Jurisprudencia constitucional.

Abstract

Based on the idea that parties should work internally democratic way to aspire to govern democratically and that internal democracy also means balanced participation of men and women, this paper analyzes one possible stimulus measures that states can implement to promote parity democracy: to rely on public funding of parties that they submit electoral lists that keep a balance between candidates of either sex. To this end we analyze the system of party financing in Spain and the its constitutional jurisprudence of equality and the right to access to public office, completing the analysis with international instruments and comparative law, especially with the different answers given by Constitutional Courts of France and Italy in this matter.

Keywords: Party funding. Public funding. Parity democracy. Political parity. Political parties. Elections. Equality. Constitutional jurisprudence.

¹ Artículo sometido en 12/04/2016, y aprobado en 07/10/2016. (Artigo submetido em: 12/04/2016, aprovado em: 07/10/2016).

² Profesora Titular de Derecho Constitucional Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. *E-mail:* <mholgon@upo.es>.

Sumario: 1. Sin partidos democráticos no hay democracia plena. 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 en la jurisprudencia constitucional española. 4.1 Principio de igualdad. 4.2. Derecho a acceder a los cargos públicos. 5. Italia: inconstitucionalidad de las cuotas paritarias. 6. Francia: reforma constitucional para garantizar la paridad. 7. Conclusiones.

1 SIN PARTIDOS DEMOCRÁTICOS NO HAY DEMOCRACIA PLENA

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 Estado³. Como ha reconocido igualmente el Tribunal Constitucional español:

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 autocráticos⁴.

Precisamente, en el origen de este mandato constitucional, consagrado en el artículo 6 de la Constitución española (en adelante, CE), está la idea de neutralizar la tendencia natural a la oligarquización del aparato partidista, que ya denunciaron a principios de siglo pasado Ostrogorski (1979) y Michels (1996), con la llamada “ley de hierro de la oligarquía”. Como es sabido, estas 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

³ Vid. art. 21.1 LFB (1949) y art. 4 de la Constitución francesa (1958).

⁴ STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ. 3º.

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 quienes hayan de presentarse a las elecciones. 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 sociedad⁵. 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 y candidatas 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 Estado⁶.

No parece que exista forma eficaz de superar esta dicotomía entre teoría y práctica constitucional, a la que ya se refiriese Triepel⁷, 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 posibles 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 candidaturas de uno y otro sexo.

⁵ 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).

⁶ Vid. Weiner, 1966.

⁷ Vid. Triepel, *Die Staatsverfassung und die Politischen Parteien*. Frag. en castellano titulado “Derecho Constitucional y realidad constitucional”, en Lenk, K.; Neumann, F. (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, op. cit.

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 las mujeres 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”⁸. 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”⁹.

Posteriormente, la Declaración firmada en Atenas, en la Cumbre Europea de 1992, acuñaría el término “democracia paritaria” al afirmar que “la democracia impone la paridad en la representación y administración de las naciones” y que “la ausencia de las mujeres en los centros de representación política y de toma de decisiones implica un déficit democrático incompatible con una verdadera democracia [...] con el riesgo de ignorar los planteamientos, los puntos de vista e intereses de la mitad de la sociedad”. De acuerdo con la Declaración de Atenas, ese

⁸ Artículo 4 de la CEDAW.

⁹ Artículo 7 de la CEDAW.

déficit sólo puede ser superado “con un reparto más justo de las responsabilidades públicas y privadas y una presencia más equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de decisión política”. 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 decisión¹⁰, 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”¹¹. Asimismo, los textos adoptados en la IV Conferencia europea sobre igualdad entre hombres y mujeres, celebrada en Estambul (1997) y en la Conferencia Europea de París “Mujeres y Hombres al Poder” (1999) testimonian la misma exigencia frente al déficit democrático que supone la subrepresentación de las mujeres.

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 (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 ha venido guardando proporción alguna con el número de mujeres que integran el cuerpo electoral y, a

¹⁰ Recomendación 96/694/CE.

¹¹ Recomendación 96/694/CE.

pesar de los avances propiciados por reformas legales en este sentido, aún queda mucho camino por recorrer¹². En este sentido, la Unión Interparlamentaria ha contribuido a hacer visible la casi general subrepresentación femenina en las diferentes asambleas nacionales¹³.

Teniendo presente que en la actual fase del Estado de Derecho las democracias se articulan en torno a los partidos¹⁴, 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 las candidaturas, elaborando las listas entre las que la ciudadanía elegirá finalmente a sus representantes.

Las medidas o actuaciones que, en el plano jurídico, se pueden adoptar para lograr una participación equilibrada de mujeres y hombres en el ejercicio de la soberanía popular son fundamentalmente de dos tipos: medidas coercitivas o medidas de impulso. Entre aquellas que podríamos denominar coercitivas se encuentran, por ejemplo, las leyes que imponen a los partidos la elaboración de listas electorales con una presencia mínima de mujeres (cuotas) o con un cierto equilibrio de candidaturas de uno y otro sexo (listas paritarias o listas cremallera). Ha sido el caso de España, con la aprobación en 2007 de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, estableciendo la obligación legal de

¹² En la Unión Europea la participación de la mujer se ordena por países de la siguiente forma: Suecia 43.6 %, Finlandia 41.5%, España 40%, Bélgica 39.3%, Dinamarca 37.4%, Holanda 37.3%, Alemania 36.5%, Eslovenia 36.7%, Portugal 34.8%, Italia 31%, Austria 30.6%, Inglaterra 29.5%, Luxemburgo 28.3%, Polonia 27.4%, Francia 26.2%, Estonia 23.8%, Lituania 23.4%, Bulgaria 20.4%, República Checa 20%, Grecia 19.7%, Eslovaquia 18.7%, Letonia 18%, Irlanda 16.3%, Croacia 15.2%, Rumanía 13.7%, Malta 12.9%, Chipre 12.5%, Hungría 10.1%. Fuera de la Unión Europea, a modo de ejemplo: Bolivia 53.1%, México 42.4%, Ecuador 41.6%, Noruega 39.6%, Argentina 35.8%, Costa Rica 33.3%, Suiza 32%, Canadá 26%, Perú 22.3%, República Dominicana 20.8%, Estados Unidos 19.4%, Colombia 19.9%, Uruguay 16.2%, Chile 15.8%, Paraguay 15%, Venezuela 14.4%, Brasil 9.9%, Japón 9.5%. Destaca el avance que han experimentados algunos países con medidas legislativas aplicadas en los últimos diez años como es el caso de España (del 28.3% en 2002 al 40% en 2015), Bélgica (del 23.3% al 39.3%), Francia (del 10.9% al 26.2%, Portugal (del 17.4% al 34.8% o Italia (del 11.3% al 31%). Fuente: Unión Interparlamentaria. Disponible em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010216.htm>>.

¹³ “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).

¹⁴ *Vid.* García Pelayo, 1986.

elaborar candidaturas electorales con una composición paritaria, de forma que los candidatos de cada uno de los dos sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento del total¹⁵. Entre las medidas de impulso se situaría, por ejemplo, la propuesta de hacer depender los recursos financieros que el Estado pone a disposición de los partidos del esfuerzo que éstos hagan por incorporar a las mujeres entre sus filas. Encontramos esta propuesta en el programa electoral del PSOE a las pasadas elecciones generales de diciembre de 2015: “Vincular la financiación que los partidos reciben del Estado, además de al resultado electoral en número de escaños y de votos, a elementos de democracia interna de los partidos, como la celebración de primarias, la limitación de mandatos o la paridad en las listas electorales”¹⁶.

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, la legitimidad constitucional de estas medidas, centrándonos especialmente en la de hacer depender la financiación pública de los partidos políticos del cumplimiento de la democracia paritaria en el seno de los mismos. Para ello se analizará, en primer lugar, el sistema de financiación vigente en España, 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, a continuación se abordará la distinta respuesta que la jurisprudencia constitucional ha dado en Francia e Italia a la intervención del Estado en la consecución de la democracia paritaria.

¹⁵ Disposición Adicional 2ª de la LO 3/2007, de 22 de marzo. Un comentario sobre esta ley y de la Sentencia del Tribunal Constitucional acerca de su constitucionalidad (STC 12/2008) puede verse en Holgado González, M., “Democracia paritaria y soberanía compartida”, en García Rubio, 2011, p. 205-226.

¹⁶ Disponible en: <<http://www.psoe.es/programa-electoral/renovacion-democratica/reforma-de-los-partidos-politicos/>>. Anteriormente, en el año 2001, se había planteado una propuesta similar en el Parlamento de Andalucía, por parte del Grupo Parlamentario Socialista instado al gobierno a presentar un proyecto de ley de modificación de la Ley Electoral para incentivar, a través de los mecanismos de la financiación electoral, la democracia paritaria en las elecciones, propiciando que ninguno de los sexos alcance una representación superior al 60% (Proposición no de Ley, 6-01/PNLP-000050, de 28 de junio de 2001, BOPA núm. 57).

3 EL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS

España 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 (KELSEN, 1977).

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 privados¹⁷.

El sistema de financiación, cuya regulación básica se encuentra recogida en la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos¹⁸ y en la LOREG¹⁹, se inspira en los principios de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico²⁰. 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 elecciones²¹; 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 de la Constitución. Si, como se ha dicho, “la

¹⁷ Vid. Holgado González, 2003.

¹⁸ LO 8/2007, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP), modificada por la LO 5/2012, de 22 de octubre.

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

²⁰ Artículo 1.1 CE.

²¹ Es lo que diferencia a los partidos de otras organizaciones sociales, *vid.* Panebianco, 1995, p. 34.

democracia no tiene precio pero las condiciones de su funcionamiento tienen un coste” (CUILLANDRE, 1995, p. 106), 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 públicos²². Entre las segundas, la de limitar el gasto electoral²³, 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 privadas²⁴ y, por último, la de restringir las contribuciones privadas²⁵. 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* (PORTERO MOLINA, 1991, p. 113)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, municipales o europeas 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 electoral²⁷.

Pero los partidos políticos no son formaciones que emerjan únicamente en los momentos previos a las elecciones, no se reducen a simples máquinas

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 Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en las emisoras de televisión privada, vigente hasta el 30 de enero de 2011 y derogada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifican distintos aspectos de la LOREG aunque se mantiene el principal contenido de la misma. *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 Sobre la regulación en España del papel de los medios de comunicación durante la campaña electoral, *vid.* Holgado González, 2015, p. 11-32.

²⁷ *Vid.* Pajares Montolío, 1998, y, más recientemente, del mismo autor, “La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos”, 2004, p. 239-268.

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”²⁸. 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” (DE VEGA, 1993, p. 156). 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 (DEL CASTILLO, 1985, p. 196). 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 (BLANCO VALDÉS, 1995, p. 36-44).

Además, con esta financiación estatal se persigue servir de apoyo a la independencia de los partidos, 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 de la Constitución. Esta misma idea es la que da lugar a las limitaciones y a la necesaria publicidad a que deben someterse las donaciones y contribuciones privadas²⁹.

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

²⁸ STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ. 3º a).

²⁹ Artículo 5 LOFPP.

distribuyen entre los mismos partidos de acuerdo con el número de votos obtenidos en dichas elecciones³⁰.

Por último, a través de las subvenciones a los grupos parlamentarios, que no dejan de ser sino la cobertura parlamentaria de los partidos (TORRES DEL MORAL, 1991), las formaciones políticas obtienen una nueva fuente de financiación³¹. 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”³².

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 cuenta cada formación parlamentaria³³. A su vez, las Comunidades Autónomas, en los Reglamentos de las respectivas Asambleas Legislativas, han seguido el mismo criterio.

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

³⁰ Art. 3.2 LOFPP.

³¹ Artículo 2.1.e) LOFPP.

³² STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ. 7º.

³³ Artículos 28.1 del Reglamento del Congreso y 34 del Reglamento del Senado.

sobre los que hay que actuar y, en este sentido ha tratado de incidir la última reforma de la ley de financiación³⁴, aunque se podría avanzar siguiendo el ejemplo alemán al exigir la previa auditoría de las cuentas³⁵, o con sanciones más intimidatorias como en Francia, donde el incumplimiento grave de la ley se castiga con la declaración de inelegibilidad del candidato³⁶.

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 aquéllos que ya han sido suficientemente favorecidos por la ley D’Hondt en el reparto de escaños (BLANCO VALDÉS, 1995).

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 períodos electorales, ante el riesgo de la progresiva “estatalización” (KLAUS VON BEYME, 1995, p. 164) 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”³⁷. 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

³⁴ LO 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos (que modifica la LO 8/2007 de Financiación de Partidos Políticos).

³⁵ Artículos 29 a 31 de la Ley de Partidos, de 24 de julio de 1967.

³⁶ Artículo 11-17 del Código Electoral, introducido por la Ley ordinaria nº 95-65, de 19 de enero de 1995, sobre financiación de la vida política.

³⁷ Vid. Entrevista al Prof. E. W. Böckenförde, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1995, p. 19.

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 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 España 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 fue planteada en el Parlamento de Andalucía, con la finalidad de reformar la Ley Electoral Andaluza y hacer depender el reparto de los recursos públicos entre los partidos políticos de la participación equilibrada de hombres y mujeres en los cargos públicos electos. Tal propuesta sirvió para abrir un debate que culminaría finalmente con la aprobación de una reforma electoral más ambiciosa, que obligaría a las formaciones políticas a presentar candidaturas en forma de “listas cremalleras”, esto es, listas en las que se alternan hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares³⁸.

³⁸ Ley 5/2005, de 8 de abril. Contra esta ley presentaron recurso de inconstitucionalidad más de cincuenta diputados del PP en el Congreso, sin embargo el Tribunal Constitucional declaró su constitucionalidad en la STC 40/2011, de 31 de marzo.

4 PRINCIPIO DE IGUALDAD Y ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

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 su cumplimiento, ya sea con una presentación equilibrada de candidatos electorales de ambos sexos, ya sea respetando este criterio también en el funcionamiento interno de los mismos, hay que tener presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con dos derechos fundamentales claramente involucrados en 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.

4.1 Principio de igualdad

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 el principio de igualdad sino que precisamente es plenamente respetuoso con su contenido y trata de garantizar su realización.

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional español, 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"³⁹.

Sino que lo que viene a significar este principio es "que a los supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también"⁴⁰. 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

³⁹ STC 22/1981, de 2 de julio, FJ. 3º.

⁴⁰ STC 49/1982, de 14 de julio, FJ. 2º.

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 efectiva⁴¹.

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”⁴², 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 considerada⁴³.

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”⁴⁴.

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”⁴⁵.

⁴¹ STC 34/1981, de 10 de noviembre, FJ. 3º b).

⁴² STC 75/83, FJ. 2º.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ STC 158/1993, de 6 de mayo, FJ. 2º.

⁴⁵ *Ibíd.*

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”⁴⁶.

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 femenina⁴⁷.

Por todo ello, 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 social⁴⁸.

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

⁴⁶ STC 144/1988, FJ. 1º.

⁴⁷ STC 166/1988, FJ. 2º, de 26 de septiembre.

⁴⁸ STC 19/1989, FJ. 4º, de 31 de enero. En el mismo sentido, SSTC 216/1991, de 14 de noviembre, FJ. 3º, y 28/1992, de 9 de marzo, FJ. 3º.

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, la igualdad real y efectiva de los hombres y las mujeres, entre otros aspectos, en la participación política⁴⁹. 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 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 las mujeres 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 inferior 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 desigualatorio', 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 (...)⁵⁰.

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

⁴⁹ Vid. Balaguer Callejón, 2000.

⁵⁰ STC 229/1992, de 14 de diciembre, FJ. 2º.

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.

Tampoco hay que olvidar que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, no estamos ante cualquier cualidad diferenciadora, sino que “el sexo es un criterio natural y universal”, el único (a diferencia de la edad, la raza, la lengua...) “que divide a la humanidad en dos”; por lo que no valdría argumentar que con la promoción o imposición, en su caso, de listas paritarias se esté compartimentando el cuerpo electoral ni diluyendo el interés general en intereses parciales o por categorías⁵¹.

4.2 Derecho a acceder a los cargos públicos

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 de la Constitución. 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”⁵² (“con los requisitos que señalen las leyes”), puede ser regulado de tal modo que su ejercicio se someta a 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”⁵³.

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

⁵¹ STC 12/2008, de 29 de enero, FJ. 10º.

⁵² STC 161/1988, FJ. 6º, de 20 de septiembre.

⁵³ STC 60/1987, de 20 de mayo, FJ. 2º.

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% y no superen el 60% del total. Estaríamos ante lo que el Tribunal Constitucional ha denominado un mandato bidireccional, dirigido a ambos sexos por igual (a diferencia de otras medidas, como las cuotas, que establecen una discriminación inversa o compensatoria favoreciendo a un sexo sobre el otro)⁵⁴. Adviértase además que no se impediría con ello a los varones alcanzar el porcentaje de representación correspondiente a su presencia en el cuerpo electoral⁵⁵.

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 señale las leyes (...) son los ciudadanos, por mandato de dicho precepto, y no los partidos políticos⁵⁶.

⁵⁴ STC 12/2008, de 29 de enero, FJ. 3º.

⁵⁵ Teniendo en cuenta que las mujeres sobrepasan el 50% del cuerpo electoral, los varones quedarían sobrerrepresentados incluso en una regulación que impusiese listas electorales rigurosamente paritarias.

⁵⁶ STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ. 1º.

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 constituyentes⁵⁷. 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. No en vano, los partidos han de asumir limitaciones que no soportan el resto de asociaciones precisamente por la relevancia constitucional de las funciones que realizan (contribuir a la formación de la voluntad popular y expresar el pluralismo político); del mismo modo que también se benefician de prestaciones y privilegios que el Estado les brida y el resto de asociaciones no tienen (financiación, acceso a los medios de comunicación de titularidad pública, etc.).

Tal medida, por lo demás, se ajustaría a las que exigencias del Tribunal Constitucional para no ser considerada discriminatoria: fin constitucionalmente legítimo y proporcionalidad de la medida (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto)

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

⁵⁷ Enmienda nº 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, Madrid, 1980, tomo I, pp. 316, 507.

efectivas las iniciativas que alienten a los partidos a incorporar mujeres a las listas electorales⁵⁸.

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

5 ITALIA: INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CUOTAS PARITARIAS

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 tercios⁵⁹. 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. El electorado se manifestó claramente a favor de derogar la ley de financiación que, desde 1974, venía concediendo subvenciones a las

⁵⁸ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995.

⁵⁹ Artículo 5.2 de la Ley 81/93, de 25 de marzo.

formaciones políticas para su mantenimiento ordinario⁶⁰. A partir de entonces, la financiación estatal se vería reducida a las ayudas para sufragar los gastos electorales⁶¹.

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, de condiciones personales y sociales⁶².

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 ley⁶³.

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:

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’⁶⁴.

⁶⁰ El 90’3% de los electores se pronunciaron a favor de la abrogación de la Ley nº 195, de 2 de mayo de 1974, de Contribución del Estado a la Financiación de los Partidos Políticos. Durante los siguientes veinte años no se dio cumplimiento a la voluntad manifestada en el referéndum (de carácter consultivo). El 12 de diciembre de 2013 el Gobierno aprobó por Decreto Ley la eliminación progresiva de la financiación pública de los partidos políticos, desde una reducción inicial del 40% en 2014 hasta su total eliminación en 2017.

12 de diciembre de 2013, el Gobierno por medio de un Decreto Ley del Gobierno

⁶¹ Ley de 10 de diciembre de 1993.

⁶² Artículo 3.1 de la Constitución.

⁶³ Artículo 51.1 de la Constitución.

⁶⁴ Sentencia 422/95, CD. 4º.

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 desfavorecido⁶⁵.

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 país⁶⁶.

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 pasadas⁶⁷.

⁶⁵ Sentencia 422/95, CD. 5º.

⁶⁶ Artículo 3.2 de la Constitución italiana.

⁶⁷ Sentencia 422/95, CD. 6º.

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 estemos no ante un mínimo que hayan 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”⁶⁸. Tratándose de derechos fundamentales, no es constitucionalmente legítimo, por tanto, establecer diferenciaciones 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”⁶⁹.

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 fundamental⁷⁰. 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 España la doctrina emanada de la Corte italiana, dada la diferente jurisprudencia constitucional que uno y otro Tribunal han dictado en materia de igualdad⁷¹. 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, hay que tener

⁶⁸ Sentencia 422/95, CD. 6º.

⁶⁹ Sentencia 422/95, CD. 7º.

⁷⁰ Esta incoherencia ha sido señalada por Martínez Sospedra, 2000, p. 119.

⁷¹ En el mismo sentido se pronuncia Martínez Sospedra, 2000, p. 118-119.

presente que el Tribunal Constitucional español 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, en España 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 Humanos⁷², ha admitido la llamada “discriminación positiva” cuando exista una justificación razonable 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”. De hecho, ha considerado “que los partidos políticos coadyuvan por imperativo legal a la realización de un objetivo previsto inequívocamente en el artículo 9.2 CE no es cuestión que pueda suscitar reparos de legitimidad constitucional”⁷³.

Asimismo, la interpretación que hace la Corte en relación con el mandato promocional de la igualdad sería poco acorde con la jurisprudencia sostenida por el Tribunal Constitucional en España 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”⁷⁴, 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,

⁷² Sentencias del TEDH de 23 de julio de 1968 y 27 de octubre de 1975.

⁷³ STC 12/2008, de 29 de enero, FJ. 5º.

⁷⁴ STC 25/1981, de 25 de febrero.

estaríamos ante el cumplimiento del deber no sólo de remover los obstáculos que lo dificultan, sino, como dice expresamente la Constitución española, de “promover las condiciones” para que la igualdad en el ejercicio de este derecho sea real y efectiva.

6 FRANCIA: REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR LA PARIDAD

En Francia se avanzó aún más en el plano normativo hacia la plena integración de las mujeres 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 fue expresada, 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 electivos⁷⁵.
Los partidos y las agrupaciones políticas (...) contribuirán a la aplicación del principio enunciado (...)⁷⁶.

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 partidos⁷⁷. 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% de candidatos de ambos sexos en las listas electorales.

Entendió 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

⁷⁵ Artículo 3 de la Constitución francesa, tras la reforma del 8 de julio de 1999.

⁷⁶ Artículo 4 de la Constitución, también reformado el 8 de julio de 1999.

⁷⁷ Ley nº 2000-493, de 6 de junio de 2000.

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% de personas del mismo sexo⁷⁸. 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 sexo⁷⁹.

Posteriormente, 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 masculinos⁸⁰. Considera nuevamente el Consejo Constitucional que tal medida era 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 sexo⁸¹.

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

⁷⁸ Modificando el artículo L 260 bis del Código Electoral.

⁷⁹ Decisión nº 82-146 DC, de 18 de noviembre de 1982.

⁸⁰ Modificando el artículo L 346 del Código Electoral.

⁸¹ Decisión nº 98-407 DC, de 14 de enero de 1999.

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 represor⁸².

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 constitucionales⁸³.

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 lista⁸⁴ impone, por tanto, el 50% 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 (lista cremallera)⁸⁵. 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)⁸⁶.

Junto al establecimiento de estas medidas, la citada ley prevé la reducción de la financiación pública a los partidos que no presenten el 50% de candidatos de cada sexo, disminución que se hará en porcentaje igual a la mitad de la distancia existente⁸⁷.

⁸² Decisión nº 2000-429 DC, de 30 de mayo de 2000.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ No se aplica a la Asamblea Nacional, porque su sistema electoral no es de listas sino uninominal mayoritario de dos vueltas. Precisamente, llama la atención que en un nivel tan importante de representación (como es el Parlamento) donde no ha podido implantarse esta medida, Francia se encuentre tan lejos del objetivo de la democracia paritaria, puesto que sólo cuenta con un 26.2% de mujeres.

⁸⁵ Artículos 3 y 7 de la Ley nº 2000-493, de 6 de junio de 2000, que modifican los artículos L.300 del Código Electoral y 9 de la ley nº 77-729, de 7 de julio de 1977, respectivamente.

⁸⁶ Artículos 2, 5 y 6 de la Ley nº 2000-493, de 6 de junio de 2000, que modifican los artículos L.264, L.346 y L.370, respectivamente, del Código Electoral.

⁸⁷ Artículo 15 de la Ley nº 2000-493, de 6 de junio de 2000, que modifica el artículo 9.1 de la ley nº 88-227, de 11 de marzo, relativa a la transparencia financiera de la vida política. Impone una

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 resultados⁸⁸. Asimismo, el Estado asume el 50 por ciento 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 los candidatos que hayan alcanzado un porcentaje mínimo de votos, sin que se exija obtener representación parlamentaria⁸⁹.

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 penas⁹⁰.

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 penas⁹¹.

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% del número total de candidatos.

⁸⁸ Vid. DOUBLET, Yves-Marie, *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, pp. 411-436.

⁸⁹ Art. L52-11-1 del Código Electoral, introducido por la Ley nº 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 ciento del tope de gastos electorales permitidos.

⁹⁰ 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 estricta 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".

⁹¹ Decisión nº 2000-429 DC, de 30 de mayo de 2000.

La financiación pública puede sujetarse al cumplimiento de determinados requisitos o condiciones. Esta es la idea que subyace a 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 al sistema jurídico español. Si bien en España no se ha producido ninguna reforma que “constitucionalice” la democracia paritaria, como la ocurrida en Francia, 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.

La Ley de Igualdad aprobada en España adoptó una medida similar a la francesa, para todos los procesos electorales, y su constitucionalidad fue confirmada por el Tribunal Constitucional, que no vio necesidad de reformar la Norma Fundamental para cumplir el objetivo de la democracia paritaria⁹². En relación con la medida que ahora nos ocupa, consistente en reducir la financiación pública de los partidos que no presenten unas listas equilibradas, 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 perceptor 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

⁹² Una interesante valoración a favor de su legitimidad constitucional la ofrecía ya Martínez Sospedra, 2000.

en su informe la aplicación de la sanción consistente en la reducción o no adjudicación de las subvenciones estatales a los partidos políticos⁹³. 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.)⁹⁴.

7 CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto, hacer depender la financiación pública de los partidos políticos del criterio de la participación equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales, como medio para lograr la igualdad real y efectiva en términos de representación política, sería una medida constitucionalmente legítima. Y lo sería igualmente, tanto para privar, a modo de penalización, de parte de los recursos públicos a los partidos que no cumplan con un imperativo legal -como el recogido en las leyes española o francesa-, como para impulsar conductas comprometidas con la democracia paritaria cuando no haya obligación legal al respecto. Se trate, por tanto, de represión o de impulso, puede ser una medida efectiva dada la importancia de los partidos de contar con recursos económicos suficientes para sufragar tanto los gastos de campaña (financiación electoral) como los de mantenimiento (financiación ordinaria).

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 español ha considerado de todo punto lógicas las “cargas” que, como

⁹³ Artículo 134.2 LOREG.

⁹⁴ *Vid.* 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.

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 general⁹⁵.

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. Un objetivo que encuentra su fundamento constitucional en el concepto de sociedad democrática avanzada recogido en el Preámbulo de la CE, en la obligación constitucional de los partidos de tener una estructura y funcionamiento interno democráticos (artículo 6 CE) y en el mandato dirigido a los poderes públicos de dirigir su actuación hacia la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres (artículo 9.2 CE).

En España, no ha sido necesario realmente reformar la Norma Fundamental para integrar el concepto de democracia paritaria, como ocurriera en Francia. El Tribunal Constitucional español ha considerado perfectamente legítimas las medidas previstas en la Ley de Igualdad de 2007 dirigidas a alcanzar la participación equilibrada de hombres y mujeres en el ejercicio del poder, sin que los principios de indivisibilidad de la soberanía, libertad de los partidos políticos o el de igualdad y no discriminación hayan servido de obstáculo. Una interpretación del mandato constitucional de la igualdad real y efectiva, distinta a la realizada por la Corte Constitucional italiana, lo ha permitido.

En las pasadas elecciones al Congreso de los Diputados, de diciembre 2015, una de las propuestas electorales formuladas por las formaciones políticas ha sido precisamente la de vincular la financiación pública de los partidos al cumplimiento de la obligación de presentar listas electorales paritarias. Tras lo dicho, 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 han hallado las mujeres para acceder y participar en

⁹⁵ STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ. 2º. STC 12/2008, de 29 de enero, FJ. 5º.

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. De hecho, de formularse finalmente, sería una oportunidad para incentivar un mayor compromiso de las formaciones políticas con la democracia paritaria y, además, con la obligación de tener un funcionamiento interno democrático: partidos en los que hombres y mujeres compartan de forma efectiva y equilibrada el poder de decisión en el seno de los mismos.

8 BIBLIOGRAFÍA

BALAGUER CALLEJÓN, M. L., "Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico español. Situaciones comparadas", en FREIXES SANJUÁN, T. (coord.) **Mujer y Constitución en España**, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

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

BLANCO VALDÉS, R., "La financiación de los partidos", *Claves de Razón Práctica*, núm. 49, 1995, pp. 36-44.

BÖCKENFÖRDE, E. W. (entrevista) en **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, núm. 7, 1995, p. 19.

CUILLANDRE, F., "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, p. 106.

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

DEL CASTILLO, P., **La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 196.

DOUBLET, Yves-Marie, **Le financement de la vie politique**, Presses Universitaires de France, 1990.

DOUBLET, Yves-Marie, "La législation de 1995 sur le financement de la vie politique", **Revue Française de Droit Constitutionnel**, núm. 22, 1995, pp. 411-436.

- FREIXES SANJUÁN, T. (coord.) **Mujer y Constitución en España**, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- García Pelayo, M., **El Estado de partidos**, Alianza, Madrid, 1986.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M., **La financiación de los partidos políticos en España**, Tirant lo Blanch, 2003.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M., “O papel dos meios de comunicação na campanha eleitoral”, **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2015, vol. 7, n. 12, p. 11-32.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M., “Democracia paritaria y soberanía compartida”, en García Rubio, M. P. y Valpuesta Fernández (dir.), **El levantamiento del velo: las mujeres en el derecho privado**, 2011, págs. 205-226.
- KELSEN, H., **Esencia y valor de la democracia**, Labor, Barcelona, 1977.
- KLAUS Von BEYME, **La clase política y el estado de partidos**, Alianza, Madrid, 1995, p. 164.
- 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 Fadrique Furió y Ceriol**, núm. 30/31, 2000, p. 119.
- MICHELS, R., **Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna**, Amorrutu Editores, Buenos Aires, 1996.
- OSTROGORSKI, M., **La démocratie et les partis politiques**, Éditions du Seuil, Paris, 1979.
- PAJARES MONTOLÍO, E., **La financiación de las elecciones**, Congreso de los Diputados, 1998.
- PAJARES MONTOLÍO, E., “La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos”, **Cuadernos de Derecho Público**, núm. 22-23, 2004, p. 239-268.
- PANEBIANCO, A., **Modelos de partido**, Alianza, Madrid, 1995, p. 34.
- Portero Molina, J.A., “Sobre la representación política”, **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, núm. 10, 1991, p. 113.
- TORRES Del MORAL, A., “El Estado español de partidos”, **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, núm. 8, 1991.
- TRIEPEL, **Die Staatsverfassung und die Politischen Parteien**. Frag. en castellano titulado “Derecho Constitucional y realidad constitucional”, en Lenk, K.; Neumann, F. (eds.), **Teoría y sociología críticas de los partidos políticos**, *op. cit.*
- WEINER, M.; LAPALOMBARA, J., **Political parties and political development**, Princeton University Press, Princeton, 1966.