

FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS¹

POR

RAFAEL NARANJO DE LA CRUZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Málaga

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de las medidas legislativas tendentes a lograr la equiparación de la presencia de la mujer a la del hombre en las candidaturas de los distintos procesos electorales, pese a haberse centrado por la doctrina principalmente en su justificación constitucional desde el punto de vista del fomento de la igualdad, presenta muy diversas vertientes². En las páginas siguientes nos centraremos exclusivamente en una de ellas, no

¹ Este trabajo se encuadra en el Proyecto de Investigación «La paridad electoral en Europa y en España. Modelos comparados y perspectivas españolas», financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (años 2000-2003), cuyo investigador principal es Ángel Rodríguez-Vergara Díaz, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Extremadura. Una primera y parcial aproximación a la materia fue presentada como comunicación al Congreso en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución, celebrado en Málaga los días 17 y 18 de octubre de 2003.

² El estudio de la cuestión desde otras perspectivas se pueden encontrar en MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN, «Comentario a la Ley del Parlamento de Castilla-La Mancha 11/2002 y a la Ley del Parlamento de Baleares 6/2002», *Artículo 14. Una perspectiva de género*, núm. 10, septiembre 2002, págs. 30-31; «Desigualdad com-

tan estudiada: la relativa al estudio de aquéllas desde la perspectiva del régimen constitucional de los partidos políticos. En definitiva, nos planteamos aquí el modo en que la adopción de una de estas medidas encaja con el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, las exigencias establecidas por la Norma Fundamental sobre la constitucionalidad de estos agentes de la vida política, y el derecho a la igualdad de trato que cada uno de ellos disfruta en relación con los restantes.

El protagonismo casi absoluto que alcanzan los partidos políticos en la actualidad en todos los procesos electorales desarrollados en nuestro Estado justifica, sin duda, nuestro objeto de estudio. Como se ha señalado en numerosas ocasiones, la importancia de su papel encuentra su raíz directamente en el texto constitucional. La Constitución, en su art. 6, destaca con evidente empeño la trascendencia de las funciones de los partidos políticos, buscando con ello en su origen marcar ostensiblemente las distancias en relación con el anterior régimen político. Así, el precepto mencionado establece que «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política».

En línea con lo expuesto, resulta evidente que en la actualidad el acceso a la condición de representante en cualquiera de las asambleas existentes en los distintos entes territoriales exige, casi indefectiblemente, pasar por el filtro del partido. De este modo, aunque la función de elaboración de las listas electorales es atribuida legalmente también a coaliciones, federaciones y agrupaciones electorales, son los partidos políticos los auténticos protagonistas de los procesos electorales³. Por

pensatoria en el acceso a cargos de representativos en el ordenamiento jurídico constitucional español. Situaciones comparadas», en AA.VV., *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 385-406; «Una legislación favorable a las cuotas electorales no es inconstitucional en España», en AA.VV., *La democracia paritaria en la construcción europea*, CELEM, Madrid, 2000, págs. 53-55; o ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, «Reflexiones constitucionales sobre la paridad electoral», *Artículo 14. Una perspectiva de género*, núm. 2, septiembre 1999, págs. 3-6.

³ En este sentido, el art. 44.1 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), establece que «Pueden presentar candidatos o listas de candidatos: a) los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente. b) Las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado siguiente. c) Las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente Ley.» En palabras de Antonio Torres del Moral, «la confección de las candidaturas electorales por el partido tiene una importancia decisiva en el sistema político porque ello equivale a hacer realmente de segundo grado o indirecto todo el proceso electoral celebrado en las democracias de partido» (Antonio

ello, los partidos políticos constituyen un punto de referencia ineludible para un estudio integral de la constitucionalidad de las medidas de fomento de la participación política de la mujer. Cualquier medida que sea imaginable tendente a la consecución de dicho fin —dejando a un lado ahora las basadas en políticas educativas, sin duda, las más importantes— va a incidir de uno u otro modo en su régimen jurídico.

Para alcanzar nuestro objetivo nos preguntaremos, en primer lugar, por los problemas que desde el punto de vista constitucional suscita una medida como la imposición directa por ley a los partidos políticos de cuotas en la elaboración de sus listas electorales. Si partimos de la existencia de dos bienes constitucionales, que de manera simplificada podríamos identificar con la igualdad real entre sexos y el derecho de asociación encarnado en los partidos políticos, veremos cómo la visión tradicional de la cuestión, de carácter marcadamente conflictual, no es la única posible, sino que, por el contrario, puede coexistir con otra que podríamos llamar «integradora». Para ello será necesario adentrarse en algunas de las líneas básicas del régimen jurídico de los partidos, particularmente en su naturaleza jurídica, su autonomía y la exigencia de democracia interna. En relación con otras medidas de fomento de la participación política de la mujer que podríamos denominar «indirectas», tales como la concesión de subvenciones o la previsión de espacios de propaganda gratuita en los medios de comunicación social de titularidad pública, analizaremos su posible contradicción con el derecho de los partidos políticos a no recibir un trato discriminatorio en relación con otros partidos⁴.

TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho constitucional español*, 5.ª ed., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004, vol. I, págs. 421-422). Respecto de las agrupaciones de electores, recuerda Jiménez Campo que no existe previsión o cautela alguna en la normativa vigente que evite el riesgo —nada improbable— de que tales “agrupaciones” puedan llegar a constituirse, por su continuidad y estabilidad orgánica, en auténticos partidos *de facto*, sobre los que no se hagan valer, sin embargo, las exigencias (entre ellas la de democrática interna) que el ordenamiento impone a los partidos.» (Javier JIMÉNEZ CAMPO, «Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional», en José Juan GONZÁLEZ ENCINAR, *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, págs. 219-220).

⁴ Quedan fuera de este trabajo, por tanto, el estudio de las medidas internas que, con el mismo objetivo, adopten los propios partidos políticos, cuya constitucionalidad no se discute. Para Salazar Benítez, «caen en una cierta contradicción todas las posiciones que admiten la posibilidad de establecimiento de cuotas por parte de los partidos pero no de manera obligatoria por ley» (Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial contra el monopolio de los púlpitos*, Diputación de Córdoba/Universidad de Córdoba, 2001, pág. 158).

2. INCIDENCIA DE LAS CUOTAS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS. VISIÓN CONFLICTUAL Y PERSPECTIVA INTEGRADORA

2.1. *Planteamiento general*

En este apartado estudiaremos la constitucionalidad de la primera de las medidas de fomento de la participación política de la mujer que hemos mencionado anteriormente, esto es, la consistente en la imposición a los partidos políticos de un porcentaje de presencia de mujeres en las listas electorales por ellos elaboradas. Veremos así cómo la naturaleza jurídica de los partidos como asociaciones supone para ellos el reconocimiento de un ámbito de autonomía que debe ser protegido frente a injerencias de los poderes públicos y que sufre una importante merma cuando se adopta una medida como la anteriormente mencionada —visión conflictual—. Finalmente incidiremos en la posibilidad de estudiar la cuestión desde una perspectiva diferente —integradora—, en virtud de la cual la imposición de cuotas no sólo no incide sobre ningún bien jurídico de los partidos políticos, sino que viene amparada por su propia configuración constitucional en el art. 6 CE, a través de la previsión que dispone para ellos una estructura interna y funcionamiento democráticos.

2.2. *Naturaleza jurídica de los partidos políticos y derecho de autoorganización*

Nuestro Tribunal Constitucional no ha dudado en calificar desde un primer momento a los partidos políticos como una especie dentro del género de las asociaciones, sin que a ello obste el tratamiento particular que reciben así los primeros en el citado art. 6 CE. De este modo, los partidos políticos entran dentro del ámbito de delimitación del derecho fundamental de asociación del art. 22 CE. Las prescripciones de este último precepto son, por tanto, aplicables en la medida en que el art. 6 CE no permita establecer alguna excepción al respecto⁵.

⁵ En palabras del TC «el derecho de asociación que regula el art. 22 CE “se refiere a un género —la asociación— dentro del cual caben modalidades específicas”, entre ellas las de aquellas asociaciones con especial relevancia constitucional, como son los sindicatos, los partidos políticos y las asociaciones empresariales (arts. 6 y 7 CE)». (STC 219/2001, f.j. 10). En otro lugar, afirma el TC que «El artículo 22.1 CE reconoce el derecho de asociación sin referencia material alguna, de modo que este derecho se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades» (STC 5/1996, f.j. 6). Del mismo modo, se sostiene que «Los partidos políticos son, sin duda, asociaciones que poseen unas características e incluso una naturaleza propias y específicas», de manera que «las

El TC ha distinguido cuatro dimensiones complementarias en el contenido del derecho fundamental de asociación. Por una parte, el derecho de asociación comprende una vertiente positiva que se concreta en la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a una ya existente. De otro lado —vertiente negativa—, integra una libertad de no asociarse, así como de abandonar la asociación a la que se pertenece. Otra dimensión del derecho fundamental mencionado hace referencia a las relaciones entre privados que se generan, de manera que garantiza una serie de facultades a los asociados frente a las asociaciones a las que pertenecen o, en su caso, a los particulares respecto de aquéllas a las que se quieren incorporar. Finalmente, abarca el derecho del art. 22 CE una libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas⁶. Es ésta última, la parte del contenido de la libertad de asociación que aquí nos interesa.

El TC ha afirmado en reiteradas ocasiones que «El derecho a asociarse conlleva sin duda la potestad autoorganizatoria de las asociaciones privadas, libre en principio de injerencia del poder público» (ATC 254/2001, f.j. 4, con cita de abundante jurisprudencia). Para el TC «El reconocimiento constitucional del derecho de asociación supone así la confirmación —y subsiguiente garantía— de la libertad que tienen los ciudadanos para fundar y participar en asociaciones. Ese derecho a asociarse se plasma, no sólo en la libre elección de los fines asociativos, sino también en la disponibilidad de organizarse libremente, sin otro tipo de condicionamientos que los dimanantes de los límites mismos que al efecto prevea el Ordenamiento jurídico.» (STC 104/1999, f.j. 2)⁷.

previsiones contenidas en los apartados 2 y siguientes del art. 22, en tanto que “garantía común” del derecho de asociación (STC 67/1985), son aplicables a todo tipo de asociaciones, incluidos los partidos políticos.» (STC 56/1995, f.j. 3.c). No consideramos éste el lugar más apropiado para abordar con mayor profundidad la compleja cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Al respecto, puede verse, entre otros, Francisco J. BASTIDA FREIJEDO, «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en José Juan GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *op.cit.*, págs. 67-92.

⁶ STC 173/1998, f.j. 8; 104/1999, f.j. 4. Para el TC, el derecho de asociación «que en su vertiente objetiva es uno de los elementos estructurales básicos del Estado social y democrático de Derecho, en tanto que derecho subjetivo es, en esencia, un derecho de libertad frente a posibles “interferencias de los poderes públicos” (STC 56/1995)» (STC 173/1998, f.j. 8).

⁷ Como señala el TC «una asociación ya constituida puede invocar directamente el art. 22 CE para defender su propia existencia conforme a la voluntad de sus asociados» (STC 219/2001, f.j. 4). Según la STC 104/1999, «el primer límite intrínseco de este derecho lo marca el principio de legalidad en cuya virtud los Estatutos sociales, como ejercicio de la potestad de autonomía han de acomodarse no sólo a la

La consideración de los partidos políticos como asociaciones les permite disfrutar, por lo que aquí interesa, de un considerable margen de autonomía en cuanto a su organización y funcionamiento interno, si bien, como veremos más adelante, éste viene a ser más estrecho que el que se predica del resto de asociaciones. Esta autonomía protege a los partidos frente a las injerencias injustificadas que en dicho ámbito pudieran derivarse de la actuación de los poderes públicos. Es precisamente la autonomía de los partidos la que se ve reducida cuando el legislador adopta una medida como la que aquí analizamos. Esta disminución en el alcance de la autonomía de los partidos, como hemos indicado con anterioridad, puede ser analizada jurídicamente desde dos puntos de vista diferentes. Una primera interpretación, de marcado carácter conflictual, concibe la imposición de cuotas electorales a favor de la mujer como un límite de esta autonomía del partido que, como tal restricción, incidiría sobre él desde fuera, justificándose en la necesidad de proteger otro bien o derecho constitucionalmente garantizado. La segunda alternativa integra, sin embargo, la labor del legislador en el propio contenido del derecho, tal y como éste resulta de una interpretación conjunta de los arts. 22 y 6 CE. El fundamento constitucional de tal concepción vendría dispuesto por la exigencia de democracia en la estructura interna y funcionamiento del partido político. En los siguientes apartados vamos a estudiar detenidamente cada una de estas alternativas.

2.3. *Las cuotas electorales como límites del derecho de asociación de los partidos políticos*

2.3.1. Hacia el logro de una igualdad real

A los efectos que aquí nos interesan, esta libertad asociativa, de la que los partidos políticos son igualmente titulares, podría amparar en un principio el derecho de éstos a disponer la composición de sus candidaturas con las personas que ellos estimen más oportuno, con independencia del sexo de la misma, respetando únicamente el procedimiento previsto para la elección de sus candidatos dentro de sus propios Estatutos⁸.

Constitución, sino también a las Leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho lo desarrollen o lo regulen.» (F.j. 2).

⁸ Así parece ser para Rey Martínez, quien afirma que el establecimiento de cuotas «lesiona el derecho de los partidos políticos, coaliciones, etc. (las entidades que contempla el art. 44.1 LOREG) a presentar los candidatos que libremente deseen» (Fernando REY MARTÍNEZ, «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», inédito, leído por cortesía de su autor, pág. 8).

No cabe duda de que uno de los ámbitos más importantes de vida de los partidos se corresponde con la designación de candidatos en la elaboración de las listas electorales. Que el modo en que ésta se realiza, dentro de las condiciones generales previstas por la LOREG, es una materia dejada tradicionalmente a la propia decisión de los partidos, es algo que se aprecia rápidamente sólo con ver cómo la vigente Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, al igual que sucedía con la anterior, carece de regulación propia al respecto⁹. Más aún, nada obliga al correspondiente Estatuto del partido a pronunciarse al respecto, con lo que el procedimiento de elaboración de las listas electorales puede quedar a lo que disponga la normativa interna de desarrollo del mismo.

Así pues, una medida como la consistente en la imposición por ley a los correspondientes órganos de decisión del partido de unos determinados porcentajes reservados a la presencia de la mujer en la elaboración de las listas electorales puede ser considerada como una injerencia de los poderes públicos en ese ámbito de autonomía que, inicialmente, corresponde a los partidos políticos como tipo específico de asociación. En definitiva, lo que se plantea desde esta perspectiva no es sino la imposición de un límite al derecho fundamental del art. 22 CE, del que es titular el propio partido político.

Sin embargo, esta potestad de autoorganización, pese a su importancia para la determinación de la identidad del derecho de asociación, no posee, con todo, un carácter ilimitado. La afirmación contraria supondría ir en contra de la constante negación por nuestro TC de la existencia de derechos fundamentales absolutos. Al contrario, el propio TC ha indicado que «el ejercicio de esa potestad no puede suponer en ningún caso la lesión de derechos fundamentales de terceros.» (ATC 254/2001, f.j. 4)¹⁰.

⁹ Sobre la elaboración de las listas, la LO de Partidos Políticos tan sólo señala expresamente que la inclusión regular «en sus listas electorales (de) personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas» es una de las circunstancias cuya repetición o acumulación con otras permite entender que en un partido político concurren los requisitos para ser declarado ilegal [art. 9.3.c)].

¹⁰ Con ello, el TC se aparta de la afirmación incluida en una de sus sentencias, que convertía el «derecho a establecer la propia organización» en «contenido esencial o núcleo» del derecho del art. 22 CE (STC 104/1999, f.j. 3). La consecuencia ineludible de dicha consideración sería la imposibilidad de imponer restricción alguna a la potestad de autoorganización de las asociaciones, toda vez que, como es sabido, el contenido esencial de un derecho fundamental no puede ser objeto de limitaciones. El TC confunde en dicha afirmación lo que es el «contenido esencial» del derecho con lo que es simplemente su «contenido».

Si esto es así, esto es, si la imposición de cuotas electorales constituye un límite al derecho fundamental de asociación que se encarna en los partidos, su conformidad con la Norma Fundamental depende del cumplimiento de una serie de requisitos suficientemente recogidos por la jurisprudencia constitucional¹¹. En este sentido, la medida analizada debe estar justificada por la necesidad de proteger otro bien o derecho constitucionalmente reconocido. Los derechos fundamentales, como es el caso del derecho de asociación, deben ser armonizados con los restantes bienes, derechos y valores constitucionales, que les pueden servir de límites¹². Pero además, en la limitación de la autonomía de organización de los partidos el legislador deberá cumplir con las exigencias del principio de proporcionalidad y, por último, no vulnerar el contenido esencial del derecho limitado¹³.

¹¹ Estos requisitos, que en este trabajo no se desarrollan, ha sido estudiados por el autor con detalle en otro lugar. Véase Rafael NARANJO DE LA CRUZ, *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*, Centro de Estudios Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000, págs. 72 y sigs.

¹² En palabras del TC «esa libertad de asociación, calificada como derecho fundamental en la Constitución, datado como tal de una más intensa protección previa y no posterior, no tiene carácter absoluto y colinda con los demás derechos de la misma índole y los derechos de los demás, teniendo como horizonte último el Código Penal, en cuya virtud las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito serán ilegales» (STC 104/1999, f.j. 2). La necesidad de interpretación sistemática de la Constitución se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones en la jurisprudencia del TC dedicada a la libertad negativa de asociación, en su relación con el fenómeno de la Administración corporativa. Así, como señala la STC 107/1996, en su f.j. 9, «el principio general de libertad y la libertad negativa de asociación (arts. 10.1 y 22 CE), por un lado, y la legitimidad constitucional de la Administración corporativa, en la que se encomiendan funciones jurídico-públicas a ciertas agrupaciones sociales (arts. 9.2, 36 y 52 CE), por otro, “generan cierto grado de tensión interpretativa en el interior de la Constitución”, que “no puede venir resuelto desde uno de sus extremos, sino, por el contrario y como venimos operando a partir de una interpretación sistemática y global de los preceptos constitucionales implicados; dicho de otro modo, sólo puede ser resuelto desde el principio de unidad de la Constitución” (SSTC 113/1994 y 179/1994)».

¹³ Para el TC «la facultad del legislador de restringir el ejercicio del derecho de asociación en atención a otros bienes con relevancia constitucional está sometida (...) a ciertos límites constitucionales (...). Uno de esos límites es de carácter formal, pues la directa limitación de un derecho fundamental sólo puede establecerse en una Ley Orgánica (...). Otros, en cambio, son de carácter material. Así, en primer lugar, la limitación ha de ser cierta y previsible, pues en otro caso la Ley perdería su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe y sometería el ejercicio del derecho a la voluntad de quien aplica la Ley (...). En segundo lugar, la limitación legal ha de ser a la vez proporcionada y respetuosa con el contenido esencial del derecho fundamental, según resulta de la doctrina consolidada de este Tribunal...» (STC 219/2001, f.j. 7).

Por lo que respecta al primero de los requisitos mencionado, el bien jurídico que se persigue mediante el establecimiento de cuotas es el logro de una igualdad real de la mujer en relación con el hombre en el terreno de la participación política, y más concretamente, en la composición de las asambleas representativas de los distintos entes públicos de carácter territorial. Se trata de un objetivo recogido plenamente por el texto constitucional, concretamente en su art. 9.2, que, como es sabido, ordena a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad entre individuos sea real y efectiva, remover los obstáculos que dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política¹⁴.

Al ser el bien jurídico que se alega la igualdad *real*, sólo el estudio de las condiciones existentes nos permitiría concluir que la necesidad de su consecución justifica la adopción de una medida legislativa, con independencia en este momento de cuál sea ésta. Por lo que respecta a las Cortes Generales, si bien un análisis de los datos relativos a ellas arroja como resultado el progresivo incremento de la presencia de parlamentarias desde las Cortes Constituyentes, todavía se aprecian considerables diferencias en relación con el número de hombres que desempeñan idéntico cargo¹⁵. En definitiva, la proporción de escaños ocupados por mujeres ha sido tradicionalmente, y es aún en la actualidad, inferior a la de aquéllos cuya titularidad corresponde a un hombre.

Que nada se opone a considerar a la igualdad como un bien jurídico susceptible en sus distintas manifestaciones constitucionales de justificar la imposición de un límite al derecho fundamental de asociación, es algo que se puede concluir a partir de la propia jurisprudencia del TC. Así, en el Auto 254/2001 se inadmite un recurso de amparo presentado por una Comunidad de Pescadores —asociación de derecho privado consuetudinario— frente a la sentencia que declara el derecho

¹⁴ El tenor literal del art. 9.2 CE establece que «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.» Sobre el alcance de este precepto, véase José Antonio MONTILLA MARTOS, «El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional. Su integración con el principio de igualdad», en AA.VV., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol. I, Tecnos, Madrid, 1997, págs. 437-463; Antonio TORRES DEL MORAL, «¿Qué igualdad?», *RDPol.*, núm. 44, 1998, págs. 77-102, especialmente págs. 91 y sigs.

¹⁵ Véanse en este sentido los datos ofrecidos en SALAZAR BENÍTEZ, *op.cit.*, págs. 56 y sigs.

de las mujeres hijas de pescadores miembros de la Comunidad a pertenecer a la misma en igualdad de condiciones que los varones, y que considera inconstitucional por discriminatoria las normas de admisión que lo impedían. Esta asociación, a la que el Ayuntamiento de Valencia tenía reconocida con carácter exclusivo la explotación económica de la riqueza piscícola de la Albufera, invoca en el recurso de amparo su derecho de asociación, violado, según ella, al imponérseles la admisión de nuevas asociadas al margen de los procedimientos de admisión aprobados por la Comunidad. A juicio de los recurrentes, el derecho a la igualdad sólo resultaría invocable por los ciudadanos frente a los poderes públicos, no así respecto de asociaciones privadas que se regirían conforme al principio de autonomía de la voluntad, consustancial al derecho de asociación.

A los argumentos expuestos por los recurrentes, el TC responde afirmando que «no puede ampararse en la autonomía de la voluntad de las asociaciones privadas una decisión (...) consistente en denegar u obstaculizar el ingreso a la Comunidad de Pescadores por razón de sexo, cuando esta Comunidad ocupa una posición privilegiada, al tener reconocida por el poder público la explotación económica en exclusiva de un dominio público (...) de modo que sólo se puede ejercer la actividad pesquera en ese lugar si se es miembro de dicha Comunidad.» (F.j. 4).

Ciertamente, a diferencia de lo que sucede en el caso en cuestión, en materia de cuotas el problema que se pretende afrontar no deriva de una decisión formalmente adoptada por los partidos, que rechace el acceso de la mujer a las candidaturas electorales. Por el contrario, se busca poner fin a una situación histórica de postergación de la mujer en estas listas y, como consecuencia, en su participación en los órganos de representación política. El partido político cuando presenta unas listas electorales descompensadas desde el punto de vista del criterio de género ayuda a perpetuar una situación real de desigualdad que atenta contra lo dispuesto en el art. 9.2 CE.

Por otra parte, el sentido de la doctrina establecida por el Auto mencionado parece basarse en una condición determinante. El TC da a entender que la vulneración del derecho fundamental a la igualdad se produce, como acabamos de ver, por ocupar la asociación en cuestión «una posición privilegiada, al tener reconocida por el poder público la explotación económica en exclusiva de un dominio público (...) de modo que sólo se puede ejercer la actividad pesquera en ese lugar si se es miembro de dicha Comunidad». Aunque el TC no se pronuncia abiertamente en este sentido, si interpretamos sus palabras en sentido contrario tendremos que llegar a la conclusión de que sin la presencia

de los condicionantes mencionados en el auto, podría haber sido otra la solución adoptada. Partiendo de la aceptación de esta premisa, si no hubiese concurrido, por tanto, esa «posición privilegiada» en la asociación en cuestión, su autonomía de la voluntad hubiera podido amparar, para el TC, la exclusión de mujeres como asociadas. La gravedad de la situación creada no hubiera sido, en este caso, la misma, toda vez que las excluidas hubieran podido, a su vez, crear una asociación distinta, titular de una posición jurídica absolutamente equivalente a la ya existente.

Las peculiaridades del régimen jurídico de los partidos políticos hacen, a nuestro juicio, perfectamente posible la transposición a ellos de la doctrina del TC. Ciertamente, la existencia de un régimen de libertad de partidos permitiría siempre la creación de uno nuevo, comprometido, sobre la base de su propia autonomía de organización, con la igualdad real entre hombres y mujeres en la elaboración de sus propias listas electorales. Pero esta posibilidad teórica no debe hacer perder de vista la existencia de otras circunstancias que acercan nuestro objeto de estudio al analizado en la sentencia. La posición de clara desventaja en que se encuentra cualquier partido político de nueva creación frente a los ya existentes a la hora de conseguir representación parlamentaria y la indudable relevancia pública de la función representativa que la propia Constitución otorga a los partidos políticos impedirían apreciar en este supuesto las condiciones que desde una interpretación del Auto citado, podrían justificar la prevalencia de la libertad de autoorganización asociativa sobre el derecho a la igualdad.

En definitiva, ante una práctica continuada de los partidos políticos consistente en la elaboración de unas listas electorales con presencia mayoritaria de hombres sobre mujeres, la posibilidad siempre abierta en nuestro ordenamiento a las personas contrarias a dicha práctica, o eventualmente afectadas por la misma, de crear otro partido o de actuar con la cobertura de otra figura jurídica no puede justificar la admisión de la situación creada, contraria a un principio constitucional como es el de igualdad real entre hombres y mujeres¹⁶.

2.3.2. La proporcionalidad de las cuotas electorales

No basta, sin embargo, con afirmar la virtualidad limitadora del derecho fundamental de asociación propia de un bien jurídico ampa-

¹⁶ Sobre el limitado alcance en nuestro ordenamiento de dicho «principio de voluntariedad», TORRES DEL MORAL, *Principios...*, *op.cit.*, vol. I, pág. 420.

rado por la Norma Fundamental para que el análisis de la constitucionalidad de la imposición legislativa de cuotas, como restricción del derecho fundamental de asociación, arroje un resultado positivo. Como dijimos anteriormente, todavía es necesario, en primer lugar, que supere el control realizado desde el principio de proporcionalidad y, finalmente, que el contenido esencial del derecho fundamental del art. 22 CE no se vea afectado por la eventual decisión del legislador¹⁷.

2.3.2.1. PRINCIPIO DE ADECUACIÓN

El principio de proporcionalidad, por su parte, exige, en primer lugar, que la limitación del mencionado derecho sea útil, en efecto, para conseguir el objetivo que subyace a ella. Esto es, la imposición a los partidos políticos de unos porcentajes reservados a la presencia de la mujer en sus listas electorales debe aparecer, sobre la base de un examen meramente empírico realizado a priori, como una medida capaz de contribuir al incremento de la presencia de la mujer en los órganos políticos de representación. En caso contrario, claro está, la restricción del derecho de asociación encarnado en los partidos resultaría injustificada, por no guardar la necesaria coherencia con el fin teóricamente perseguido.

Llegados a este punto, conviene introducir en nuestro análisis un elemento hasta ahora ausente, que no es otro que el tipo de cuotas por el que puede optar el legislador. En los supuestos de listas electorales cerradas y bloqueadas, la ley se puede limitar a exigir la reserva a la mujer de un determinado porcentaje, dejando al partido político la decisión final sobre los puestos concretos que van a ser utilizados para dar satisfacción a esa reserva. Pero cabría también la posibilidad de optar por establecer el denominado modelo de «listas-cremallera». Según el mismo, el partido político estaría obligado a situar alternativamente hombres y mujeres en los diferentes puestos de la concreta lista electoral.

Estudiadas ambas opciones desde el punto de vista de su adecuación, resulta que la primera de ellas —la mera imposición de cuotas— resulta ser tan sólo parcialmente útil para conseguir el objetivo propuesto. Ciertamente, supone un avance frente a la alternativa consistente en dejar la presencia de la mujer a la libre decisión de los partidos políticos. No obstante, bastaría situar a las candidatas en los

¹⁷ Sobre el significado del principio de proporcionalidad y del contenido esencial, véase NARANJO DE LA CRUZ, *op.cit.*, págs. 97 y sigs..

puestos de las listas electorales para los que resultase, en principio, más improbable la consecución de escaños para que la finalidad perseguida se viera frustrada. Frente a esta situación, las listas cremalleras presentan, sin duda, una ventaja: el ámbito de decisión del partido se reduce entonces considerablemente, y con él las posibilidades de eludir el fin de la ley. El partido político estaría obligado a emplazar a hombres y mujeres de manera alternativa en las listas. Así, únicamente aquellas circunscripciones electorales en las que el partido previera la obtención de un único escaño darían a éste un cierto margen de maniobra al respecto, permitiéndole situar entonces como cabeza de lista a un hombre.

Sin embargo, de lo dicho tan sólo resulta que ambas opciones superan el control de utilidad imprescindible para afirmar su conformidad con la Constitución. El principio de adecuación no dice nada acerca del grado en que la medida legislativa ha de satisfacer el fin que se persigue. Basta con que razonablemente se pueda prever que aquélla contribuirá a la consecución del mismo para que el principio de proporcionalidad se vea, en este punto, cumplido, y esto sucede con los dos tipos básicos descritos. Desde el punto de vista de su adecuación queda, pues, a la libre voluntad del legislador el optar por una u otra modalidad.

2.3.2.2. PRINCIPIO DE NECESIDAD

La satisfacción del principio de proporcionalidad obliga también a que no exista un modo alternativo de cumplir el objetivo perseguido por la ley con idéntica eficacia, pero con menor coste para el derecho fundamental limitado, en este caso el derecho de asociación (principio de necesidad). Si existen varios medios útiles, en principio, capaces de satisfacer con igual intensidad el fin buscado, el legislador debe optar, en primer lugar, por aquél que no afecte en absoluto al derecho en cuestión y, en su defecto, por el que lo haga en menor medida.

Cuando analizamos desde este punto de vista las dos opciones ya expuestas —simple imposición de cuotas o listas-cremallera—, el resultado es nuevamente que ambas superan las exigencias del principio de necesidad. Si nos centramos ahora en la primera de ellas, cabría alegar que el legislador tiene a su disposición también la posibilidad de lograr avances respecto de la consecución de una igualdad real en la presencia de hombre y mujer en los órganos políticos de representación a través de una política de subvenciones. En efecto, ésta sería más respetuosa con la autonomía de los partidos políticos —y, de este modo,

con el propio derecho fundamental de asociación— que la imposición de cuotas, en tanto que deja a la voluntad de aquéllos la decisión sobre si acogerse o no a dicha política. Sin embargo, la medida en que el punto de referencia de este análisis lo constituye el grado de eficacia con el que el legislador desea obtener el fin seguido, no cabe duda de que la imposición por ley del porcentaje deseado resulta, en principio, más eficaz que el mero incentivo a través de subvenciones.

A la misma conclusión se podría llegar en relación esta vez con las conocidas como listas-cremallera. También en este caso resulta favorable a ellas cualquier comparación realizada en términos de eficacia, se haga ésta con una política de incentivos a través de subvenciones, o con la mera imposición de cuotas, sin indicación a orden alguno.

En definitiva, tanto la opción legislativa por la mera reserva de cuotas en favor de la mujer, como el establecimiento de listas-cremallera superan el control de proporcionalidad, esta vez desde la perspectiva del principio de necesidad.

2.3.2.3. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO

Para completar la aplicación al caso que nos ocupa del principio de proporcionalidad, las medidas legislativas aludidas deben ser también examinadas sobre la base de su proporcionalidad, entendida ésta en sentido estricto. Ello obliga a que la importancia de los bienes que se encuentran en juego —en nuestro caso, igualdad real y autonomía de decisión de los partidos políticos—, apreciada desde un punto de vista exclusivamente constitucional, justifique el grado de intensidad con el que el derecho fundamental se ve afectado por el límite impuesto. Dicho con otras palabras, debe apreciarse una relación razonable, desde un punto de vista constitucional, entre la importancia del fin perseguido, la del derecho fundamental limitado y el medio utilizado para alcanzar el fin. Se trata, en definitiva, de realizar una ponderación de los bienes jurídicos que entran en conflicto, basada tan sólo en criterios anclados en la interpretación de la Constitución.

Cualquiera que sea el conflicto entre bienes jurídicos que se plantee, la ponderación de los mismos se articula fundamentalmente sobre la base de dos elementos: la importancia de los bienes que confluyen y la gravedad de la restricción que experimenta el bien jurídico sacrificado.

Por lo que respecta al primero, cuanto mayor es la importancia del derecho que se limita, mayor debe ser la del bien o bienes jurídicos que

sirven para justificar su restricción. Así, en este momento se trataría de decidir si el peso que, desde una perspectiva estrictamente constitucional, corresponde a la igualdad real es suficiente como para permitir la limitación del derecho de asociación de los partidos políticos que se aborda. Nada se opone a que así sea. Si es importante para el Estado democrático el derecho fundamental a la libertad de asociación, la relevancia que en el sistema constitucional corresponde al principio de igualdad real no es, sin duda, menor.

El segundo criterio —la gravedad de la restricción— podría formularse diciendo que el beneficio que se obtiene para el bien constitucional que entra en conflicto con el derecho fundamental debe poder justificar la intensidad de la concreta limitación impuesta al mismo. Es en este punto en el que reside la mayor dificultad para el intérprete de cara a la solución del conflicto que analizamos. El punto de partida ha de ser la específica medida legislativa adoptada, para decidir a partir de ella si se da una relación razonable entre los avances que logra en la consecución de una igual presencia de la mujer en los órganos de representación política y el sacrificio que experimenta el derecho de asociación, encarnado en los partidos políticos. Ante la variedad de medidas posibles, no cabe aquí pronunciarse con carácter exhaustivo sobre cada una de ellas. Diremos tan sólo que, en principio, ni la imposición de unas cuotas en torno al cincuenta por ciento, ni la adopción de unas listas-cremallera constituyen, a nuestro juicio, injerencias tan graves en la potestad de autoorganización incluida en el derecho de asociación que no puedan ser justificadas por la consecución de una igualdad real entre hombre y mujer en el ámbito de la participación política¹⁸.

Finalmente, aunque al margen ya del estudio del principio de proporcionalidad, ninguna de las medidas de cuotas aquí expuestas, al menos las que se sitúen en torno al cincuenta por ciento de las candi-

¹⁸ No desde la perspectiva del conflicto con el derecho de asociación, sino desde el análisis en términos de igualdad, entiende MARTÍNEZ SOSPEDRA que «cualquier clase de cuotas que medie entre el nivel correspondiente a la afiliación media y el equivalente del peso de las mujeres en el cuerpo electoral (levemente superior al 50%) tendría una posición muy fuerte en términos de proporcionalidad, ya que se limitaría a establecer reglas que imponen una mayor participación de las mujeres y no impiden no ya que los varones alcance el porcentaje de representación correspondiente a su peso en el cuerpo electoral, sino que ni siquiera alcanzan a suprimir la sobrerrepresentación masculina» (Manuel 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 Ceriol*, núms. 30/31, 2000, pág. 134).

daturas, afectarían al contenido esencial del derecho de asociación encarnado en los partidos políticos, toda vez que, siguiendo la ya suficientemente conocida definición del mismo por el TC, ni harían irreconocible al derecho como perteneciente al tipo en cuestión, ni impedirían la consecución de los intereses jurídicamente protegidos por el derecho de asociación¹⁹.

2.4. *Democracia interna y democracia paritaria. La imposición de cuotas electorales a través del art. 6 CE*

Como expusimos de manera resumida en la introducción a este trabajo, el estudio de la constitucionalidad de las medidas de cuotas electorales a favor de la mujer admite muy diversas lecturas y vías de resolución. En este apartado vamos a centrarnos en la que nos queda. Analizada ya la cuestión desde la perspectiva del conflicto entre bienes constitucionales —concretamente entre derecho fundamental de asociación e igualdad real de la mujer a efectos de participación política—, existiría otro camino que permite concluir que la adopción de una medida de estas características no sólo no entra en contradicción con el derecho de asociación, tal y como éste se encarna en el caso concreto de los partidos políticos, sino que, además, cabe perfectamente en el propio contenido del derecho, según éste aparece definido en una lectura conjunta de los arts. 6 y 22 CE²⁰.

Esta interpretación es posible gracias al mandato constitucional que dispone que la estructura interna y el funcionamiento de los parti-

¹⁹ Para el TC «Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose». Por otra parte, el contenido esencial del derecho sería también «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos». (STC 11/1981, f.j. 8).

²⁰ Para SALAZAR BENÍTEZ, «La vigencia efectiva del mandato del art. 6 CE legitimaría la regulación, poco probable políticamente, de unos procedimientos internos democráticos, los cuales no podrían desconocer, en cuanto exigencia de la igualdad sustancial, la necesidad de remover los obstáculos que en el interior de los partidos las mujeres aún siguen encontrando para acceder a puestos de responsabilidad. Su centralidad en el circuito democrático justificaría la regulación estricta de sus estructura y funcionamiento interno, sin que pudiera considerarse lesionada la libertad de creación y organización de los mismos. No podemos olvidar que esta libertad tiene unos límites claramente definidos en el texto constitucional.» (*op.cit.*, pág. 176).

dos deben ser democráticos²¹. De este modo, la Constitución pretende que los partidos políticos cumplan las importantes funciones que ella les atribuye desde el respeto a este principio democrático, contribuyendo así a garantizar, además, el propio funcionamiento democrático del Estado. Como afirma el TC: «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 su funcionamiento son autoritarios. Los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda “manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación” en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985)»²².

Del mandato constitucional, el TC ha podido indicar algunas manifestaciones, sin ánimo alguno de exhaustividad. Es con esta salvedad con la que deben leerse fragmentos como los que afirman que «la democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, (...) mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido.»

Sin embargo, como principio constitucional, la amplitud de sentido del concepto «democracia», la diversidad de lecturas que éste permite y su apertura a la evolución con el tiempo enfrentan a quien pretenda

²¹ Aunque la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación establece en su art. 5.5 que «La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con plenos respeto al pluralismo», la exigencia constitucional de estructura interna y funcionamiento democráticos se recoge sólo para determinadas estructuras asociativas, como es el caso, junto a los partidos políticos, de sindicatos (art. 7 CE), Colegios Profesionales (art. 36 CE) y organizaciones profesionales (art. 52 CE). A los partidos sería de aplicación la apreciación formulada por el TC por la que dicha exigencia «pone de relieve algo extremadamente importante a fin de comprender el complejo carácter de algunos de estos entes, que no es sino su última y decisiva dimensión social, su carácter último de formas de organización social. Su base, en efecto, es siempre social, sus órganos son de extracción social, sus intereses, por más que pueden ser también generales, son siempre y en último término intereses sociales. Sólo así se entiende la terminante disposición con la que concluyen estos preceptos constitucionales: su estructura interna y su funcionamiento deberán ser “democráticos”» (STC 179/1994).

²² STC 56/1995, f.j. 3.a).

estudiar este inciso del art. 6 CE ante la imposible tarea de concretar su sentido²³.

Esta diversidad de significados posibles del principio democrático, en su aplicación a la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, permite llegar a la conclusión de la necesidad de intermediación del legislador en la precisión de su sentido, sin perjuicio de su condición de norma constitucional de aplicación inmediata. En esta intervención, sin embargo, debe reconocerse un amplio margen de manobra al poder legislativo²⁴.

Este espacio de libre decisión que corresponde al legislador no ha sido, sin embargo, utilizado por éste para realizar una regulación de máximos. Por el contrario, los preceptos que en la vigente Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, abordan la cuestión establecen tan sólo una serie de condiciones y requisitos básicos y dejan en buena medida al propio partido, en el desarrollo de sus estatutos, la concreción de los mismos²⁵.

²³ Consciente de esta dificultad, un estudio en profundidad sobre el principio de democracia interna de los partidos políticos en José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999. En torno a este mandato como principio de constitucionalidad de los partidos políticos, Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, págs. 189 y sigs. Desde una perspectiva distinta a la que aquí se aborda, pone de manifiesto la vinculación existente entre la exigencia constitucional de estructura interna y funcionamiento democrático de los partidos políticos y la selección por éstos de los candidatos electorales, Jordi BARRAT I ESTEVE, «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 13, 1995, págs. 95-139.

²⁴ Así lo reconoce el propio TC, cuando afirma que «debe reconocerse que el precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como dispares pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática. La concreción del legislador resulta, por tanto, absolutamente necesaria y en la realización de esta tarea goza, como queda dicho, de un amplio margen de libertad de configuración.» (STC 56/1995, f.j. b).

²⁵ Aunque no es éste el lugar adecuado para realizar un análisis detenido del desarrollo legislativo del principio democrático en la LO 6/2002, de Partidos Políticos, sí diremos que, por lo que respecta a la organización y funcionamiento, aquél se encuentra en los arts. 6 a 8 de la misma. Tras establecer la necesidad, en los arts. 6 y 7.1 de que los partidos políticos ajusten su organización y funcionamiento al principio democrático, se detallan las siguientes manifestaciones del mismo: existencia de una asamblea general del conjunto de los miembros del partido, órgano superior

Por supuesto, entre esos requisitos mínimos, no sólo no se prevé, como es sabido, la imposición de cuotas a favor de la mujer en la elaboración de las listas electorales, sino que éste último es un asunto que, como dijimos anteriormente, queda reservado a los estatutos o a la normativa interna del partido político²⁶. No obstante, una de las posibles concreciones de esa democracia interna sería aquélla que incorporara el objetivo de una igualdad real entre sexos, esto es, la conocida como «democracia paritaria». En efecto, difícilmente se puede sostener la vigencia efectiva del principio democrático, si entre hom-

del partido encargado de la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución (art. 7.2); provisión de los órganos directivos de los partidos mediante sufragio libre y secreto (7.3); necesidad de que la normativa interna del partido establezca un plazo de convocatoria para los órganos colegiados que permita a sus componentes preparar sus debates y unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres, siendo la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, con carácter general, la mayoría simple de presentes o representados (7.4); deber de los estatutos de prever procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos (7.5); reconocimiento de unos derechos básicos de los afiliados: a) a participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos; b) a ser electores y elegibles para los cargos del mismo; c) a ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica; d) a impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a sus estatutos (art. 8.2); además, el procedimiento dispuesto para la expulsión de un afiliado o para su sanción, si ésta implica privación de derecho, deberá ser contradictorio, de manera que le queden garantizados a éste los derechos que menciona el art. 8.3. Finalmente, la vulneración continuada, reiterada y grave de la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica, se considera motivo de disolución judicial del partido (art. 10.2.b). Para Javier TAJADURA TEJADA, la regulación contenida en la ley «sigue siendo bastante básica y (...) se podría haber avanzado más en orden a garantizar de forma efectiva la dimensión interna del principio de constitucionalidad» (Javier TAJADURA TEJADA, *Partidos políticos y Constitución. Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y de la STC 48/2003, de 12 de marzo*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 72). Crítico con la configuración legal del mandato de democraticidad por la anterior Ley de Partidos, Ignacio de OTTO PARDO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs. 61-63.

²⁶ Para CASCAJO CASTRO, «no basta con establecer obligaciones de democracia interna, si después el cumplimiento de las mismas se confía a una normativa estatutaria, difícilmente justiciable, que hace de los partidos políticos un "santuario" desde el punto de vista del control judicial» (José Luis CASCAJO CASTRO, «Controles sobre los partidos políticos», en José Juan GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *op. cit.*, pág. 194).

bres y mujeres se dan todavía diferencias sustanciales en el ámbito de la participación y representación políticas, manifestadas incluso en su distinta presencia en las listas electorales elaboradas por los partidos²⁷. La opción legislativa actual por un modelo de mínimos en la concreción del principio democrático no es, sin duda, la única posible. Dentro de su margen de actuación, el legislador puede imponer concepciones más exigentes del principio democrático, donde cabría el establecimiento de cuotas, sin vulnerar por ello el derecho fundamental de asociación encarnado en el partido.

Respecto del partido político, la autonomía organizativa propia de las asociaciones se ve, pues, fuertemente matizada, ya en sede constitucional, por la exigencia de democracia interna. Ésta, y con ella su desarrollo legislativo, no actúa sobre el derecho desde fuera del mismo, esto es, como un límite externo, sino que, por el contrario, viene incorporada en la propia definición constitucional del derecho fundamental de asociación ejercido por los partidos políticos que se obtiene de una interpretación conjunta de los arts. 6 y 22 CE²⁸. No se trata de una opción del legislador dirigida a proteger otro bien o derecho constitucionalmente protegido. Por el contrario, la Constitución no permite un partido político cuya estructura interna y funcionamiento no sea democráticos, como no se garantiza constitucionalmente reunión alguna que no sea pacífica y sin armas. Estamos, en definitiva, ante un aspecto de la propia delimitación constitucional del derecho, esto es, ante su propio contenido constitucional.

Si, por un lado, la exigencia de estructura interna y funcionamiento democráticos de los partidos políticos conforma el contenido constitucional del derecho fundamental de asociación por ellos ejercidos, y

²⁷ Para NAVARRO MÉNDEZ, «Esta situación de marginación femenina (...) es incompatible con la exigencia de "democracia interna", pues constituye un atentado contra el principio de igualdad de todos los afiliados en sus relaciones con el partido en que se integran, que veta cualquier género de discriminación sexual. Por ello, requiere la adopción de medidas para reaccionar frente a las mismas» (*op. cit.*, pág. 405).

²⁸ En este sentido, afirma el TC que «nada se opone a considerar que los requisitos constitucionales específicamente previstos respecto de los partidos políticos en preceptos de la Constitución situados fuera del art. 22 —y en sus correspondientes concreciones legislativas— integran también el contenido del derecho constitucional de asociación proclamado en el referido art. 22 CE. (...) Los arts. 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas y, en consecuencia, debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando éste opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos.» (STC 56/1995, f.j. 3.c).

por otro, la concreción del significado de tal principio democrático exige la intervención del legislador, con un amplio margen de libertad, la conclusión ha de ser que, en este aspecto, el derecho de asociación se convierte en un derecho de configuración legal. Así lo ha sostenido el TC en relación con los derechos subjetivos que se derivan para los afiliados del mandato de democracia interna, en una apreciación que sería perfectamente generalizable²⁹. No obstante, el TC no logra extraer de esta premisa las oportunas consecuencias. Sostiene, por el contrario, una visión conflictual entre las exigencias de este principio democrático y el derecho de autoorganización del partido político³⁰, cuando de lo que se trata es precisamente de que el partido no puede ejercer este derecho de autoorganización sino en el contexto de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, tal y como sea éste definido por el legislador. Esto no significa en modo alguno que el desarrollo legislativo del principio democrático pueda llegar a anular la potestad autoorganizatoria de los partidos, ya que en todo caso el legislador deberá respetar el contenido esencial del propio derecho de asociación, en el que se pueden incluir concretas manifestaciones de aquélla. Este contenido esencial, como ha quedado ya expuesto, no se ve afectado, a nuestro juicio, por la previsión legal de cuotas a favor de la presencia de mujeres en las listas electorales elaboradas por los partidos.

3. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS INDIRECTAS DE FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER

Como hemos visto, el incremento de la presencia de la mujer en los órganos parlamentarios se puede buscar a través de la vía directa, que consiste en la imposición de cuotas en su favor, o de manera indirecta, esto es, por medio de incentivos de diverso tipo, como pudieran ser la concesión de una subvención electoral a los partidos que presenten candidaturas compuestas en un determinado porcentaje por mujeres, la subvención a los grupos parlamentarios por escaño ocupado por una mujer, o mediante espacios de propaganda electoral en los medios de comunicación pública para aquellos partidos que cumplieran, en este sentido, con una serie de requisitos.

²⁹ STC 56/1995, f.j. 3.b).

³⁰ Así, el legislador, a juicio del TC, debe respetar el derecho de autoorganización de los partidos, al tiempo que «ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento» (STC 56/1995, f.j. 3.b).

Respecto de este tipo de medidas legales de fomento, difícilmente se puede argumentar su carácter lesivo de la autonomía de la voluntad de los partidos. A éstos les queda en todo caso la capacidad de decidir si quieren o no acogerse a estos incentivos. Además, su negativa no implicaría para ellos sanción alguna, lo que podría incidir en el derecho de asociación toda vez que no se puede sancionar el ejercicio correcto de un derecho fundamental. Al contrario, estas ayudas vendrían siempre configuradas en un sentido positivo, generando efectos sólo respecto del partido que cumpliera los requisitos impuestos.

Por otra parte, el TC ha sostenido, recurriendo para ello —vía art. 10.2 CE— a jurisprudencia emanada del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que la delimitación constitucional del derecho de asociación no le otorga una vertiente prestacional, que permita a las asociaciones exigir del Estado el desarrollo de una actividad a su favor que les facilite la consecución de su objetivo. De este modo, cualquier prestación que, en este sentido, estableciera el legislador no integraría el contenido constitucionalmente reconocido del derecho del art. 22 CE, sino que, por el contrario, daría lugar a un mero derecho de creación legal. Esta consideración permite al legislador que crea las ayudas someter su concesión a determinadas condiciones —siempre, entendemos, que éstas sean en sí mismas constitucionales— o, incluso, suprimirlas en un futuro³¹.

Ahora bien, el que las medidas de fomento indirecto de la presencia de la mujer en los parlamentos no incidan de manera directa sobre el

³¹ En palabras del TC «no hay fundamento alguno que autorice a entender que el derecho de asociación consagrado por el art. 22 CE esté investido ya *ex Constitutio-
ne* de una dimensión prestacional, en virtud de la cual las asociaciones puedan exigir del Estado que desarrolle cierta actividad (...) o aporten ciertos recursos (...) al objeto de facilitar el cumplimiento de los fines perseguidos por las mismas. Naturalmente, el legislador puede prever la intervención activa de los poderes públicos con la finalidad de lograr la más plena eficacia del derecho fundamental en cuestión; pero los eventuales derechos subjetivos que tales medidas positivas puedan generar en favor de los ciudadanos no integran el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental, sino que constituyen meros derechos de creación legal. Y, en consecuencia, al legislador corresponde libremente acordar su supresión o (...) imponer a los potenciales beneficiarios determinados condicionantes de cuyo cumplimiento dependa el disfrute de la actividad promocional asumida por el Estado. (...) Ni el mismo [el art. 22 CE] garantiza el derecho a la consecución efectiva de los fines para los que las asociaciones se constituyen, ni, menos aún, impone a los poderes públicos la obligación de adoptar medidas positivas destinadas a facilitar a las asociaciones la satisfacción de dichos objetivos». (ATC 162/1995, f.j. 4).

derecho de asociación de los partidos políticos, no implica en modo alguno que no afecte a otros aspectos de su régimen jurídico. Concretamente, estas medidas serían analizables desde el punto de vista del derecho fundamental a la igualdad. En efecto, si la ley opta por un sistema de estas características generará un trato desigual entre los distintos partidos existentes. La conformidad de este trato desigual con la Constitución dependerá de que se pueda o no considerar discriminatorio.

Aunque al respecto no existe jurisprudencia del TC sobre partidos políticos, resulta de interés, *mutatis mutandi*, la doctrina establecida en la STC 75/1992, sobre libertad sindical y legislación sobre cesión de bienes públicos a sindicatos. El punto de partida de la resolución es, como hemos visto aquí, la existencia de un derecho de las organizaciones sindicales «a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable» (f.j. 2). A partir de ahí, señala el TC que «la libertad sindical, una vez que asegura a cada sindicato un haz de poderes suficiente y específico para cumplir su misión de representación y defensa de los intereses de los trabajadores “no garantiza ni a los sindicatos ni a sus miembros un trato específico por parte del Estado” que haya de reconocerles derechos o facultades concretas más allá del núcleo que es contenido esencial de la libertad sindical» (f.j. 2.a).

Concretamente, el TC entiende que el derecho a beneficiarse de cesiones de uso de bienes públicos, previsto por la ley que se impugna ante el TC, no forma parte del contenido esencial de la libertad sindical. Por este motivo, no se puede pretender la existencia de un derecho emanado necesariamente de la libertad sindical y atribuible a todo sindicato, a que le sea reconocido tal derecho a la cesión de bienes públicos (f.j. 2.a).

De este modo —continúa la exposición del TC— las medidas promocionales del hecho sindical, como pudieran ser la concesión de subvenciones o incluso la cesión del uso de locales públicos, no son contrarias a la libertad sindical, toda vez que no implican intromisión ilegítima alguna en el ámbito de autonomía que —frente a los poderes públicos— atribuye el derecho del art. 28 CE a estas organizaciones (f.j. 2.b)³².

El problema que este tipo de medidas suscita no se relaciona exclusivamente, como hemos visto, con el derecho derivado del derecho

³² Así, concluye el TC «No es por consiguiente contraria al derecho de libertad sindical la concesión en uso de bienes públicos a los sindicatos, como tampoco lo sería en principio una opción legislativa de no atribución o concesión de tales bienes» (STC 75/1992, f.j. 2.c).

de asociación en sí —en este caso, la libertad sindical—, sino con el establecimiento entre los distintos agentes de un trato desigual por parte de los poderes públicos. Es, por tanto, un asunto analizable desde la perspectiva del art. 14 CE en conexión con el derecho fundamental en cuestión.

De la STC 75/1992 (f.j. 2.c) resultan una serie de criterios que serían aplicables al caso que nos ocupa para determinar si la previsión legal de incentivos de diverso tipo para promocionar candidaturas electorales que integren un determinado porcentaje de mujeres, o la presencia en sí de mujeres en los grupos parlamentarios, se ajusta a la Constitución. Para que así suceda es necesario que el criterio adoptado como determinante de la concesión de la ayuda no se dirija en favor de partidos políticos concretos, sino que, por el contrario, pueda serle atribuido en un futuro a cualquier partido que lo satisfaga. Asimismo, la ley que disponga los instrumentos de fomento de la participación política de la mujer no debe tener como finalidad la de procurar efectos negativos para los partidos políticos que no sean beneficiados, y la medida será legítima en tanto que no sea tan manifiestamente desproporcionada que anule o entorpezca gravemente las posibilidades de los partidos de cumplir los fines que les son propios³³.

Desde la perspectiva, además, del art. 14 CE, el establecimiento por ley de un trato desigual entre partidos políticos sólo puede ser constitucionalmente legítima si esta desigualdad no es arbitraria ni irrazonable, esto es, si está provista de una justificación objetiva y razonable, y se da una relación de proporcionalidad entre la finalidad perseguida, los medios empleados y los efectos de la medida analizada³⁴.

Del mismo modo que el TC considera que, desde el punto de vista de los arts. 14 y 7 CE, la promoción de un modelo sindical que potencie la existencia de sindicatos fuertes, puede ser una finalidad legítima³⁵, no existen razones que nos pudieran llevar a pensar que el logro de una igualdad real entre hombre y mujer en los órganos de representación parlamentaria, a través del fomento de la participación política de la mujer, no sea del mismo modo un objetivo posible y legítimo a efectos

³³ En el caso de la sentencia que analizamos, concluye el TC que «la eventual incidencia negativa sobre los sindicatos desfavorecidos, consecuencia inevitable de la propia acción promocional, es conforme con la libertad sindical, puesto que a los sindicatos afectados no se les impide dotarse de medios para desenvolver la actividad que les es propia ni se les restringen sus derechos de acción, ni se les impide el acceso a la condición de mayoritarios» (STC 75/1992, f.j. 2.c).

³⁴ STC 75/1992, f.j. 3, recogiendo abundante jurisprudencia del TC.

³⁵ STC 75/1992, f.j. 3.

de justificar el establecimiento por ley de un trato desigual. Si el primero de los bienes se hace derivar del art. 7 CE, el que aquí interesa se deduce con toda claridad del art. 9.2 CE. El factor elegido para romper la igualdad entre los partidos es, utilizando palabras del TC, «lo suficientemente relevante como para romper por su causa la igualdad de trato» entre los partidos³⁶.

Visto lo anterior, el análisis de las medidas indirectas de fomento de la participación política de la mujer sólo podría concluir su inconstitucionalidad desde el art. 14 CE si se apreciara falta de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Esto, a falta de un objeto cierto de estudio, no se puede afirmar con carácter general para este tipo de medidas, y sería imaginable sólo en casos extremos.

BIBLIOGRAFÍA

- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, «Comentario a la Ley del Parlamento de Castilla-La Mancha 11/2002 y a la Ley del Parlamento de Baleares 6/2002», *Artículo 14. Una perspectiva de género*, núm. 10, septiembre 2002, págs. 30-31.
- «Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos de representativos en el ordenamiento jurídico constitucional español. Situaciones comparadas», en AA.VV., *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 385-406.
- «Una legislación favorable a las cuotas electorales no es inconstitucional en España», en AA.VV., *La democracia paritaria en la construcción europea*, CELEM, Madrid, 2000, págs. 53-55.
- BARRAT I ESTEVE, Jordi, «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadique Furió Ceriol*, núm. 13, 1995, págs. 95-139.
- DE OTTO PARDO, Ignacio, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

³⁶ En la valoración de la constitucionalidad del objetivo perseguido con la medida generadora de desigualdad debe tenerse en cuenta la autocontención con la que actúa el TC frente al legislador. Así, afirma el TC que «no le corresponde a este Tribunal asumir el papel de legislador, enjuiciando la oportunidad de los criterios que ha elegido para introducir la diferencia, ni tampoco decidir si el criterio elegido "es el más acertado o el más conveniente políticamente, ni tampoco si es el más conforme con la Constitución (...) sino tan sólo si es discriminatorio por ser irracional o arbitrario"» (STC 75/1992, f.j. 3, con cita de la STC 53/1982, f.j. 3).

- GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, «La sobra de Agamenón. Sobre la constitucionalidad del establecimiento de cuotas por razón de sexo en las listas electorales», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 30/31, 2000.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio, «El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional. Su integración con el principio de igualdad», en AA.VV., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol. I, Tecnos, Madrid, 1997, págs. 437-463.
- NARANJO DE LA CRUZ, Rafael, *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*, Centro de Estudios Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», inédito.
- RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Ángel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989
- «Reflexiones constitucionales sobre la paridad electoral», *Artículo 14. Una perspectiva de género*, núm. 2, septiembre 1999, págs. 3-6.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial contra el monopolio de los púlpitos*, Diputación de Córdoba/Universidad de Córdoba, 2001.
- TAJADURA TEJADA, Javier, *Partidos políticos y Constitución. Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y de la STC 48/2003, de 12 de marzo*, Civitas, Madrid, 2004.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho constitucional español*, 5.ª ed., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004.
- «¿Qué igualdad?», *RDPol.*, núm. 44, 1998, págs. 77-102.