

## **REPRESENTACIÓN Y SEXO**

**Ascensión ELVIRA**

Profesora Titular de Derecho Constitucional

Universidad Carlos III de Madrid

“Es necesario acceder a un mundo más igualitario en el que hombres y mujeres ejerzan conjuntamente las diversas tareas necesarias para la vida en sociedad”<sup>1</sup>. Estas palabras, que se repiten con distintos enunciados, podrían resumir el sentir mayoritario en las sociedades occidentales y es labor de todos lograr ese objetivo en todos los campos, sin embargo, el objetivo no debe hacernos olvidar que los medios para lograrlo serán distintos según el terreno en el que nos movamos.

Así, dentro del objetivo de lograr una mayor participación de la mujer en el terreno político (trátese de cuotas o de paridad), hay que distinguir dos aspectos diferenciados, uno el de los partidos políticos, máximos generadores de listas de candidatos electorales y, otro, la regulación electoral y, en su caso, la propia Constitución. En el primero de ellos nos movemos dentro del campo de la autonomía de la voluntad del ámbito asociativo y, en consecuencia, siempre que se respete la democracia interna del partido, éste puede establecer cuotas como medio de facilitar la participación de la mujer.

Otro ámbito distinto es el de la imposición de cuotas a través de la regulación electoral, lo que se ha intentado en varios países de nuestro entorno y que constituye motivo de polémica en determinados sectores a lo largo de los últimos años. Sin embargo, las implicaciones en este terreno resultan más significativas, como ya han

mostrado las resoluciones que hasta el momento se han dictado, y como intentaremos mostrar a continuación, en concreto, los problemas en torno a la representación y otros principios constitucionales.

### **Introducción.- ¿Cuotas impuestas en las listas electorales?.**

La tesis partidaria de la introducción de cuotas o de la democracia paritaria parten de un “universalismo sexuado”, se basa en una dicotomía ontológica del género humano, como señala Sylviane Agacinski, “los hombres y las mujeres no constituyen una comunidad geográfica o histórica, sino que son elementos diferenciados natural y culturalmente en toda comunidad”<sup>2</sup>. “La reivindicación de la paridad está fundada sobre la constatación de que la división de la humanidad en dos sexos trasciende cualquier otra división en categorías. Existen hombres y mujeres tanto entre los adolescentes como entre los jubilados, entre los judíos y entre los católicos, así como machos y hembras en todo el reino animal superior”<sup>3</sup>, de ahí se concluye en la necesidad de una representación (¿) paritaria, de la que se afirma “es una figura pertinente de lo que es el pueblo, universalmente, es decir un pueblo compuesto de hombres y mujeres”<sup>4</sup>.

Como consecuencia de ello, y como paso para conseguir la representación paritaria, se considera que la imposición de cuotas legislativamente constituye un medio adecuado<sup>5</sup>, dado que, en opinión de los que están a favor, se dan los argumentos que legitiman la imposición de una acción positiva:

En primer lugar, son legítimas por cuanto permiten una mejor representación política de los dos componentes fundamentales del género humano.

En segundo lugar, se establece una correlación necesaria entre la cuota y el fin perseguido por la ley: “introducir la paridad en la ley, por la cual se rige el sistema electoral es imprescindible, en base a que las discriminaciones que sufrimos las mujeres no están sólo en el cambio de actitudes, sino que las modificaciones de las leyes son necesarias y máxime cuando se trata de legislar sobre un derecho fundamental del 52% de la ciudadanía”<sup>6</sup>.

Por último, existe, de acuerdo con esta opinión, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios -introducción de cuotas o de paridad en las listas electorales- y los fines -la paridad en las asambleas representativas<sup>7</sup>.

Sin embargo, en los países europeos en los que se ha introducido este tipo de medidas en las leyes electorales la jurisdicción constitucional ha declarado su inconstitucionalidad:

En Francia con la introducción de cuotas en las elecciones municipales en 1982, objeto de la Décision n° 82-146 DC de 18 de noviembre de 1982 del *Conseil Constitutionnel* se afirma: “la condición de ciudadano abre el derecho de voto y la elegibilidad en condiciones idénticas a todos aquellos que no han sido excluidos por razón de edad, de incapacidad o de nacionalidad<sup>8</sup>. En Italia, también con respecto a las elecciones municipales, la Ley n° 81 de 25 de marzo de 1993, la *Corte Costituzionale*, en la Sentencia n° 422 de 12 de septiembre de 1995, se manifestó en contra de las cuotas, partiendo de la indiferencia del sexo en el acceso a los cargos públicos y de que las acciones positivas no pueden incidir en el contenido de los derechos “rigurosamente garantizados en igual medida a todos los ciudadanos en cuanto tales”, no obstante poder “ser valoradas (las acciones positivas) positivamente en el caso de ser libremente adoptadas por partidos políticos, asociaciones o grupos que participen en las elecciones”<sup>9</sup>. De forma semejante se pronunció en Suiza, con respecto a una ley cantonal, el Tribunal Federal en el *Arrêt* de 19 de marzo de 1997<sup>10</sup>. Por su parte, en Bélgica, el Consejo de Estado con relación a la Ley de 24 de mayo de 1994, para todos los procesos electorales, argumentaba que la imposición de cuotas en las listas electorales no era proporcional, con relación al objeto perseguido, porque atentaba a la libertad de presentación de candidaturas<sup>11</sup>.

Los partidarios de la introducción de cuotas en las listas electorales, después de ver fracasados sus intentos con la declaración de inconstitucionalidad de las leyes que las aprobaban han pasado en los últimos meses a intentar otro frente: la reforma de la Constitución. En efecto, en Italia y Francia el pasado año<sup>12</sup> se presentaron proyectos para reformar las referencias a las elecciones, como vía para que con posterioridad las leyes electorales pudieran introducir un sistema de cuotas. En Francia, finalmente, se aprobó la adición de sendas frases a los artículos 3 y 4 de la Constitución, en concreto se estipula lo siguiente: “...la ley favorece el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas” (art.3) y “(los partidos

políticos)...contribuyen a la ejecución del principio enunciado en el último inciso del artículo 3 en las condiciones determinadas por la ley” (art.4). Esos intentos, más allá de la oportunidad concreta, se inscriben en la tendencia última de tratar de introducir “todo” o al menos todo asunto que resulte relevante en un momento dado dentro del texto constitucional. Sin adentrarme en el significado de esta corriente, aun mediante un análisis superficial, esa tendencia contribuye a frivolar la Constitución.

La reforma de la Constitución como medio para integrar la política de cuotas supone, en mi opinión, "matar moscas a cañonazos", interpreto que es una medida demasiado grave, y con importantes consecuencias, para el fin que se quiere conseguir, desde un punto de vista de interpretación constitucional considero que se trata de una medida improcedente por no existir equivalencia entre el fin y los medios empleados. "De conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, el principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas respondan a un fin constitucionalmente válido para la singularización misma; en segundo lugar, 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 y, por fin, que las medidas concretas, o mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin". (STC 185/1993, de 31 de mayo).

En nuestro país, Rey<sup>13</sup> ha señalado que para que resulte admisible desde un punto de vista jurídico una política de cuotas es necesario que se den las siguientes condiciones: necesidad, objetividad, transitoriedad y legalidad. Analizadas éstas ante una posible reforma constitucional podemos observar que únicamente puede entenderse presente la objetividad, puesto que se constata una arraigada desigualdad en el terreno de la participación femenina, vinculada a una histórica discriminación de la mujer. Sin embargo el resto de las condiciones resultan rechazables.

En primer lugar, no existe una "necesidad" de recurrir a las cuotas electorales para mejorar la representación de las mujeres, existen otros medios de promoción de la mujer con los que, aunque requirieran algo más de tiempo se llegaría a una mejor representatividad. La política de y en el interior de los partidos políticos junto con la consecución de la igualdad educativa y en el acceso al trabajo serían la clave para lograr esas mejoras.

En segundo lugar si este tipo de medidas se consienten como medidas de carácter temporal, en este caso hasta tanto se llegue a la equiparación entre hombres y mujeres en la participación política, resulta impropio que una medida que debería ser temporal (aunque no esté sometida a un plazo prefijado) se imponga en ésta, pues la Constitución ha de tener vocación de permanencia. Es cierto que una vez logrado el fin la Constitución podrá modificarse de nuevo, pero causa alarma ver introducir preceptos que nacen -o deberían nacer- con vocación de temporalidad.

Por fin, la exigencia de desarrollo mediante ley de este tipo de medidas no puede justificar cualquier ley que implante medidas de discriminación positiva, sólo si entra dentro de los parámetros generales de legalidad y de constitucionalidad y a este respecto, volviendo de nuevo a lo ya expuesto, una ley que introduzca cuotas en las listas electorales, aunque venga amparada por un apremio constitucional a igualar a hombres y mujeres en la participación política, seguirá contraponiéndose a los mandatos constitucionales sobre soberanía popular, democracia representativa, pluralismo y libertad, de tal manera que o se modifican los fundamentos del Estado democrático de Derecho o la ley seguirá siendo contraria a la Constitución<sup>14</sup>, pues, aun de no afectar directamente al concepto de representación, si la reforma incide en el ámbito de los partidos políticos, éstos podrían ver vulnerada su libertad ideológica y, como consecuencia, se vería afectado el pluralismo político.

### **Representación y sexo.**

Si los argumentos a favor y en contra de las cuotas, tanto por parte de la jurisprudencia como de la doctrina, básicamente se han cifrado en considerar su afectación con el derecho de igualdad de acceso a los cargos, estimamos que, aunque, en efecto, ese principio se ve afectado, es con relación a la idea de representación como conviene enfocar la cuestión, enarbolando, al igual que Sartori, la defensa de la representación política<sup>15</sup>.

Afirma Weber que “por ‘representación’ queremos significar aquel estado de cosas en el que ‘la acción de algunos miembros del grupo es imputada al resto o donde se supone, y de hecho es así, que el resto considera la acción como legítima y vinculante para ellos’.<sup>16</sup> Ese tipo de representación es predicable del órgano <sup>17</sup>, o de todos y cada

uno de los representantes con relación al conjunto del pueblo, pero no encontramos que exista representación de las mujeres por la presencia de otras mujeres, si vamos más allá puede afirmarse que no existen unos “intereses” de las mujeres<sup>18</sup> en cuanto tales con independencia de otro tipo de consideraciones, pues seguramente las únicas cuestiones en las que hay un acuerdo son aquéllas que afectan a los derechos de la persona (maltrato a mujeres, violaciones...)

Por otra parte, de admitir la “representación de las mujeres”, cabe preguntarse si una mujer representa mejor a otra mujer, o sería mejor decir a "toda mujer", los intereses de las mujeres, se nos dice, estarán mejor definidos por las propias mujeres, pero ¿qué intereses? ¿Quiénes ofrecen el parámetro de los intereses de la mujer? ¿Son necesariamente los intereses del conjunto de las mujeres los defendidos por las feministas (radicales, moderadas, agrupadas...)? ¿Qué sucede con las mujeres dentro de los partidos conservadores? Es cierto que existen unas condiciones comunes a las mujeres, como lo es la misma infrarrepresentación, pero eso no significa que todas las mujeres mantengan las mismas opiniones en torno a los cambios necesarios o a las políticas a seguir, incluso en sectores feministas se han producido cambios con relación a posiciones anteriores, quizás derivadas del periodo de regresión que hemos vivido. En bastantes ocasiones parece trasladada la dialéctica marxista al terreno feminista: hay que liberar a las mujeres, y develar la alienación a la que están sometidas... A través de un discurso feminista se llegaría al "iguales pero separadas", cuando el ideal sería "iguales y juntos". A ello cabe añadir que "la protección de la mujer en sí misma no es razón suficiente para garantizar la diferenciación"(STC 81/1982, de 21 de diciembre) y no lo es por dos razones, una porque existen distintos medios para lograr ese fin, otra porque no puede imponerse diferenciación en un ámbito en el que se parte de la igualdad que confiere la ciudadanía.

Por añadidura, como resulta patente, las mujeres no somos un colectivo homogéneo. Hay mujeres ricas y pobres, de educación superior y carentes de educación, ciudadanas y rurales, catalanas y manchegas...¿Hasta qué punto una presencia numérica de mujeres significa una representación verdadera de esos diferentes sectores? A la hora de pronunciarse en el Parlamento, los problemas se agravan en países como España en los que rara vez (por no decir nunca) se da libertad de conciencia a los representantes para pronunciarse sobre temas "calientes" (ello lleva a que sólo personas de muy arraigadas ideas y/o fuertes en el partido se atrevan a discrepar del voto del partido), en

esas circunstancias, ¿ de qué sirve una presencia de mujeres si su voto va a ser el del partido, o lo que es lo mismo el de el sector masculino del partido que es el que constituye la mayoría?

Si “la perspectiva de la representación es correlativa con el concepto de interés que tiene el que se sitúa en ella y con la teoría como un todo”<sup>19</sup>, en el caso de la lucha por las cuotas parece que el interés acaba en la consecución de la mayor participación, sin que ésta se traduzca después en otro tipo de intereses comunes, pues no existe con relación a las mujeres un “impulso común”<sup>20</sup> .

La representación es, y ha de ser, en consecuencia, *sex-blind*, al igual que lo es *social-blind* o *age-blind*. Igualmente conviene recordar que las divisiones de la sociedad no pueden llevarse drásticamente a otros campos sin contemplar otros factores como el que la necesidad de mayor proyección social de la mujer viene dada por la historia: en los países occidentales la mujer ha estado relegada al ámbito privado hasta tiempos recientes, de hecho, fueron las dos grandes guerras las catalizadoras de los cambios en el papel de las mujeres en la sociedad, para lograr la igualdad con los hombres se requiere incidir en la educación y la igualdad de oportunidades laborales, esos dos factores contribuyen a potenciar la participación política, que se verá favorecida por la políticas partidistas de promoción de la mujer. Si el género es significativo para la representación habrá que cambiar la noción de representación que está presente en nuestros ordenamientos.

Algo que con frecuencia se olvida al plantear estos debates, es el de que si la participación de mujeres es algo bueno no tiene por qué convertirse en algo impuesto. Aunque evidentemente tienen razón quienes argumentan que el sexo es un rasgo transversal en la sociedad, de nacimiento, no cultural<sup>21</sup>, eso no significa que ese rasgo tenga que necesariamente afectar a la representación. Además, otros rasgos, como la raza o determinadas minusvalías o enfermedades son congénitas, en ese caso a ese tipo de diferenciación o minorías habría que concederle también su cuota. La raza, por ejemplo, tampoco es cultural, aunque lo sean las manifestaciones y reacciones que puede provocar. Hemos de tener presente que “en las democracias occidentales, la función primera de la representación consiste en transformar una pluralidad inicial en ‘una’ voluntad política, aceptable además para la minoría”<sup>22</sup> .

Una vez que se alcanza un determinado grado de cultura y de desarrollo, las posibilidades de participación se asemejan a las de los hombres, la participación o no

participación pasa a convertirse también en una opción. No se trata de quedar relegado, se trata de elegir entre la vida pública y la vida privada. La falta de participación no tiene que proceder de aceptar el viejo papel femenino y quedarse en casa, la no participación puede provenir del desarrollo de otro campo <sup>23</sup>. Del mismo modo que considero que el ejercicio del sufragio activo no es obligatorio (no votar es también una forma de manifestación política), la participación ha de ser algo voluntario: se ha de propiciar la participación de todos y ofrecer cauces para que concurran aquellos que históricamente han estado marginados o infrarrepresentados, pero no debe imponerse la representación.

La representación parlamentaria es la representación de los iguales, la representación de los individuos que componen un pueblo con independencia de sus características sociales. “En el ordenamiento democrático el pueblo titular de la soberanía no es el pueblo en sentido sociológico; sigue siendo, como la nación, un ente abstracto. ..., pero menos. Por debajo de ese carácter jurídico de sujeto único e indivisible , al que se imputan los actos estatales y en cuyo nombre se ejerce el poder, surge la necesidad –que se materializa en el principio democrático- de una vinculación entre ambas ideas de pueblo. Esta necesidad de crear la mayor identidad posible entre una y otra idea de pueblo debería comportar un cambio radical en la concepción del substrato social del pueblo estatal. ....El pueblo son las generaciones vivas....Lo que cuenta es la igualdad en la condición de gobernados y la libertad para poder participar como gobernantes y ello comporta una abstracción de cualquier otra condición social. . El pueblo estatal no debería definirse con criterios de homogeneidad social, sobre la base de una especie de “preconcepción étnica” ; al contrario con un criterio de homogeneidad jurídica, de igualdad formal, fruto de aquella abstracción. La diferencia entre ser humano y ciudadano debería ser mínima”. Aunque a lo que aquí apunta Bastida es a la comprensión de la ciudadanía separada de la nacionalidad, la argumentación sirve igualmente para argumentar la igualdad del pueblo por encima de cualquier tipo de diferenciación, pues, “El concepto de pueblo así entendido reduce la distancia entre pueblo estatal y sociedad, entre ciudadano e individuo, entre pueblo gobernante y pueblo gobernado. A la vez contribuye algo muy importante desde el punto de vista democrático como es aceptar que la borrosidad de la sociedad cada día en aumento (heterogeneidad de razas, religiones, culturas lenguas, lugar de nacimiento, etc) no sea obstáculo para la consideración legal de ciudadano, de miembro del pueblo

estatal. Es la abstracción jurídica, la igualdad formal la que hace posible esa ciudadanía. Como quiera que en ninguna democracia esta abstracción es completa, el concepto de pueblo es un conjunto borroso que marca la tensión entre aquellos dos polos (pueblo-sociedad, ciudadano-individuo, etc). ...El [conjunto] de “pueblo” relaciona a los individuos consigo mismos, en su situación de gobernados (súbdito) y en su hipotética situación de gobernantes (ciudadano activo)...”, para concluir “la democracia consiste en aceptar la diversidad, o sea, que la diversidad no sea obstáculo para la igualdad formal”<sup>24</sup>, o llevado al concepto de la representación, ésta ha de partir de la igualdad, es decir de la indiferencia ante las diferencias sociales.

La representación responde a la unidad de la soberanía. Ese ha sido un principio fundamental desde los inicios del Estado liberal. La representación no puede dividirse, es expresión de la voluntad general, trasciende a los representantes y los convierte en portavoces del conjunto del pueblo estatal, en el momento en el que un candidato/a resulta elegido se convierte en representante del pueblo, de acuerdo con Burke deja de estar vinculado con aquellos que le han elegido y se convierte en representante de la Nación (sin perjuicio de que tenga que velar por los intereses de esos electores: aquí se plantearía el problema de la "tutela" de los partidos sobre sus diputados y la polémica "prohibición de mandato imperativo-libertad de los parlamentarios"). "Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública" (STC 10/1983).

El concepto de representación aparece íntimamente ligado con el de pueblo y , como nos recuerda Rubio, "el pueblo no es sólo el origen del poder, sino también su titular supremo y la voluntad del pueblo, la voluntad general es la única con capacidad para exigir la obediencia de los ciudadanos; es decir es la única fuente posible de las decisiones del Gobierno y de la ley. Sólo de ella reciben la ley y el Gobierno su fuerza: La voluntad del pueblo, esa voluntad a la que se atribuye esta capacidad vinculante, sólo surge, sin embargo, como es obvio, cuando el pueblo actúa como unidad, como entidad colectiva que opera con unidad de decisión y de acción, para decirlo de acuerdo con la célebre fórmula de Heller"<sup>25</sup>.

En esta permanente trabazón, representación y pueblo y por ende democracia, permitirán dar pleno sentido a las instituciones estatales y muy en especial al Parlamento. Y en esa línea, García Pelayo al analizar las funciones de la representación jurídico-política señalaba como primera de ellas "cooperar a la actualización de la

integración política", sus palabras nos pueden ser de gran ayuda: "la pluralidad del pueblo con sus distintos criterios e intereses se resume en la reducida colectividad de los representantes, cuya composición viene a ser una muestra de la composición política del pueblo, y en relación isofórmica con ella, al menos en el momento de las elecciones. ...En qué medida esta integración sea real o aparente, o en qué medida sea, a la vez, una y otra cosa, dependerá de que el Parlamento sea considerado o, más bien, sentido por sus miembros como una auténtica institucionalización de la voluntad nacional o, por el contrario, un campo acotado para desarrollar una lucha entre las distintas tendencias, más orientada a acentuar las discrepancias que a encontrar los puntos comunes de incidencia o de consenso, o, dicho de otro modo, dependerá de que el Parlamento sea considerado por sus miembros como un sistema centrado en sí mismo o, por el contrario, lo sea como un apéndice a sistemas y entidades extraños, en cuyo caso nos encontramos con un sistema que puede designarse como alienación del Parlamento"<sup>26</sup>.

En consecuencia, si seguimos considerando el principio de representación como uno de los pilares del Estado no ya liberal, sino democrático, tenemos que seguir admitiendo como válida la comprensión propuesta, en caso contrario habría que interpretar que los cambios derivados de la introducción de cuotas conduciría a otro modelo de representación, a una "representación sociológica", un nuevo concepto que no tiene cabida dentro de nuestro ordenamiento jurídico, porque supondría un replanteamiento de la concepción más amplia de Estado democrático<sup>27</sup>. ¿Nos enfrentamos acaso al fin del concepto del interés general? No parece que ese sea el camino a seguir, pues, "en este carácter esencial del debate parlamentario estriba la necesidad política del principio según el cual cada representante lo es de la totalidad; un principio que obliga en primer lugar, como es claro a los propios representantes. Sin él desaparecería también la necesidad lógica de que estos defiendan sus puntos de vista, por muy vinculados que estén a los intereses o la ideología de sus electores, desde la perspectiva de la totalidad."<sup>28</sup>.

De todo ello se deduce que la defensa de las cuotas no afectaría a la idea de representación que trasluce la Constitución, sino que únicamente cabría entenderla como descriptiva, es decir "la representación depende de las características del representante, de lo que *es* o de lo que *parece ser*, en el ser algo antes que en el hacer algo"<sup>29</sup>. Así se llega a afirmar que los gobernantes son "suficientemente representativos" de los gobernados cuando están cuantitativamente presentes en función

del origen geográfico, social, de edad o de sexo<sup>30</sup>, con lo que las asambleas legislativas cada vez se alejan más de la idea de representación propia del Estado liberal.

### **Representación y participación en la Constitución española.**

Si nos centramos en nuestro ordenamiento, la Constitución señala que "la soberanía nacional reside en el pueblo español" (art. 1.2) y por otro lado "la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" (art. 2<sup>a</sup>), estos dos preceptos mantienen la línea tradicional de partir de una soberanía y de un pueblo único y, aunque estas referencias se hicieron pensando en mantener la unidad territorial e impedir la autodeterminación de determinados territorios españoles, de ellas se deriva igualmente la identidad soberana para todos los grupos y personas que componen la sociedad nacional. Si el pueblo es uno, la representación será la del conjunto de ese pueblo. En este sentido conviene resaltar como en España no se produce una situación como la belga en la que se parte de la distinción en la representación de diversos colectivos lingüísticos y territoriales, es decir de la división en la representación del pueblo del Estado, lo cual parecería abrir la vía al establecimiento de otras distinciones, sin que se haya admitido la aplicación de cuotas a las listas electorales<sup>31</sup>. Si todos tienen el derecho de acceso a los cargos públicos no puede impedirse una lista sólo de hombres o sólo de mujeres.

En torno a participación, la primera referencia aparece por su consideración como derecho fundamental en el artículo 23 CE: "En este precepto -ha señalado el Tribunal Constitucional- ...se reconocen...dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el art. 1º de la Constitución. Estos dos últimos derechos se presuponen mutuamente, existiendo entre ellos tan íntima relación que no es excesivo considerarlos modalidades o vertientes del mismo principio de representación política..." (STC 71/1989, de 20 de abril).

El Tribunal Constitucional ha manifestado claramente que el derecho de participación "lo ostentan sólo, según el dictado del propio precepto constitucional, "los ciudadanos" (STC 63/1987, de 20 de mayo), es decir en su condición abstracta de tales, sin referencia a sus circunstancias personales o sociales, "la elección recae sobre personas determinadas y no sobre partidos o asociaciones que los proponen al electorado" (STC 10/1983), esta conclusión no puede quedar empañada por el hecho de que las elecciones se produzcan en España mediante listas cerradas y bloqueadas" pues una cosa es que el elector no pueda realizar cambios en las candidaturas y otra, bien distinta, que los nombres que figuren sean irrelevantes para la definición que cada cual ha de hacer en las urnas. La elección es, pues, de personas (de candidatos presentados por partidos políticos, coaliciones electorales o agrupaciones de electores, debidamente proclamados como tales) y cualquier otra conceptualización pugna con la propia Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan, al votar, una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias, ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde listas de partidos" (STC 167/1991, de 19 de julio). El dato de que el Alto Tribunal señale como titulares del derecho a las "personas" y no a los partidos, incide en nuestra línea argumental, los cargos representativos les corresponden a "personas", con independencia de su sexo, aun cuando el sexo haya sido una de las causas que hayan conducido a determinar la elección. Importa que el escaño se atribuya a quien ha obtenido mayor número de votos, no los motivos que impulsaron a que se realizara la elección, esto último, como ha expuesto el propio Tribunal, es algo que entra dentro del campo de la sociología, no en el campo del derecho.

Aquí de nuevo se plantaría la cuestión relativa a qué factores que han de ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar la ley electoral, a este propósito de nuevo la argumentación del profesor Rubio sirve para estos fines: "En la actualidad en una contienda política dominada por los partidos, la circunscripción geográfica se dobla, por así decir, con una circunscripción <ideológica>, que el representante ha de tomar en cuenta. Esta representación de intereses particulares no anula, sin embargo, la necesidad de considerar que el representante lo es de la totalidad, ni priva de sentido a una regla que es indispensable tanto jurídica como políticamente.

Sin la equiparación de todos los elegidos, sea cual fuere su circunscripción y su partido, como representantes de la totalidad, no sería posible afirmar el igual valor de

sus respectivos votos, que es la condición de posibilidad del principio de la mayoría. Además de lugar de encuentro, de ágora, el Parlamento es órgano del Estado y ha de ser capaz también de expresar una voluntad que naturalmente, siendo diversas las que existen en su seno, ha de intensificarse con la de la mayoría.”<sup>32</sup>.

Supondría, por añadidura, la cuestión de si existe otro tipo de representación (en las asambleas representativas) además de la tradicional representación ideológica, si resulta difícil concebir una representación territorial (fuera de la estrictamente nacionalista)<sup>33</sup>, más difícil resulta concebir una representación masculina o femenina, si es cierto que existen unos problemas específicos de las mujeres, la forma de resolverlos difícilmente será sobre la base de una presencia de mujeres incluida dentro de las listas tradicionales, esos problemas específicos podrán solucionarse por la inclusión en los programas de los partidos de esos aspectos o por la creación de partidos específicos, feministas (o simplemente de mujeres): un partido conservador difícilmente planteará mejoras para las mujeres aun cuando sus listas estén compuestas por una cuota importante de mujeres (un partido católico, defensor de la familia, del papel tradicional de la mujer, contrario al aborto, partidario de que los niños se críen con la madre no potenciará a la mujer, aunque incluya un cupo en sus listas).

Con el segundo párrafo del artículo 23 podría pensarse que se abre la puerta a la introducción de cuotas para propiciar ese acceso en condiciones de igualdad, pero en este caso, al menos claramente con respecto a los cargos representativos según se desprende de la argumentación precedente, se trata de una igualdad formal, no material. Así se manifiesta en la jurisprudencia del Tribunal: "Los límites objetivos del derecho enunciado en este precepto vienen dados por dos de los elementos del poder jurídico en él configurado. En primer lugar, por sus titulares ("los ciudadanos"), de tal modo que la situación subjetiva así reconocida lo es *uti cives* y no en favor de cualesquiera categoría de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo)". En segundo lugar, "complementariamente, por el contenido mismo de la relación jurídica subjetiva enunciada que ...se anuncia como un derecho a participar por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal" (STC 212/1993, de 28 de junio).

La posibilidad de fijar un orden determinado en las listas electorales también parece vetada de acuerdo con la Sentencia 61/1987, de 20 de mayo, señala que "La resolución impeditiva del cambio en el orden de los candidatos presentados no tuvo, en

efecto, repercusión alguna sobre los derechos que se declaran en el art. 23 CE, pues el derecho de sufragio pasivo que se ha de entender comprendido en el enunciado del ap. 2º de este precepto no resulta menoscabado, ni afectado siquiera, por el orden en el que los candidatos -todos ellos elegibles-, aparezcan en la lista, sin perjuicio, claro está, de que tal orden haya de resultar relevante, pero sin restringir ya el derecho fundamental de ninguno de los candidatos, en el procedimiento de escrutinio, y de asignación de puestos en el órgano de que se trate, que subsiga al acto de la votación".

Si descendemos a las diferentes asambleas representativas, en primer lugar el art. 66.1 CE donde se señala que "Las Cortes Generales representan al pueblo español....." Esta norma entronca directamente con los artículos 1º.2 y 2º, antes reseñados, por lo cual la posibilidad de introducir cuotas quedaría vedada para la elección al Congreso de los Diputados, sin perjuicio, tal como se ha visto, de los criterios que puedan seguir los partidos políticos. El Tribunal Constitucional se ha encargado de resaltar esa idea: "Los Diputados, en cuanto integrantes de las Cortes Generales, representan al conjunto del pueblo español...Otra cosa sería abrir el camino a la disolución de la unidad de la representación y con ello de la unidad del Estado" (Sentencia 101/1983, de 18 de noviembre).

Con relación al Senado se habla de "representación territorial", pero, al margen de que con la estructura actual el Senado no es, o sólo de forma parcial e imperfecta, una Cámara de representación territorial, la distinción viene dada precisamente sobre una base territorial no sobre la base personal de las diferentes Comunidades Autónomas. Por otra parte, en el Senado no se plantea el problema de las cuotas en los mismos términos, porque la elección a la segunda Cámara se produce mediante candidaturas individuales, votando los electores a candidatos individuales que pueden pertenecer a diferentes formaciones políticas. Por lo que se refiere a los senadores elegidos por las Comunidades Autónomas, éstos lo son por las Asambleas legislativas de esas Comunidades respetando la proporcionalidad que exista en su seno.

Con relación a las Comunidades Autónomas el artículo 152 CE señala que éstas tendrán una "Asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio" Entendemos que aquí se sigue un criterio similar que al presente en el Congreso, es decir se parte de una representación única. La referencia a la representación de los distintos territorios de la Comunidad no introduce un factor de

representación territorial categórico, como en Bélgica, sino que con esa referencia lo que se intenta es introducir un factor corrector al del número de la población para evitar que provincias o islas escasamente poblados queden sin representación, paliando además la sobrerrepresentación de alguna zona, que en muchos casos coincidiría con las ciudades importantes de la Comunidad, de manera que se siguieran en exclusiva los criterios de densidad de población se viciaría la representación global de la Comunidad.

Por último, con relación a las entidades locales y, en concreto los municipios (dado que los órganos de representación de las provincias se basan en un sistema de elección indirecta) el art.140 CE prescribe que "los concejales serán elegidos mediante sufragio universal". De la parquedad del precepto, unido a los términos del art. 23 antes reproducido, cabría entender como posible una aplicación de un sistema por cuotas a las elecciones locales, a este argumento podría incidir el que si se entiende que la representación local no repercute en la soberanía nacional, como expresaba en el caso francés el *Conseil Constitutionnel* en la Sentencia sobre el Tratado de la Unión Europea<sup>34</sup>, no se verían afectados los términos de la representación soberana única. No obstante el Tribunal Constitucional Español parece establecer una noción común de representación: "el derecho de acceso a los cargos públicos que regulan el art. 23.2, interpretado en conexión con el 23.1 y de acuerdo con tales preceptos, se refiere a los cargos públicos de representación política, que son los que corresponden al Estado y a los entes territoriales en que se organiza territorialmente de acuerdo con el art. 137 CE - Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias-. Conclusión inicial que queda confirmada si se parte, como es obligado, del art. 1.1 CE que configura al Estado como social y democrático, ya que el derecho que define el mencionado art. 23.2 es un reflejo del Estado democrático en el que -art. 1.2- la soberanía reside en el pueblo español del que emana todos los poderes del Estado" (STC 23/1984, de 20 de febrero, reproducida después en la STC 212/93, de 28 de junio).

Por último, señalar que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, ley que regula la elección a las Cortes Generales y a los entes locales, así como los aspectos básicos de las elecciones autonómicas, en lo que más estrechamente afecta a la representación y participación, reproduce los términos de la Constitución, por lo que no añade nada a los argumentos aquí expuestos.

## **Consideraciones finales.**

Si es un hecho positivo el que las mujeres tengamos mayor presencia en las instituciones públicas, no tiene por qué llevar a que esa finalidad se consiga mediante cuotas o mediante una paridad legislativamente impuesta.

La “normalidad” exige que hombres y mujeres estén presentes indistintamente en los órganos representativos, pero eso ha de “imponerse” a través de la participación, primero en los partidos políticos, hasta después llegar a los cargos representativos, previa inclusión en las listas electorales. Aunque el aumento de participación se produzca de manera gradual y lenta, poco a poco va consiguiéndose, pero en los países latinos parece que se empieza la casa por el tejado, se quiere lo más cuando aún no se ha conseguido lo menos: educación igualitaria, ayudas a la maternidad y al cuidado de los niños...Con todo, España es de los países del sur de Europa el que cuenta con mayor presencia femenina en el Parlamento nacional, así como en el Parlamento europeo<sup>35</sup>, y la tendencia va en aumento, lo que pone de relieve que no es necesario recurrir a medidas legales desde el momento en el que aumenta la participación cuantitativa y cualitativamente en los partidos políticos y en otras instancias de poder.

Por otra parte, cada vez la política parece distanciarse más del concepto del interés general, a medida que, por otra parte, los intereses particulares parecen querer borrar la pluralidad. “Plural no es dual...Oponer a la lógica homogenizante del Uno una lógica de dos, no es más que evacuar la cuestión de otras exclusiones”. “Cada mujer es una mujer, pero es también otras cosas. Manteniendo como primordial e irreductible la diferencia de los sexos, la reivindicación paritaria corre el riesgo de encerrarse en una complementariedad mutilante. ¿qué harán ellas y ellos con el resto de las diferencias que nos atraviesan a cada uno de nosotros? En este sentido, la paridad no democratizaría a la República, sino al contrario. E interpretando una nueva vuelta a la democracia, marcaría un golpe contra su propio campo: el de la libertad”<sup>36</sup>.

Participación de todos, sí, pero bajo la lógica de la representación presente en nuestras constituciones, al menos en tanto el poder constituyente no de paso a otro tipo de participación.

---

<sup>1</sup> BELLOUBET-FRIER, Nicole: “Sont-elles différents?”, en *Pouvoirs*, n° 82, 1997, p. 67.

<sup>2</sup> Citado por VERDUSSEN, Marc, “La participation de femmes aux élections en Belgique”, en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 36, 1998, pp. 799-809, p. 803.

<sup>3</sup> MAJNONI D’INTIGNANO, Béatrice: “Changer de strategie?”, en *Pouvoirs*, n° 82, pp. 107-8.

<sup>4</sup> Citado por VERDUSSEN, Marc, “La participation de femmes aux élections en Belgique”, en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 36, 1998, p. 805

<sup>5</sup> Hay que llamar la atención de que en los países nórdicos, en los que se ha alcanzado la paridad en la representación, se rechazó la imposición de cuotas en las leyes electorales por considerar que esa era una cuestión que, en su caso, le correspondía asumir a los partidos políticos.

<sup>6</sup> RUIZ-TAGLE, María Angeles: “La paridad, un derecho de la ciudadanía”, en *EL PAÍS*, 6 de abril de 1999.

<sup>7</sup> El propio VERDUSSEN recoge estos argumentos, *op.cit.*, que son por otra parte los desarrollados por los partidarios de estas políticas. En nuestro país, M<sup>a</sup> Ángeles BARRÈRE UNZUETA, pone en duda que se trate de medidas de acción positiva: “suponiendo que la norma que establece la alternancia de candidaturas entre hombre y mujeres en las listas electorales se considere como una medida de acción positiva (esto es, admitiendo que, a pesar de que ‘formalmente’ no se trate de diferente manera a las personas de uno y otro sexo, la finalidad de la norma sea favorecer a las mujeres para ser candidatas), difícilmente se podrá argumentar que se trata de una medida de discriminación positiva o inversa, si por tal se entiende la que tiene como ‘forzosa contrapartida un perjuicio claro y evidente’ consistente, bien en atentar contra un derecho individual de personas que no pertenecen al grupo que se trata de favorecer, bien en contravenir el principio sacrosanto de la ‘meritocracia’. He aquí, pues, un caso en el que la mala fama de las cuotas, paradigma de la discriminación inversa, contagia indebidamente de ilegitimidad, a la acción positiva”. (*Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, IVAP-CIVITAS, p. 104).

<sup>8</sup> *RJC*, 1959-1993, p. 134.

<sup>9</sup> *Giur.Cost.*, 1995, p. 3255.

<sup>10</sup> *BGE*, 123, I, 152

<sup>11</sup> *Avis* de 17 de noviembre de 1993, *Doc.parl.*, 1993-94, n° 1316/1, p. 18-21. Hasta donde sé está pendiente resolución por parte de la Cour d’arbitrage, la jurisdicción constitucional.

<sup>12</sup> En Italia, en concreto, la propuesta establecía: “La ley promueve el equilibrio de la representación electiva entre los sexos”, el proyecto se paralizó. En Francia el procedimiento se ha dilatado largo tiempo, dando lugar a largos debates y a la petición de informes por parte de sectores y personas de distinto signo, intentando así lograr una fórmula que superara las objeciones presentadas hasta la fecha a las leyes que introducían cuotas.

<sup>13</sup> Fernando REY: “La discriminación positiva de mujeres” en *REDC*, n° 47, 1996. p. 326-7.

<sup>14</sup> No ya por alegación de “preceptos constitucionales inconstitucionales”, sino porque, seguirían resultando inaceptables por contraste con la formulación de la representación política. Esto sin perjuicio de que, hipotéticamente, en la práctica los magistrados constitucionales a cuyo juicio se sometieran las leyes de desarrollo, presionados por el significado metajurídico de la reforma constitucional, accedieran a

---

una interpretación conforme a la Constitución, aunque se basara en una interpretación parcial del texto constitucional.

<sup>15</sup> SARTORI, Giovanni: “En defensa de la representación política”, en *CLAVES*, nº 91, abril 1999, pp. 2-6, donde señala la confusión que con frecuencia se da entre “representación “ y “representatividad”, confusión presente en la polémica acerca de las cuotas.

<sup>16</sup> Citado por PITKIN, Hanna F.: *El concepto de representación*, Madrid, 1985 (Trad. de Ricardo Montoro), p. 42.

<sup>17</sup> Así sucede en nuestra Constitución, si bien como señala RUBIO tanto en nuestro Derecho histórico como en Derecho comparado lo habitual es hacer la atribución a los miembros del Parlamento. RUBIO LLORENTE, Francisco: “Las Cortes Generales”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI, Madrid, 1998, pp.21-66 p. 26.

<sup>18</sup> En el artículo de Ruiz-Tagle, antes citado, se habla, por el contrario, de que “las mujeres, cada vez más, nos configuramos como un cuerpo electoral con intereses definidos”, aunque no se dice cuáles, fuera de la obtención de la paridad. En contra de que existan unos intereses comunes, al menos significativos para el derecho, HUSTER, Stefan: “Frauenförderung zwischen individueller Gerechtigkeit und Gruppenparität”, en *Archiv des öffentlichen Recht*, 1993, nº 118, vol. 1, pp. 109-130.

<sup>19</sup> PITKIN, Hanna F.: *El concepto de representación*, Madrid, 1985 (Trad. de Ricardo Montoro), p. 183.

<sup>20</sup> Véase, *ibidem*, p. 214.

<sup>21</sup> En cualquier caso, no deja de llamar la atención el hecho de que el feminismo tradicionalmente haya invocado la igualdad sexual (“sólo existen personas”) y considerado las diferencias (salvo las biológicas) como producto de la cultura y, sin embargo, parta de esa diferencia cultural para justificar las cuotas.

<sup>22</sup> TURPIN, Dominique: “Représentation et démocratie”, en *DROITS*, Nº 6, P. 85.

<sup>23</sup> No deja de resultar curioso, por otra parte, el que se acostumbra a partir de una -a mi juicio falsa- identificación entre la falta de participación política frente a la dedicación al hogar y a la familia. En concreto en un país con España con bajos índices de participación política en general, la falta de participación de la mujer puede deberse a otros factores como el ocuparse prioritariamente de la profesión o dedicar más tiempo al ocio. Con relación a la formación y al ejercicio profesional se comprueba como en la actualidad hay más mujeres que hombres estudiando en la Universidad española y el número de plazas cubiertas por mujeres en puestos del funcionariado es creciente, siendo claramente superior el número de mujeres al de hombres en algunos cuerpos hasta fechas recientes dominados por los hombres como pueda ser la judicatura. Con relación al ocio es mayor el número de lectoras que el de lectores o el de asistentes a espectáculos culturales (teatro, cine...). Ello no ha de conducir a no promocionar la participación de la mujer en la política, pero si a matizar el discurso acerca de las causas de la no participación.

<sup>24</sup> BASTIDA, Francisco J.: “La soberanía borrosa: la democracia” en *FUNDAMENTOS, Cuadernos monográficos de teoría del estado, Derecho público e historia constitucional*, 1/1998 Soberanía y Constitución, Instituto de estudios parlamentarios europeos de la Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pp. 381-459, pp. 412-4 y 417.

<sup>25</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco: "El Parlamento la Representación política" en *La forma del poder*, 2ª ed., Madrid, 1997, p. 187.

<sup>26</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel: "Las funciones de los modernos parlamentos bicamerales" en *Obras Completas*, vol. III, Madrid, 1991, p. 2702.

<sup>27</sup> CECCHERINI, Eleonora: “Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti”, en *Quaderni Costituzionali*, nº 2, agosto 1997, p. 329.

---

<sup>28</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco: “Las Cortes Generales”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI, p. 60.

<sup>29</sup> PITKIN, Hanna F.: *El concepto de representación*, p. 65. Por otra parte, como dice la misma autora “la perfección de una clase de representación, el ‘hacer presente’, puede imposibilitar la perfección de otras clases en algún caso concreto” (p.252).

<sup>30</sup> Véase en este sentido, RIALS, Stéphane: “Ouverture: Représentations de la Représentation”, en *DROITS*, nº 6, *La Représentation*, p. 9.

<sup>31</sup> A pesar de ello, el Consejo de Estado ya se ha pronunciado en contra de la introducción de cuotas en las leyes electorales.

<sup>32</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco: “Las Cortes Generales”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI, Madrid, 1998, pp.21-66, p. 59.

<sup>33</sup> Piénsese en el Parlamento europeo, donde si bien han fracasado los partidos transnacionales, existe una mayor unión, en general, entre los partidos de ideologías afines, que entre los procedentes de un mismo país.

<sup>34</sup> *Décisions* de 9 de abril y 8 de septiembre de 1992 (92-308 DC y 92-312 DC, *GD* nº 45).

<sup>35</sup> Un informe general sobre la participación de las mujeres lo encontramos en *Enquête sur la situation des femmes dans le monde*, Assemblée Nationale, Rapport d’information nº 733, 1998. Resulta destacable el hecho del aumento de la participación política de la mujer en España desde las elecciones democráticas de 1977 hasta al fecha, con un crecimiento muy notable que nos sitúa muy por encima de Francia e Italia, por sólo citar dos países con los que es habitual la comparación.

<sup>36</sup> PISIER, Évelyne y VARIKAS, Eleni: “Femmes, République et Démocratie”, en *Puvoirs*, nº 82, 1997, pp. 141-3.