

El régimen electoral español en busca de la democracia paritaria

Antonio Pérez Miras*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 28 de diciembre de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de mayo de 2016.

Resumen: El presente trabajo analiza los cambios legislativos producidos en España para mejorar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de representación política. Ello lleva a un cuestionamiento del sistema de listas cerradas y bloqueadas imperantes en la mayoría de las elecciones que tienen lugar en España para concluir con la necesidad de su mantenimiento en aras de asegurar esa presencia equilibrada de ambos sexos en los diferentes órganos de representación política

Palabras clave: Sistemas electorales / Representación política / Sistema de listas / Listas cerradas / Listas abiertas / Listas rígidas / Paridad política / Cuotas de participación política / Sistema de cuotas / Equidad de género / Igualdad de oportunidades / España.

Abstract: This paper analyzes the legislative changes in Spain to improve the balanced presence of both sexes in political representative bodies. This leads to a questioning of the closed and locked list system in most of the elections that take place in Spain to conclude the need of keeping them in order to ensure that balanced presence of both sexes in the different bodies of political representation

Key Words: Electoral systems / Political representation / List system / Closed lists / Open lists / Gender representation / Gender quota / Gender equality / Equal opportunities / Spain.

*Español, profesional en derecho, correo apmiras@icade.comillas.edu. Profesor colaborador asociado en la Facultad de Derecho (ICADE) de la Universidad Pontificia Comillas (Madrid). Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en derecho constitucional por la Universidad de Bolonia.

1. PREMISA

La reciente celebración de elecciones generales en España ha dejado unos resultados insólitos en un sistema que hasta el momento había garantizado un sólido bipartidismo¹. El cuestionamiento del sistema electoral español ha sido una constante desde su implementación en los albores de la nueva democracia. Pero en los actuales tiempos en que todos los partidos de la arena política hablan de regeneración², seguramente estos dejarán huella en el sistema electoral de España³.

El debate acerca de la efectividad del sistema electoral es consustancial a la democracia y sus principios inherentes. En el Estado constitucional español, esos principios se deducen desde los valores superiores que consagra el art. 1.1 de la Constitución española (en adelante, CE) entre los que se encuentran la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político. Por lo tanto, como primer pensamiento podríamos afirmar que un sistema electoral efectivo es aquel que, en un Estado democrático de derecho como el español, consigue que dichos valores constitucionales impregnen la ingeniería electoral que debe dar actuación al mandato constitucional sobre la materia. Es evidente que el

¹ Los resultados electorales desde la instauración de la democracia en España muestran con claridad esta idea, como además se ha expresado la práctica unanimidad de la doctrina. Este bipartidismo ha sido también hasta el momento fuente de estabilidad de los gobiernos, sin problemas de alternancia entre los dos grandes partidos. Este panorama ha cambiado desde la celebración de elecciones generales el pasado 20 de diciembre de 2015; por vez primera, el resultado del Congreso de los Diputados ha colocado a cuatro partidos de ámbito estatal en posiciones de fuerza, alejados todos de la mayoría absoluta. Estos partidos han sido incapaces de llegar a acuerdos y conformar gobierno, aun en minoría, con lo que por vez primera también en la historia de la democracia española se ha activado el art. 99.5 CE y se van a volver a celebrar elecciones generales el 26 de junio de 2016.

² Parece que esta palabra tiene una connotación positiva, como cambio hacia una mejor democracia, pero evidentemente todo cambio político que se ponga en marcha puede dar lugar incluso a una degeneración, con lo que este término lo usamos como una constatación de una idea que se encuentra en la agenda política española.

³ No podemos obviar el hecho de que los dos nuevos partidos que han entrado en la arena política española (Podemos y Ciudadanos), poniendo en jaque a los partidos tradicionales del bipartidismo (PSOE y Partido Popular), prevén una reforma del sistema electoral español.

art. 1.1 de la CE es solamente el pórtico del resto de principios constitucionales recogidos en la Norma Suprema, con lo que el sistema electoral deberá desarrollarse desde un punto de vista normativo entre lo marcado por el dictado constitucional y el desarrollo de la materia por el legislador orgánico y el autonómico, en su caso.

En el presente estudio vamos a partir de dos ideas que responden a una inquietud superior: la necesidad de reformar la ley electoral española de modo que se haga más patente el significado de la conexión que implica la representación, consustancial al Estado democrático. Buena prueba de ello puede encontrarse en el completo "Informe del Consejo de Estado", particularmente sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general del 24 de febrero de 2009⁴. Esas dos ideas que vamos a tratar de conjugar son aquellas explicitadas en el título de este trabajo: por un lado, la presencia equilibrada de ambos sexos en las listas electorales, y por otro, el carácter de bloqueadas de estas. Resalta a primera vista que el objeto de estudio va a ser las listas electorales, con especial énfasis a los dos extremos mencionados, así como su interacción e incluso posible colisión en el futuro.

Conviene, entonces, declarar la premisa básica de este estudio: las listas bloqueadas son una garantía del principio de democracia paritaria, instaurado en el sistema electoral español desde 2007 mediante la

⁴ El Gobierno encomendó al Consejo de Estado la elaboración de dicho Informe el 27 de junio de 2008(p. 4), en cuyo escrito de consulta podemos leer, entre otras cosas, que "el Gobierno considera adecuado y conveniente el examen y la valoración de aquellas propuestas de reforma de la legislación electoral que, siendo compatibles con la Constitución, contribuyan a incrementar la calidad democrática del sistema político y a facilitar el ejercicio del derecho al sufragio por los ciudadanos".

disposición adicional 2.^a (en adelante DA) LOIMH⁵. Para ello vamos a apuntar brevemente las principales características sobre la regulación vigente desde el importante cambio que dicha ley ha introducido, no sin polémica, en la LOREG⁶ (§2), y sobre tal base manifestar una serie de cuestiones que, a futuro y conforme a las peticiones de regeneración democrática, podrían suponer un desafío para la consecución de uno de los fines últimos de la democracia paritaria, como es el que todo órgano de representación política tenga una presencia equilibrada de ambos sexos (§3). De aquí extraeremos unas conclusiones finales sobre la pertinencia o no de proceder a un replanteamiento de la lista cerrada bloqueada como medio para la consecución de una mayor paridad de género (§4).

Esta premisa no es ajena a las inquietudes de cambio que confían en un nuevo tipo de lista electoral como un mantra de la mejora de la representatividad política, pues, siguiendo a Nohlen (2004, p. 66), allí “donde se utiliza la lista cerrada y bloqueada existe una discusión casi permanente sobre la forma de la lista y su reforma”.⁷ Este estudio pretende, en consecuencia, llamar la atención sobre las posibles orientaciones de esas reformas electorales en relación, precisamente, con una de las últimas y polémicas reformas del sistema electoral que ha introducido la obligación de conformar las listas electorales respetando unas determinadas cuotas de géneros, como veremos infra.

⁵ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres (BOE n.º 71, de 23 de marzo).

⁶ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, Régimen Electoral General (BOE n.º 147, de 20 de junio; rect. BOE n.º 17, de 20 de enero 1986) y modificaciones posteriores.

⁷ Continúa diciendo Nohlen (ídem): “En España y América Latina se aboga por la lista no bloqueada en función de mejorar las relaciones entre elector y elegidos, el grado de conocimiento de su representante por parte del votante, y la responsabilidad del representante frente a sus electores (*accountability*)”.

Considero conveniente en esta introducción concretar el concepto de democracia paritaria⁸ que ilustra el título de este trabajo, y para ello veo oportuno remitirme a las palabras de Macías (2008, p. 40), que con solidez ha tratado esta temática de la democracia paritaria, definiéndola como:

...un principio básico, un postulado que ha de inspirar y fundamentar la actuación de los poderes públicos y, en general, todo el entramado jurídico y político para la consecución de la igualdad de género. Por ello, también constituye una garantía para la salvaguarda de la igualdad en la realización de los derechos políticos de las mujeres –y de los hombres– y, fundamentalmente, del derecho al sufragio pasivo.

Y sobre este derecho más adelante resalta que:

...el postulado de Democracia paritaria debería cumplir con la función de servir como principio inspirador y fundamentador del tenor de la norma al representar una condición esencial para que el desarrollo del derecho de sufragio sea efectivo y su ejercicio por los ciudadanos y las ciudadanas constituya un requisito inescindible del Estado social y democrático de Derecho. Ello ha de comportar la participación equilibrada de hombres y mujeres en los centros y órganos de decisión y representación política. (Macías, p. 158).

En definitiva, para esta autora,

...la Democracia paritaria es democracia representativa y la democracia representativa ha de ser paritaria. Por lo tanto, hablar en términos de Democracia paritaria no significa más que entender que, en democracia, las mujeres y los

⁸ Este término se acuñó en la Declaración de Atenas de 1992, sobre la integración en igualdad de la mujer en la sociedad democrática. Sobre su origen y evolución, véase Macías (2008, pp. 39-40) y Melado (2009, pp. 483-485). Un estudio comparado puede verse en Álvarez (2013).

hombres han de formar parte de las elites políticas para que la defensa de sus intereses y de sus derechos no quede en manos ajenas. (Macías, p. 41)

Asentado lo anterior, es reseñable, por su parte, el hecho de que en el texto constitucional, propiamente, no se recogen las principales cuestiones normativas que debemos manejar en este trabajo; es en el ámbito de la ley orgánica donde se va a desarrollar la regulación de los dos dominios materiales que vamos a entrecruzar. Esta falta de regulación expresa en la norma *normarum*, como en cambio sí sucede en países cercanos, ha supuesto una crítica de la doctrina sobre la oportunidad y el modo de conseguir una igualdad real identificativa de la sociedad posmoderna en que vivimos⁹.

A mi entender hubiese sido deseable que hubiera existido un consenso entre las fuerzas políticas que permitiera abordar directamente una reforma constitucional referente a la igualdad real. Soy consciente, empero, de que las reformas constitucionales necesarias son *rara avis* en el sistema político español –como demuestra la mitad de las que se han llevado a cabo en el ordenamiento constitucional español hasta la fecha¹⁰– y que, por tanto, no dejo de sumarme a aquellos que predicán en el laboratorio de las ideas¹¹.

⁹ Quizá sea atrevido hablar *ahora* de sociedad *desgenerada* pero puede que fuera deseable, como ocurriera en su momento con la dialéctica de clases, una evolución hacia una verdadera identificación sexual que trascienda roles de dominación y sumisión en busca de una sustancial igualdad formal y real donde el género no sea motor o causa de determinadas relaciones sociopolíticas.

¹⁰ En España sólo ha habido dos reformas constitucionales.

¹¹ A favor de la inclusión en la Constitución, siguiendo la estela del art. 51 de la Constitución italiana, de una referencia a la paridad en la definición constitucional del sufragio se muestra Santolaya (2013, p. 106), al tiempo que se muestra crítico con la falta de consenso que ha precedido la reforma de la LOREG en 2007. Resalta además este autor que, de las 18 modificaciones operadas en la LOREG, la llevada a cabo por la LOIMH ha sido la única que no ha contado con el respaldo de las dos principales fuerzas políticas, que acabó incluso en un recurso de inconstitucionalidad (ídem, p. 104). Por su parte, Rodríguez-Zapata se expresa en un modo similar en su VP a la STC 12/2008, que precisamente contesta dicho recurso, cuando lo acaba pidiendo una reflexión “sobre las razones por las que [en] Francia, Alemania, Italia, Portugal o Bélgica, la introducción de

Toca, igualmente, hacer una breve referencia a las ideas de listas y votos que vamos a referir en este estudio, principalmente siguiendo a Nohlen (2004). Salvo en el Senado, que sigue un sistema de *panachage* con voto múltiple limitado, en el resto de elecciones rige el sistema de listas cerradas y bloqueadas, introducido para el Congreso por el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, pero que se ha mantenido ya en la etapa constitucional con la LOREG. Según este modelo, la lista cerrada implica que los votantes no pueden elaborar su propia nómina escogiendo entre quienes figuran en diferentes candidaturas, pero tampoco pueden alterar el orden en que aparecen los candidatos de la lista finalmente elegida al ser está bloqueada.

No sólo el Congreso ha adoptado este modelo, que implica un voto único por elector, sino que rige en las elecciones municipales (y asimiladas), en las europeas y en las autonómicas. Las primeras se regulan por la LOREG, que tiene carácter supletorio respecto de la legislación autonómica, aunque prácticamente las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) han copiado este sistema. Sobre las especialidades que puedan existir en los subsistemas autonómicos, me remito a la obra de Álvarez & Alcón (2011). En todo caso, conviene señalar aquí que en materia de igualdad de género y procesos electorales, buena parte de la legislación autonómica ha sido una importante punta de lanza en la búsqueda de fórmulas para conseguir mayor representación

cuotas o paridades en la actividad política ha venido precedida de la reforma de sus respectivas constituciones. No creo que obedezca tan sólo al respeto jurídico que a estos países les merecen sus propias normas constitucionales sino a algo más profundo, que es la necesidad de que los elementos estructurales de la democracia sean fruto del consenso y no de la imposición de una mayoría parlamentaria coyuntural al resto de las fuerzas políticas”.

En cambio, Melado (2009, p. 482) parece mostrarse en contra de la imprescindibilidad de una reforma constitucional en este punto, habiendo bastado el dictado de la Ley Orgánica y el aval de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional en la referida sentencia.

paritaria en sus respectivas asambleas, además de ser, en general, innovadoras y avanzadas en legislación específica de igualdad¹² (cfr. Macías, 2008, pp. 145-153).

2. BREVES APUNTES SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS CUOTAS DE SEXO EN EL RÉGIMEN ELECTORAL ESPAÑOL

Ya hemos hecho referencia en el apartado anterior a que, desde el punto de vista normativo, la regulación de la cuestión que estamos tratando data de 2007, con la histórica aprobación de la LOIMH¹³. Centrándonos ahora en el ámbito electoral, el cambio legislativo ha sido aparentemente sencillo, pues tan sólo se ha añadido a la LOREG un artículo, que se encuadra dentro del Título I Capítulo VI sección 2.^a, sobre 'presentación y proclamación de candidatos'¹⁴. Así, la DA 2.^a LOIMH¹⁵ ha dado tenor al nuevo art. 44 bis LOREG, que viene a determinar nuevos requisitos que deben concurrir en las candidaturas que presenten los partidos y federaciones legalmente inscritos en el Registro de Partidos Políticos, las coaliciones que aquellos deseen pactar así como las

¹² A mi entender, ello es una muestra evidente más de la concreción del Estado social (art. 1.1 CE) a través del Estado autonómico (cfr. Solozábal, 2004, p. 158 y ss.).

¹³ Esta ley ha sido objeto de juicio de constitucionalidad precisamente por la cuestión electoral, como consecuencia de una cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, y de un recurso de inconstitucionalidad, acumulado al anterior, interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados. La STC 12/2008, de 29 de enero, avala la constitucionalidad de la composición equilibrada por cuotas con fundamento en el art. 9.2 CE (en especial, FJ 7).

Resulta gratamente interesante, desde un punto de vista teórico, el voto particular del magistrado Rodríguez-Zapata en cuanto al principio de unidad de la representación política (FJ 2) con una reconstrucción de los principios de la Revolución francesa. Sin embargo, me parece que cabe aproximarse al concepto unívoco de pueblo soberano desde la cosmovisión dual de nuestra naturaleza bisexuada. En tal sentido, es muy ilustrador el recorrido que realiza Macías por los teóricos del constitucionalismo liberal y la teoría del pacto social, donde evidencia la masculinización del poder en aquella época, siendo la mujer postergada al ámbito privado, (2008, p. 13-43) y que le lleva a concluir la necesidad de un nuevo pacto social inclusivo para una democracia representativa paritaria (Ídem, pp. 167-172): "un contrato social acabado basado en la esencia de ser representante y representado: hombre y mujer, pueblo soberano, en definitiva." (Ídem, p. 171)

¹⁴ Sin duda esta no fue ni la primera tentativa ni la única manera que se había barajado previamente en el Parlamento. Un análisis de estos proyectos y proposiciones de ley, desde 2001, puede verse en Macías (2008, pp.141-145)

¹⁵ Conviene resaltar que es precisamente esta DA 2.^a LOIMH que atañe a materia electoral, junto con las DDAA 1.^a y 3.^a, las que confieren el carácter orgánico a esta Ley, conforme a la DF 2.^a LOIMH.

agrupaciones de electores que, en su caso, acudan a unas elecciones (art. 44 LOREG), y cuyos efectos tienen un carácter general y transversal en todos los procesos electorales.

Los sujetos, pues, que pueden presentar candidatos a unas elecciones convocadas son sólo aquellos que expresamente prevé el art. 44 LOREG y que acabamos de mencionar. Dejando ahora al margen las agrupaciones de electores, los partidos políticos, federaciones y coaliciones sin duda “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son el instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 CE). En consecuencia, el legislador orgánico electoral les ha facultado para la elaboración de las listas de candidatos, en su doble condición de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático (STC 48/2003, FJ 5), y por tanto, cauces válidos para el logro de la sustantivación de la igualdad propugnada en el art. 9.2 CE (STC 12/2008, FJ 5). Ello no convierte al partido en titular del derecho fundamental de sufragio en su doble vertiente, sino que este permanece de manera individual en cada ciudadano. Para este es evidente que el derecho de sufragio pasivo despliega todos sus efectos en el momento de su proclamación como candidato, y en especial como electo; por tanto, no significa que se tenga derecho a ser candidato de un partido cualquiera. Efectivamente, es el partido, en su acepción amplia que estamos manejando, el que goza de una libertad de selección de sus candidatos. El nuevo art. 44 bis LOREG no viene a determinar la manera en que deben elegirse los candidatos, tan sólo va a añadir una nueva exigencia a la hora de configurar las variadas listas electorales. En palabras del Tribunal Constitucional, “esa

constricción de la libertad del partido resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva para el ejercicio de los derechos fundamentales”. (STC 12/2008, FJ 5)¹⁶

Lo mantenido hasta ahora es predicable también de las agrupaciones de electores como señala la misma sentencia (FJ 7) que recuerda, además, que no caben candidaturas individuales mediante este procedimiento de agrupaciones de electores, pues su mismo carácter plural refleja la necesidad de concurrir a un proceso electoral formando una lista.

Salvo las excepciones lógicas predicables de algunas circunscripciones en determinadas elecciones, podemos afirmar que las listas de candidatos son la regla general para cualquier tipo de elección, siguiendo el art. 44.1 LOREG en relación con los arts. 169.2 (elecciones generales), 187.2 (elecciones municipales), 201 (cabildos insulares canarios, por remisión a la normativa aplicable a los concejales), 220.2 (elecciones europeas) LOREG, además de la legislación autonómica electoral, que es similar entre sí y con el marco general de la LOREG (vid. Álvarez, 2011, pp. 34-39). Es importante tener esto presente, dado que el legislador orgánico ha fijado la suerte de la paridad en cada órgano representativo al equilibrio de sexos en el que se conforman las listas electorales de las candidaturas.

Así, se entiende que el art. 44 bis. 1 *ab initio* LOREG disponga que:

Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los

¹⁶ Una posición contraria al pronunciamiento del Tribunal, en cuanto que se considera que se cercena la libertad ideológica y de autoorganización de los partidos la podemos encontrar en el VP a la STC 12/2008 de RODRÍGUEZ-ZAPATA.

consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (vid. DA 1.^a LOREG) deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento.

A continuación, se añade en el mismo artículo que “cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aplicándose la regla de la cuota mínima del cuarenta por ciento y del equilibrio numérico en caso de menos de cinco puestos en cada tramo de cinco (párr. 2). Igualmente, estas reglas se aplicarán a las listas de suplentes (párr. 3).

En la LOREG se establecen, sin embargo, unas excepciones a esta regla general que, según el órgano al que van dirigidas, van a mostrar una permisividad al alza o una exclusión de la misma.

Así, en el momento de entrada en vigor de la LOIMH, algunas CCAA ya habían dictado leyes electorales propias, siempre más ambiciosas que la regulación de 2007, puesto que predicaban listas al cincuenta por ciento, en algunos casos con alternancia entre sexos¹⁷. Sólo por este motivo se entiende que en el art. 44 bis 1. párr. 2 se prevea que:

¹⁷ La primera comunidad en establecer la alternancia de candidatos de distinto sexo fue Islas Baleares a través de la modificación de su ley electoral mediante la Ley 6/2002, de 21 de junio. En ese mismo año, Castilla-La Mancha también modifica su ley electoral mediante la Ley 11/2002, de 27 de junio en un sentido similar. Pero ambas leyes fueron recurridas por el presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, aunque posteriormente el presidente Rodríguez Zapatero desistió de la acción (vid AATC 331 y 359 de 2006). Posteriormente, en 2005, otras dos CCAA modifican sus respectivas leyes electorales: País Vasco, mediante la Ley 5/2005, de 18 de febrero; Andalucía mediante la Ley 5/2005, de 8 de abril. Ambas reformas han sido avaladas por el Tribunal Constitucional, respectivamente, en las SSTC 13/2009, de 19 de enero y 40/2001, de

En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.

La segunda excepción es una dispensa aplicable en el ámbito local en razón de la población: están exentos los municipios de menos de 3.000 residentes (art. 187.2 párr. 2 LOREG) y en las islas con menos de 5.000 habitantes (art. 201.3 párr. 2 LOREG).

Para el caso del Senado, el art. 44 bis. 4 LOREG establece que:

Quando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171¹⁸ de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico.

Recapitulando, podemos observar que la regla del art. 44 bis sobre presencia equilibrada de ambos sexos opera en el momento de la candidatura a través de asegurar una cuota mínima del cuarenta por ciento a uno de los sexos, tendente a asegurar el equilibrio numérico allí donde sea posible, incluso posibilitando una normativa autonómica que produzca mayor incidencia paritaria¹⁹. No obstante, resulta incluso desilusionante que, aun con el correcto uso de esta herramienta, los porcentajes de representación de ambos sexos no han variado

31 de marzo. Un panorama de la presencia de mujeres en las asambleas autonómicas puede verse en Serra (2008).

¹⁸ El art. 171.1 LOREG especifica que "las candidaturas para el Senado *son individuales* a efectos de votación y escrutinio *aunque pueden agruparse en listas* a efectos de presentación y campaña electoral".

¹⁹ Un estudio práctico sobre el impacto que la nueva regulación ha tenido en las elecciones que se han ido sucediendo desde 2007 puede verse en Álvarez (2011).

sustancialmente, salvo en algunas asambleas autonómicas, tras la celebración de elecciones con las nuevas listas por cuotas²⁰.

3. POSIBLES CONFLICTOS ANTE UN EVENTUAL CAMBIO DEL SISTEMA ELECTORAL

Con este apartado se quiere reflexionar en torno al sendero por el que puede discurrir un hipotético, aunque no desdeñable, cambio del sistema electoral, cambio en profundidad que podría llevar incluso a un nuevo escenario para las diversas citas con las urnas por parte de la ciudadanía. Sin embargo, no podemos obviar que ya con la legislación vigente, que acabamos de estudiar, es posible el hurto del principio de presencia equilibrada que se trata de respetar, precisamente por parte de aquellos que, como ya hemos dicho, tienen el deber constitucional de comunicar las esferas individuales, sociales y políticas de las personas. Tan sólo basta colocar al sexo que se quiera excluir en los puestos donde no existe expectativa de escaño²¹.

En mi opinión, los grandes retos de la integración sexual equilibrada en la política se encuentran sobre todo ante la necesidad de repensar la conexión entre representante y representado. Si con la herramienta actual, listas cerradas, bloqueadas y por cuotas, aún el género femenino no ha alcanzado un ámbito satisfactorio de visibilidad, ¿se mantendría ante una hipotética mayor apertura del modelo electoral? Lo que no puede

²⁰ Sirva de ejemplo que el porcentaje de mujeres en el Congreso de los Diputados ha permanecido en un 36% en las tres convocatorias anteriores (2004, 2008, 2011) a pesar de la aplicación desde 2007 de la nueva regulación (cfr. Santolaya, 2013, pp. 105-106). Sin duda, una explicación se entiende acudiendo a los efectos mecánicos que produce el dictado de la norma. Para su mejor comprensión puede verse Ramírez (2013, pp. 145-150).

²¹ Como apunta Macías (2008, p. 100), "excluir arbitrariamente a las mujeres o, lo que es lo mismo, incluirlas en las listas sin opción ninguna a acceder finalmente al cargo representativo, es un déficit de la democracia. Esta democracia queda así incompleta al eludir la igualdad como valor superior, como principio y como derecho contribuyendo, por ende, a una discriminación por razón de género contraria a nuestro ordenamiento jurídico constitucional".

ser una respuesta válida es la idea de la “mantis religiosa” por la que la conjunción entre tiempo y la evidente capacidad de trabajo de las mujeres, les llevará poco a poco a desplazar al hombre de sus tradicionales puestos en todo sector²².

Siguiendo el Informe del Consejo de Estado de 2009, no parece descartable la introducción del voto de preferencia precisamente mediante el desbloqueo de las listas²³. De llevarse a cabo tal reforma, ante las normativas apenas descritas, podría llegarse a la paradoja de que uno de los sexos no tuviera eco entre los electores y, por tanto, el órgano de representación no respondiera a la realidad social que representa. Qué duda cabe de que ello me parece perfectamente lícito, pero conviene resaltar el estupor que podría suponer para nuestra sociedad –en nosotros mismos– no poder culpar de nuestros males y nuestras vergüenzas a la fuerza política de turno.

Por su parte, la posibilidad de ampliar más allá del Senado las listas abiertas (posibilidad de votar a candidatos de más de un partido), no parece deseable²⁴. Sin embargo, es evidente que los riesgos apuntados para las listas cerradas pero desbloqueadas son perfectamente

²² Ante esta visión futurística cobra especial relevancia la idea de que la LOIMH es en realidad el último instrumento masculino para asegurarse una cuota mínima en el futuro.

²³ Cfr. Brenes & Matarrita (2012), que realizan una síntesis de los efectos, no tan favorables, de la adopción del voto preferencial. Para nuestro objeto de estudio, resulta especialmente interesante el efecto negativo en a la equidad de género (pp. 57-58).

²⁴ Así se expresa el Consejo de Estado en el citado Informe (2009): “no parece oportuno, en principio, un cambio radical del modelo actualmente vigente, que llevase a una total apertura de las listas, lo cual podría dar lugar a una correlación de fuerzas políticas impredecible, con mayorías o minorías insólitas, que complicaría de manera notable el funcionamiento de la Cámara. Piénsese, a este respecto, en el carácter excepcional con que las listas abiertas se contemplan en el ámbito comparado, siempre además en países que, por sus reducidas dimensiones geográficas [Luxemburgo y Suiza], se prestan mejor a una cercana relación entre representantes y representados”.

traspasables al caso de adoptar un sistema de listas abiertas, aun con mecanismos como los previstos en el art. 44 bis LOREG para el Senado.

Me parece que la única solución posible pasa por confiar en aquellos a los que la Constitución atribuye la función de servir de cauce de los intereses políticos ex art. 6 CE: los partidos, federaciones o coaliciones²⁵. El problema es que estos mismos –no todos, bien es cierto– ya se han mostrado impotentes en autorregularse para la confección equilibrada de las listas. Ha faltado un pacto de todas las fuerzas políticas que hubiera hecho innecesaria la reforma de la LOREG, un acuerdo de trascendencia constitucional que incluso supondría no haber tenido que defender en estas páginas la inclusión en el texto constitucional de un principio específico de igualdad en el ámbito electoral. Creo que esta postura de confianza en el partido político es la que aúna las distintas posiciones doctrinales y la que lima las asperezas intelectuales que todo cambio sustancial suele provocar²⁶.

Para no caer en un pesimismo antropológico, me permito invitar al lector a una propuesta *de lege ferenda*, venturosa: pensemos en un sistema electoral en donde el partido siga siendo el centro del sistema. Imaginemos un modelo a dos vueltas, distinto, empero, del *ballotage* característico del sistema francés, en el que todos los candidatos que el partido –o coalición– quisiera proponer (incluso independientes) deberían

²⁵ Sin lugar a dudas, sin la connivencia de los actores políticos la paridad electoral es harto complicada, hasta el punto de que la primera misión integradora de ambos sexos debe empezar por el funcionamiento de los propios partidos. Esta idea ha empezado a tener acogimiento en otros países, como por ejemplo, Costa Rica, que al reformar su Código Electoral –estableciendo un texto muy avanzado– ha entrado en estas cuestiones que tratan de superar los solos efectos mecánicos de unas elecciones para impregnar todo el sistema del principio de paridad de género. Al respecto, me remito a los interesantes trabajos de Zamora (2010 y 2014).

²⁶ Ejemplifíquese esta postura concordante en las posiciones defendidas tanto por el Magistrado RODRÍGUEZ ZAPATA en su VP ya mencionado como por la tesis mantenida por Macías (2008).

haber ganado este derecho en unas elecciones primarias obligatorias generalizadas. Para ello, lo más conveniente sería la utilización de algún tipo de sistema mayoritario con un número suficiente de circunscripciones uninominales, e incluso con más de un voto, que relanzara precisamente el carácter individual del candidato. Ello daría lugar a efectos internos dentro del partido, que podrían conducir a la regeneración democrática y a una mejor circulación de élites. Por tanto, estas servirían de primer elemento integrador entre el elector y el partido o coalición, que concurrirían entonces al proceso electoral con una masa de candidatos y candidatas fuertemente legitimados.

La 'segunda vuelta' serían pues, propiamente, las elecciones normales donde se estarían eligiendo los miembros de los concejos, asambleas y parlamentos mediante una lista confeccionada por cada partido o coalición a partir de los candidatos electos en primarias. Así se deposita en el partido, no sólo la posibilidad de seguir una estrategia que aprovechara los resultados de las primarias, sino especialmente un mandato constitucional de igualdad para con el órgano de representación donde se quiere una presencia equilibrada de sexos.

Es evidente que los resultados de las primarias marcaría determinadamente el margen de maniobra de los partidos y que habría candidatos allí electos que finalmente no obtendrían escaño, pero el mantenimiento de las listas bloqueadas con presencia equilibrada –incluso mediante una generalización de la 'lista cremallera'– tendría entonces otro significado y otro fundamento, y realmente sería más fácil conseguir un órgano representativo paritario.

Sin duda esta idea puede ser objeto de un mayor y profundo desarrollo pero, para el propósito de estas páginas, me parece suficiente una llamada de atención con la que el partido sigue siendo un elemento de estabilidad y gobernabilidad al tiempo que se evita la atomización que podría conllevar un sistema puro de listas abiertas o el cainismo en las sedes de los partidos para ser incluido en una lista por gracia todopoderosa. Además, las críticas al mérito e idoneidad de los/as candidatos/as se salvaría precisamente por el hecho de haber superado una contienda electoral, verdadera meritocracia en un sistema igualitario de ciudadanos elegibles y electores.

4. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN: EL FIN JUSTIFICA LOS MEDIOS

Este trabajo ha partido de la premisa de que las listas bloqueadas ayudan a la consecución de la democracia paritaria. Se han estudiado los medios adoptados por el legislador orgánico para la consecución de tal fin y, sin embargo, sabemos que la herramienta no es tan útil como podría parecer. En el camino hemos dejado una reforma de la LOREG sin consenso y sometida a juicio de constitucionalidad, resuelto favorablemente –con igual suerte para las innovadoras legislaciones electorales autonómicas–. Por su parte, la doctrina se ha visto conmovida en fundamentadas posiciones clásicas de la construcción constitucionalista, al tiempo que la jurisprudencia salva, con base en el art. 9.2 CE –lo que se me antoja a veces escaso–, la necesidad de conseguir que una persona, por razón de sexo, no tenga más complicada su participación política.

La visión de un hemiciclo o un pleno de ayuntamiento plural me parece compatible con toda aquella persona que respete los valores y principios constitucionales. Ese pluralismo es necesariamente dual en cuanto se refiere a la integración de roles políticos de mujeres y hombres, y por tanto, esa visión implica que esa reunión de nuestros representantes responda a la realidad social y natural en que nos relacionamos, debiendo haber una correlación numérica entre aquellos y el pueblo representado.

Sin duda nuestra sociedad está buscando como fin la remoción de las diferencias construidas y para ello, el principio de presencia equilibrada se hace necesario. En los medios, me parece, estamos fallando. Y el derecho, mientras, busca una justificación que satisfaga las legítimas aspiraciones.

Los fines y la justificación, por tanto, parecen consensuados. Esa dubitación en el medio me ha llevado a defender la inclusión del principio electoral de presencia sexual equilibrada en una reforma constitucional. Pero, sin descartar las bondades que supondría, el problema es anterior: la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas, que en su capacidad de autoorganización hubieran roto el techo de cristal parlamentario cuando la sociedad lo empezaba a demandar. Todo lo posterior es consecuencia de esa inacción.

Y en ese "todo posterior" nos encontramos en una crisis de legitimidad de los partidos políticos y una necesidad de regeneración democrática. Las listas cerradas y bloqueadas, indubitadamente, han ayudado a dar estabilidad y gobernabilidad al país, pero ahora hay que conjugar otros intereses que sigan garantizando dicha gobernabilidad y estabilidad. Esta vez no se pueden alcanzar esas máximas a costa de una parte natural de la sociedad, y so pena de parcelarla. La alternativa pasa

por una confianza en nosotros mismos que se traduzca en una clase política no alejada, que responda a las ansias del conjunto. Con ese voto de confianza en los partidos, las listas bloqueadas pero equilibradas son el mejor método para conseguir que aquel hemiciclo responda auténticamente a la voluntad (paritaria) del pueblo (bisexual) soberano.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Álvarez, I. (2013). Modelos de democracia paritaria desde una óptica comparada. *Revista de Estudios Políticos*, (159), 39-76.
- Álvarez, I. (2011). ¿Es la democracia española paritaria?: La composición equilibrada de las listas electorales en la práctica. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, (29), 12-23.
- Álvarez, M.I. (2011). El sistema proporcional y sus efectos en la formación de mayorías parlamentarias: El sistema electoral del Congreso de los Diputados y de las Comunidades Autónomas. En: Álvarez Vélez, M.I. y Alcón Yustas, M.F. (coords.). *Estado y comunidades autónomas en España: sistemas electorales y participación política*. Madrid: Temas del Senado.
- Álvarez, M.I. y Alcón, M.F. (coords.) (2011). *Estado y comunidades autónomas en España: Sistemas Electorales y participación política*. Madrid: Temas del Senado.
- Brenes, L.D. y Matarrita, M.A. (2012). Efectos colaterales del voto preferente. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 42-62. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Macías, M. (2008). *La democracia representativa paritaria: consideraciones al hilo de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Córdoba: Universidad de Córdoba y Diputación de Córdoba, Delegación de Igualdad.
- Melado, A.I. (2009). Medidas de acción positiva, cuota interna, principio de representación equilibrada: paridad democrática. En: Jaime De Pablos, M.E. (Ed.). *Identidades femeninas en un mundo plural*. Sevilla: Arcibel Editores.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3.^a edición. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ramírez, V. (Ed.) (2013). *Sistema electoral para el Congreso de los Diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Santolaya, P. (2013). *Procedimiento y garantías electorales*. Cizur Menor: Civitas.
- Serra, R. (2008). La presencia de mujeres en los parlamentos autonómicos: la efectividad de las medidas de paridad adoptadas por los partidos políticos y por el legislador. *Revista de Estudios Políticos*, (141), 161-195.
- Solozábal, J.J. (2004). *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Zamora, E.M. (2010). El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral.: *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-26. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Zamora, E.M. (2014). El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 270-303. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>