

Legislación italiana sobre acciones positivas en favor de las mujeres en el sector de la participación política

Alberto García Gómez

Miembro del Comité Director de Bioética del

Consejo de Europa

Investigador del Instituto de Derechos Humanos de la

Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: La así llamada “cuestión femenina” en Italia representa todavía, a juicio de la comunidad europea, un grave déficit democrático, por lo que el camino de la lucha contra la discriminación y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el sector de la participación política requiere aún medidas especiales, entre las que cabe mencionar las acciones positivas en favor de la mujer. El camino iniciado en este sentido tuvo lugar en Italia mediante el sistema de las cuotas electorales (1993-1995) y la sentencia n. 422/1995 del Tribunal constitucional. Más adelante las diversas disposiciones sobre paridad contenidas en las leyes constitucionales n. 2 y 3 del 2001 y como la sentencia n. 49/2003, que supuso un cambio de rumbo del Tribunal constitucional, marcaron la pauta de lo que posteriormente quedaría reflejado en la Ley de 21 de diciembre de 2005, n. 270 sobre el sistema electoral. La acción a nivel cultural parece ser el camino que a medio y largo plazo ofrecerá los frutos más decisivos en materia de igualdad de oportunidades y el medio idóneo de garantizar el sostenimiento de los objetivos ya alcanzados a lo largo del tiempo. En este sentido la última modificación del art. 51 de la Constitución ha supuesto no sólo un cambio simbólico y pedagógico en el sector de la participación política sino una medida efectiva en este camino.

PALABRAS CLAVES: Discriminación. Igualdad. Cuotas electorales. Paridad. Legislación. Jurisprudencia.

ABSTRACT: The so called “women question” in Italy shows, according to the European community, an important democratic deficit. That’s why more specific means should be enacted against discrimination in order to promote equality between men and women in the field of political participation. Positive actions in favor of women belong to this kind of measures. In Italy this process began through electoral shares (1993-1995) and the Supreme Court resolution n. 422/1995. Afterwards some regulations regarding equal treatment were approved within constitutional laws n. 2 y 3 (2001), assuming a change of paradigm within Italian Supreme Court. In fact they signed what will be the spirit of the Law of 21 December 2005, n. 270 regarding the Italian electoral system. Measures in the cultural arena will offer more fruitful outcomes in the medium and long term when we are dealing with equality of opportunities and the challenge of protecting and fostering the goals already obtained. In this sense last modification of art 51 of Italian Constitution has reached not only a symbolic and pedagogic change but an effective measure in favor of women in the field of political participation.

KEYWORDS: Discrimination. Equality. Electoral shares. Parity. Law. Case law.

ZUSAMMENFASSUNG: Der sogenannte weibliche Konflikt in Italien stellt noch ein schweres demokratisches Defizit dar, nach der Meinung der Europäischen Gemeinschaft. Der Weg zur Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen an der politischen Beteiligung braucht noch spezielle Massnahmen, z.B. positive Aktionen zugunsten der Frau. Dieser Weg begann in Italien mit den Wahlquoten (1993-1995) und den Gerichtsurteil des Verfassungsgerichtshof n. 422/1995. Später gab es verschiedene Bestimmungen über Gleichberechtigung in den Verfassungsgesetzen n. 2 und 3 im Jahre 2001. Das Gerichtsurteil n. 49/2003, veränderte die Meinung des Verfassungsgerichtshofs und erschaffte die Grundlagen des Gesetzes vom 21 Dezember 2005, n. 270 über das Wahlsystem. Die Aktion aus einer kulturellen Ansicht angesehen, ist der Weg der in der nächsten Zeit entscheidende Früchte in der Gleichberechtigung anbieten wird. Sie nützt auch um die erreichten Ziele zu garantieren. In diesem Sinne ist die letzte Änderung des art. 51 der Verfassung nicht nur eine symbolische und pädagogische Umwechslung im Bereich der politischen Beteiligung, sondern auch eine nützliche Massnahme.

SCHLÜSSELWORTE: Gleichberechtigung. Wahlquoten. Parität. Gesetzgebung. Rechtsprechung.

La clasificación mundial elaborada por la Universidad de Estocolmo y por la *International Idea* (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) publicada recientemente, coloca a Italia en el 59º puesto sobre la cuestión de la paridad de oportunidades en política. El monitoreo sobre la participación activa y pasiva de las mujeres en la actividad política en los distintos países con democracia representativa coloca a Italia después de países aparentemente menos avanzados en lo que a cultura política se refiere. En efecto, las italianas presentes en la Cámara de los diputados ocupan hoy 109 de los 630 escaños disponibles, esto es un 17,3%. En el Senado, por otro lado, sólo hay 44 mujeres ocupando los 322 escaños disponibles, es decir, el 13,7%. La clasificación refleja los datos de las recientes elecciones parlamentarias del 2006. Si bien éstas han permitido que Italia remonte alguna posición respecto al pasado, está todavía muy lejos de satisfacer las expectativas de la comunidad europea, que ha llamado la atención sobre la necesidad de superar lo que el Parlamento Europeo había denominado, ya en 1988, el “grave déficit democrático” en el ámbito de la representación política.

A este lento avanzar hacia una democracia más plena en la gestión de la cosa pública hay que añadir una penosa comprobación y es que, en abierta antítesis por lo prometido en la junta de la campaña electoral, sólo 6 son las mujeres presentes en gobierno actual sobre un total de 25 ministros¹. En las Comisiones parlamentarias la presencia femenina es aproximadamente del 9%. Por lo general este porcentaje es mayor en las comisiones que tratan temas que comunmente se consideran competencia del ámbito

¹ Un resultado muy escaso si al cálculo cuantitativo se le añade el hecho de que sólo una de ellas ha recibido un Ministerio dotado de autonomía financiera. Además de la escasa presencia de hecho debe tomarse en cuenta la deficiente valoración acerca de su competencia lo que se muestra claramente al constatar la atribución a las mujeres de Ministerios sin portafolio y más bien secundarios. Un resultado que no alcanza de hecho el porcentaje al que el actual gobierno se había comprometido y bastante lejano de una visión paritaria acerca del papel de las mujeres en la política institucional.

femenino². La presencia femenina, en cambio, en las instituciones del gobierno italiano³ se limita todavía al 10% respecto a los hombres que es cercana al 90%. En realidad se tuvo que esperar al año 1976 para dar la bienvenida a la primera mujer Ministro⁴; ninguna mujer ha ocupado el cargo de Presidente de la República, ni el de Presidente del Consejo de Ministros, ni el de Presidente del Senado, ni el de Presidente del Tribunal constitucional. Sólo en el año 1997 fue nombrada la primer juez constitucional. Con la excepción de Nilde Iotti y de Irene Pivetti (Presidentas de la Cámara de los diputados, desde 1979 hasta 1992 y desde 1994 hasta 1998 respectivamente) los más altos cargos políticos han sido monopolio exclusivo de los hombres.

También en las Regiones se observa, a nivel general, una relación entre la presencia femenina y masculina semejante a la existente en las instituciones nacionales. En el ámbito regional la presencia femenina es del 10,8% mientras que el 89,2% son hombres⁵. Analizando, en cambio, los Consejos Regionales a nivel individual, las diferencias se hacen aún más marcadas. Prácticamente 8 Regiones sobre un total de 20 no contaban con mujeres, hasta el año 2003, en sus Juntas (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Friuli Venecia Giulia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna). A nivel regional, las mujeres asesoras representaban el 13,2% y las consejeras eran el 8,4%. Sólo una era Presi-

² En la Comisión para la Infancia, por ejemplo, las mujeres han alcanzado el 45% de los componentes. La predilección por la participación de las mujeres en los comités de expertos y en comisiones sobre ciertos temas en particular pueden constatarse también a nivel europeo. Es significativa la presencia de mujeres en ámbitos como la educación y la cultura, el empleo y en asuntos sociales. Sin embargo la presencia femenina alcanza un discreto porcentaje en las temáticas relativas a la justicia, asuntos internos, política regional y ambiental, además del sector de las ayudas humanitarias.

³ Fuente: Ministerio del Trabajo y de las políticas sociales y Unión Europea, Convención: *Las mujeres en los centros de decisión de la política y de la economía en Italia y en Liguria*, Génova, 11 de diciembre de 2003.

⁴ Se trataba de Tina Anselmi, Ministro del trabajo en el III Gobierno Andreotti establecido el 29 de julio de 1976. La primera mujer Subsecretario, Angela Cingolani Guidi, fue nombrada para el cargo en 1951 en el VII Gobierno De Gasperi.

⁵ Fuente: Ministerio de trabajo y de las políticas sociales y Unión Europea, Congreso: *Las mujeres en los centros de decisión de la política y de la economía en Italia y en Liguria*, Génova, 11 de diciembre de 2003.

denta de Región y sólo 4 eran Presidentas de Provincia. La tendencia actual no ha cambiado mucho y los porcentajes de participación femenina continúan siendo francamente bajos.

En este marco histórico y político, la llamada “cuestión femenina” ocupa aún hoy un lugar de primer plano en la agenda política italiana, dado que indudablemente todavía hoy las mujeres están poco representadas en las sedes parlamentarias y en las instituciones de Gobierno, a pesar de haber contribuido en el curso de la historia con un papel esencial —aunque desconocido— en la construcción no sólo de Italia, sino también de Europa.

Con el presente trabajo quisiera ofrecer una mirada prospectiva sobre el estado actual de la normativa italiana en materia de acciones positivas, los eventuales progresos, los baches que se han producido en este camino político y normativo, la eventual fuerza de los partidos y del sistema electoral vigente con vistas a una anhelada renovación política y a la deseable curación de esta tradicional herida democrática.

1. LA ASÍ LLAMADA “CUESTIÓN FEMENINA”: UN GRAVE DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Ha madurado ya la conciencia de que la clara marginalidad de las mujeres en los lugares decisionales de la política no puede ser confinado y catalogado simplemente como una “cuestión femenina”, porque esto manifiesta la incapacidad estructural de garantizar un correcto funcionamiento de las instituciones democráticas y representa un síntoma claro de una ciudadanía incompleta e imperfecta.

Una primera razón es de principio: promover políticas tendentes a superar este déficit democrático equivale a poner en marcha y garantizar la efectividad de los principios de igualdad y de paridad de oportunidades en el hombre y la mujer tal y como están consagrados en las cartas constitucionales. Ésta es, por tanto, una cuestión de justicia social y de fuerza de la democracia.

El hecho de que la representación política siga siendo un monopolio masculino es, de hecho, un jaque a las instituciones democráticas en sí mismas en cuanto que, aún rechazando el regreso a una noción *corporativa* de la representación —portadora de categorías diferenciadas de intereses—, parece oportuno promover una representación *efectiva* que tome en consideración las diferencias existentes en la sociedad real. Aún sin constituir las mujeres un “grupo” al mismo nivel que en el caso de las minorías lingüísticas y religiosas, en tanto que portadoras de una especificidad transversal, sí comparten como grupo una condición *real* de exclusión.

Si la mujer y el hombre son complementarios, como pensamos, no sólo desde un punto de vista físico y psíquico, sino ontológico, y solamente gracias a la dualidad de “lo femenino” y “lo masculino” el “ser humano” se realiza completamente, entonces, en la elevada tarea de la administración responsable de los recursos, el hombre y la mujer tienen desde un inicio igual responsabilidad. A esta “unidad de los dos” es confiada no sólo la tarea de la procreación y la vida de la familia, sino la construcción misma de la historia. Utilizando la expresión de una conocida experta constitucionalista: “la sociedad (o mejor dicho la humanidad) está compuesta de mujeres y de hombres: es en nombre de la *misma* democracia, *no del interés de las mujeres*, por lo que surge la exigencia de que las instituciones, al igual que la sociedad, esté compuesta por mujeres y por hombres”⁶. Las mujeres en política, en consecuencia, no representarían sólo a las mujeres, haciéndose portadoras sólo de sus intereses en los lugares decisivos: quien se hace valiente portador del principio de la igualdad de oportunidades debería repudiar la idea de una representación de intereses, buscando en todo caso defender una representación política universal.

⁶ CARLASSARRE, L.: “La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività”, en *Genere y democrazia*, a cargo de de BIMBI, F. e DEL RE. A., Torino, 1997. La cursiva es nuestra.

La representación de género no alteraría de hecho la idea de la representación política que emerge del art. 67 de la Constitución italiana con una prohibición de mandato imperativo. Si, por esto, el art. 67 se limita a prescribir que cada parlamentario ejercita sus funciones con independencia de todo vínculo que pueda provenir de las instrucciones o de las expectativas de su electorado, es simple deducir que la parlamentaria electa a través de formas de acciones positivas (débiles o fuertes) continuaría desarrollando sus funciones en favor del interés *general* de la comunidad nacional⁷. El art. 67 de la Constitución, configurando un deber jurídico que prescinde de las modalidades en virtud de las cuales resulta elegida una mujer, no afecta a lo que podríamos llamar la fase *genética*⁸ de la relación representante-representado sino a la fase *funcional*, es decir, en el desenvolverse de la relación de representación.

El principio de *carácter general de la representación política*, contrapuesto históricamente al carácter *particularista y corporativo* propio de la representación del antiguo régimen, no vendría atacado, sino al contrario potenciado y hecho efectivo, en el caso de una más amplia participación de las mujeres en la vida política del país: “la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en el proceso de decisión es crecientemente reconocida como una condición fundamental del proceso democrático, porque conlleva resultados positivos para toda la sociedad, en cuanto que permite una mejor integración de ideas y de valores en el ámbito de tal proceso, por lo que se obtienen resultados que toman mejor en consideración los intereses y las exigencias de la población entera”⁹. Por otro lado, la

⁷ “La escasa representación de las mujeres en los centros de decisión es una pérdida para la sociedad en su conjunto y puede impedir la toma en consideración de los intereses y las exigencias de la población en su conjunto”; así recita el texto de la Recomendación del Consejo Europeo del 2 de diciembre de 1996 sobre la participación de las mujeres y de los hombres en el proceso decisorial (96/694/CE).

⁸ MANGIA, A.: “Rappresentanza di genere e rappresentanza degli interessi”, en *Jus*, n. 3/2002, pp. 375-394.

⁹ Cfr. Relación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la actuación de la Recomendación 96/694 sobre la

representación política se fundamenta sobre la *ciudadanía* como elemento unificante de la diversidad presente en el cuerpo social y electoral. Cualquier concepción que postule la representación de los grupos, de algún modo en función de su presencia en la sociedad civil, correría el riesgo de configurar a los representantes políticos como delegados carentes de una capacidad decisoria autónoma. Además de abrir una brecha en el carácter general de la representación significaría probablemente poner en movimiento un mecanismo incontrolable, dada la intrínseca *capacidad expansiva*¹⁰ que caracteriza al instrumento de las acciones positivas, puesto que el sexo es sólo uno de los elementos, si bien trasversal, que no puede ser motivo para discriminar de acuerdo con lo establecido en el primer apartado del art. 3 de la Constitución italiana.

Una segunda razón para utilizar las acciones positivas en el ámbito de la paridad de oportunidades en política es esencialmente “estratégica”: se favorecería la superación del grave límite actual en la fisiología del recambio de la clase política. La crisis del mundo político, muchas veces incapaz de observar las prioridades sociales reales de los ciudadanos, por un lado, y la afición de los ciudadanos por la política, del otro, podrían alcanzar una auténtica fase de renovación con un ingreso, cuantitativa y cualitativamente más significativo, de las mujeres en política: esta “conversión” podría ser más provechosamente desarrollada con la valoración de los recursos femeninos, entendidos como capital precioso de competencia y de sensibilidad. Las mujeres que toman decisiones en política, si están presentes en cantidad suficiente, se suelen diferenciar de sus colegas masculinos en la elección de las prioridades, en el trabajo, en ofrecer nuevos tipos de soluciones a ciertos problemas. Esto permitiría mejorar la calidad de las decisiones porque los diversos, aunque complementarios y mutuamente ventajosos, puntos de vista, sensibilidad, ac-

participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en el proceso decisio-
nal, Bruselas, 7 de marzo de 2000.

¹⁰ BRUNELLI, G.: “Le quote riprendono quota?”, en *Le regioni*, XXIX, n.3/2001, p. 531.

titudes entre los hombres y las mujeres ante las diversas problemáticas sociales, económicas y políticas pueden garantizar una respuesta más eficaz y efectiva en función de la realidad. Las mujeres que han logrado entrar en política en Italia han demostrado que saben transformar, tal vez mejor que los hombres, las utopías y sueños en proyectos, dando un paso adelante más allá de las meras declaraciones programáticas; es característico de las mujeres *poner la máxima atención y cuidado* y, en general, son más transversales y orientadas al mantenimiento de la cohesión del grupo. Mediadora de valores humanos universales, la mujer en política puede revelarse muy valiosa igualmente para hacer “explotar las contradicciones de una sociedad organizada sobre puros criterios de eficiencia y productividad y obligará a reformular los sistemas beneficiando así el proceso de humanización de las estructuras sociales¹¹.

Construir por tanto un mundo más justo y solidario, capaz de una convivencia pacífica y respetuosa de la dignidad humana es la meta: las mujeres merecen participar en este mandato, que es además un reto en la sociedad italiana actual.

2. LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD: RELACIONES COMPLEMENTARIAS. LAS ACCIONES POSITIVAS

El compromiso de Italia por implementar políticas para la promoción del principio de la paridad de oportunidades ha recibido un fuerte impulso por parte de la actividad normativa¹² y de la política de la Unión Europea que ha

¹¹ CALAFÀ, L.: “Azioni positive tra lotta alle discriminazioni e promozione dell’uguaglianza”, en *Lavoro e diritto*, 2, 2005.

¹² Una serie de Directivas han sido adoptadas a partir del año 1975 para precisar y desarrollar este principio fundamental del derecho comunitario; la mayor parte de tales disposiciones atañe a la paridad en el mundo del trabajo, la igualdad de retribución y la conciliación de la vida profesional con la familiar. El Consejo ha adoptado, mediante resoluciones y recomendaciones, disposiciones

contribuido mucho y continua contribuyendo a la superación de esta disparidad en el ámbito representativo¹³ mediante directivas y recomendaciones cada vez más incisivas y exigentes¹⁴. La opción de la Comisión Europea de llevar a cabo la igualdad de oportunidades también mediante intervenciones transversales a todas las demás políticas ha aumentado sin duda el poder de impacto. Desde el año 1984, a través de una Recomendación específica del Consejo de Ministros las “acciones positivas” se han convertido en el instrumento operativo de la política europea para promover la participación de las mujeres a todos los niveles y sectores y en la actividad laboral. La recomendación ha sido objeto de trasposición al ordenamiento jurídico italiano en 1991 mediante la Ley n. 125 de 10 de abril de 1991 titulada “*Acciones positivas para la realización de la igualdad hombre-mujer en el trabajo*” que tiene como objetivo el traducir concretamente el concepto de acción positiva retomando y amplificando los principios y los objetivos que otras leyes ya habían introducido (Ley 1204/71 y Ley 903/77). Las acciones positivas conllevan realmente “discriminaciones positivas” que, mediante el “reforzamiento” de la presencia de las mujeres, buscan acelerar el proceso de instauración de la igualdad de hecho y combatir las formas de discriminación directa e indirecta en

que hacen referencia a la integración de la paridad de oportunidades en los fondos estructurales y la equilibrada participación de hombres y mujeres en los procesos decisionales (Consejo Europeo de Dublín, 13-14 de diciembre de 1996).

¹³ Un fuerte apoyo ha venido de parte del Parlamento Europeo, sobre todo después de la creación en 1984 de una Comisión parlamentaria para los derechos de las mujeres. Tomando en cuenta que la aplicación de las leyes no puede resultar suficiente por sí sola para la promoción de la paridad, la Comisión se ha empeñado mediante programas de acción plurianuales, ideados y puestos en práctica en colaboración con los Estados miembros, en promover acciones concretas para mejorar las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres. Hoy por hoy la igualdad de oportunidades se ha convertido en una acción transversal que debe ser puesta en práctica por todos los Estados miembros.

¹⁴ En el mes de diciembre de 1996 el Consejo de la Unión Europea ha recomendado a los Países Miembros que adopten estrategias integradas para promover una equilibrada participación de mujeres y hombres en los procesos decisionales mediante numerosos instrumentos entre los cuales cabe destacar la formación, la educación y el cuidado para no difundir imágenes estereotipadas, el apoyo a asociaciones y agentes sociales comprometidos en el combate contra las discriminaciones y la promoción de la investigación y el estudios en estos campos.

relación con las mujeres. Los sectores a los que apuntan las acciones positivas tienen que ver sobre todo con la formación académica y profesional, el acceso al trabajo, la promoción de carrera, la inclusión femenina en las actividades y en los sectores profesionales en los cuales las mujeres están subrepresentadas, el equilibrio y mejor reparto entre los dos sexos de las cargas y responsabilidades familiares y profesionales. Las acciones positivas son hechas efectivas mediante algunas disposiciones normativas que concretan, a través de procedimientos a veces costosos, los medios para lograr mejores oportunidades para las mujeres.

En el ámbito del Derecho nacional italiano, después una primera afirmación y la posterior consolidación del fundamento jurídico de las acciones positivas en el campo del trabajo, en los años noventa, con la aprobación de la Ley n. 125/1991, el interés parece hoy haber disminuido notablemente; desde la perspectiva del derecho comunitario, tras el retorno de estudios temáticos surgidos a raíz de las sentencias del Tribunal de Justicia¹⁵, la doctrina se ha centrado fundamentalmente sobre la reconstrucción de las fronteras de un nuevo derecho antidiscriminatorio alimentado por la aprobación del art. 13 del Tratado Constitutivo de la CE. Las acciones positivas llegan a asumir en la discusión actual sobre el derecho contra la discriminación —a excepción obviamente de las valoraciones de principio— una posición privilegiada respecto a otras prohibiciones de discriminación que se articulan de diferentes maneras. Descubrir, por tanto, la complementariedad entre la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad, a partir de los temas de género, permite reconstruir el nexo entre la finalidad y los instrumentos de promoción de la igualdad en el derecho, contribuyendo a revisar las diversas lecturas elaboradas hasta ahora por la doctrina.

El presupuesto *teórico* es inmutable y encuentra sus raíces en el art. 3 párrafo segundo de la Constitución ita-

¹⁵ En particular con los famosos casos *Kalanke*, *Marschall*, *Abrahmsson*.

liana: la complementariedad que acabamos de señalar lleva de hecho a reconocer la necesidad de valorar la lucha contra los diversos tipos de discriminación y la promoción de la igualdad como las dos caras de una misma moneda. Sobre la relación existente entre estos dos apartados hay numerosas orientaciones doctrinales.

Es opinión compartida que el art. 3, párrafo primero, que dispone *“Todos los ciudadanos tienen igual dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, de raza, de lengua, de religión, de opiniones políticas, de condiciones personales y sociales”* sanciona el principio de la igualdad formal, mientras el principio de la igualdad substancial se encuentra contenido en el segundo párrafo, que dispone: *“Es tarea de la Republica eliminar los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País”*.

Una primera corriente doctrinal considera el principio general de igualdad formal subordinado respecto al segundo, al que se le reconocería una naturaleza meramente programática y una función subsidiaria respecto al principio de igualdad formal. Una posición diversa sostienen, en cambio, aquellos que consideran que la sucesión existente entre los dos aspectos no es una muestra de subordinación del primero respecto al segundo sino, por el contrario, que existe entre ellos una relación de regla y excepción, de acuerdo con la cual la excepción viene formulada después y, en los casos de situaciones dispares, se impone como derogación necesaria a la regla de la igualdad de trato¹⁶. De acuerdo con una tercera interpretación doctrinal, finalmente, entre los dos párrafos del art. 3 se debe encontrar una relación de complementariedad de suerte que la noción de “igual dignidad social” serviría como cadena de enlace de modo que el primer párrafo afir-

¹⁶ Así ANIS, M.: Azioni positive e principio di eguaglianza, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1992.

maría el principio de la igualdad en sentido general y sucesivamente, el párrafo segundo, supondría la traducción operativa del mismo.

Es evidente que las concepciones expuestas dejan espacios diversos a eventuales acciones positivas en favor de las mujeres. De hecho, si en el primer caso sería difícil hipotizar la legitimidad constitucional de cualquier disposición tendente a favorecerlas, en el segundo sería, en cambio, constitucionalmente lícita la introducción de acciones positivas. Las medidas positivas de intervención son admitidas por la última corriente doctrinal, siguiendo la cual sería posible concebir medidas de reequilibrio en la representación política a favor del género femenino como instrumento tendente al logro de la igualdad sustancial.

3. EL BREVE ESTADÍO DE LAS CUOTAS ELECTORALES (1993-1995) Y LA SENTENCIA N. 422/1995 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el curso de los años 90, como hemos anticipado brevemente, aparecen en el ordenamiento italiano las “acciones positivas” para la tutela de la paridad hombre-mujer¹⁷ primero con disposiciones sectoriales y específicas (por ejemplo la Ley 223/1990, art. 11, sobre la disciplina del sistema de radiotelevisión), y después con la introducción de una normativa orgánica específicamente sobre la materia (cfr. la Ley de 10 de abril de 1991, n. 125 y, sobre la cuestión del papel de la mujer en la empresa, la Ley de 25 de febrero de 1992, n. 215). Se trata de normas que buscan superar, en el mundo del trabajo, el principio de la igualdad formal para llegar a una efectiva igualdad sustancial entre hombres y mujeres, es decir, a una real “igualdad de oportunidades”. Poco después las “acciones

¹⁷ Éstas se corresponden con las llamadas *affirmative actions* que en la experiencia de los Estados Unidos se han dirigido a eliminar las discriminaciones no sólo hacia las mujeres sino también hacia las minorías raciales.

positivas” se extendieron también al área de la representación política: en el trienio 1993-1995 fueron aprobadas, en el marco de las reformas electorales, una serie de normas dirigidas a garantizar un aumento de la presencia femenina en las asambleas representativas, en particular en los Consejos comunales y provinciales, en la Cámara de diputados y en las Regiones con estatuto ordinario:

- *En los Consejos comunales y provinciales* la Ley de 25 de marzo de 1993, n. 81 (“Elección directa de Alcade, del Presidente de la provincia, del consejo comunal y del consejo provincial”), art. 5, párrafo 2, último apartado, establece que *“en las listas de los candidatos ninguno de los dos sexos puede estar representado en una medida superior a tres cuartos (en el caso de los municipios de hasta 15.000 habitantes) y de dos tercios (en el caso de los municipios con más de 15.000 habitantes) de los consejeros asignados”*.
- *En la Cámara de los diputados* la Ley de 4 de agosto de 1993, n. 277 (“Nuevas normas para la elección de la Cámara de los Diputados”), en el art. 1, letra e) dispone que *“las listas presentadas para la atribución de los escaños en modo proporcional se forman por candidatos y candidadas en orden alternado”*.
- *En las regiones con Estatuto ordinario* la Ley de 23 de febrero de 1995, n. 43 (“Nuevas normas para la elección de los consejos de las regiones con estatuto ordinario”), en el art. 1, párrafo 6 establece que *“en cada lista regional y provincial ninguno de los dos sexos puede estar representado en una medida superior a dos tercios de los candidatos; en caso de que resulte un cociente fraccionario se debe redondear a la unidad más próxima”*. Se trataba de normas que preveían indudablemente verdaderas y propias reservas “de cuotas”, inspirándose en un modelo “fuerte” de acciones positivas, que puede contraponerse a los modelos “débiles” basados sobre mecanismos de tipo voluntario-consensual. Hace falta en todo caso resaltar cómo la introducción de las cuotas llevó a resultados relativa-

mente diversos dependiendo de los distintos mecanismos electorales sobre los que se aplicó. De hecho:

- en presencia de sistemas que admitían el voto de preferencia (ley electoral municipal y provincial, listas provinciales de las elecciones regionales) la norma no se traducía en modo alguno en una garantía de elección, porque la designación de los elegidos permanecía en último término confiada a las preferencias expresadas por los electores;
- en cambio en el caso de los sistemas sin preferencias (las así llamadas “listas bloqueadas” previstas en la ley electoral de la Cámara y en la listas regionales de las elecciones regionales) la cuota relativa a las candidaturas permitía garantizar una cuota análoga entre todos los elegidos. Esto posibilitaba evidentemente influenciar la composición de la Asamblea imponiendo una cierta cuota de representantes sobre la base del requisito necesario de la pertenencia a un determinado género.

Es posible señalar al respecto algunos aspectos significativos para una ulterior reflexión:

- la necesidad de “cubrir” un número importante de lugares en las listas con candidaturas femeninas creó problemas, en algunos casos, a las fuerzas políticas: se presentó así el riesgo de las candidaturas femeniles “de conveniencia”¹⁸;
- en el marco de reformas dirigidas a introducir fuertes elementos de mayoría, las cuotas fueron aplicadas prevalentemente sobre los residuos proporcionales del sistema (y no podía ser quizás de otro modo, dada la escasa compatibilidad entre uninominales y cuotas);
- a pesar de ello se produjo un innegable incremento de la representación femenina, ya sea a nivel administrativo como al nivel de las elecciones políticas¹⁹;

¹⁸ BRUNELLI, G.: “L’alterazione del concetto di rappresentanza politica”, en *Diritto e Società*, 1994, 3, p. 581.

¹⁹ En la Cámara de los Diputados las mujeres elegidas en 1994 fueron 95, mientras que una vez concluida la aplicación de la ley 277/1993, descendieron a

- los problemas más importantes suscitados se referían sobre todo a las serias dudas sobre la legitimidad constitucional de estas normas y en particular a su compatibilidad con el artículo 51, párrafo primero, de la Constitución (“Todos los ciudadanos de uno u otro sexo puedan acceder a los oficios públicos y a los cargos electivos en condiciones de igualdad...”).

Este grupo de normas no duró mucho. No es posible por ello valorar plenamente cuáles hubieran sido los efectos de estas disposiciones a medio plazo. El sistema de cuotas introducido por las nuevas leyes electorales, por otro lado no exento de dificultades de aplicación, fue declarado ilegítimo desde el punto de vista constitucional mediante la sentencia n. 422 de 1995²⁰. En el recurso del Consejo de Estado, las censuras eran en particular contra el art. 5, párrafo 2, último apartado, de la Ley n. 81 de 1993, en la parte en la cual se aseguraba una *reserva de cuotas para uno y otro sexo en las listas* de los candidatos a las elecciones de los consejos comunales de los municipios con una población de hasta 15.000 habitantes; de la disposición se sospechaba que fuera contraria al principio de igualdad, sancionado en el art. 3, párrafo primero de la Constitución, afirmado en materia electoral por el art. 51 y por el art. 49 de la Constitución. Aceptando los motivos del recurso, el Tribunal constitucional no sólo ha declarado la ilegitimidad de la norma directamente censurada, sino que al mismo tiempo ha extendido igualmente el alcance de su decisión a todas las normas legales que preveían lí-

70 en 1996 y a 62 en 2001. Lo mismo sucedió en las elecciones administrativas, del 1995 en las que se registró una presencia femenina superior al 20%.

²⁰ La sentencia tuvo su origen en el recurso ante el Tribunal Administrativo Regional (TAR) de Molise presentado por un ciudadano elector que solicitaba la anulación de la elección del alcalde y del Consejo comunal del municipio de Baranello, porque entre los candidatos que se presentaban a las elecciones para el Consejo comunal, sólo había una mujer, violando con ello la disposición objeto del juicio de legitimidad constitucional, que prohíbe la subrepresentación de uno de los dos sexos en las listas de los candidatos. En el juicio de apelación contra la decisión del TAR de Molise, que había rechazado el recurso interpretando la disposición citada como una proposición normativa carente de valor preceptivo, el Consejo de Estado ha abordado la cuestión de la legitimidad constitucional.

mites, vínculos o reservas en las listas de los candidatos en función del sexo. Por tanto, además del art. 5, párrafo 2, último apartado, de la Ley n. 81 de 1993 (tal y como fue modificado por el art. 2, de la Ley n. 415 de 15 de octubre de 1993) fueron declaradas constitucionalmente ilegítimas todas las disposiciones relativas a las elecciones para la Cámara de los diputados y a las elecciones de los Consejos regionales, así como las normas análogas contenidas en las leyes regionales con un estatuto especial en materia de elecciones municipales.

Estos son en síntesis los argumentos empleados por el Tribunal constitucional:

- a) El principio de igualdad establecido en el art. 3, párrafo primero, de la Constitución, debe entenderse como una regla de *irrelevancia jurídica del sexo* y de los otros tipos de diversidad en él contempladas.
- b) Esta regla es afirmada, en materia de elección pasiva, por el art. 51 de la Constitución, el cual, al establecer la posibilidad de que todos los ciudadanos de uno y otro sexo puedan acceder a los oficios públicos y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, no parece sino afirmar que el significado de la aplicación de la regla de igualdad no tiene otro significado que el de la indiferencia del sexo en relación con los fines considerados.
- c) La Constitución garantiza la igualdad absoluta entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos electivos; si la pertenencia al género femenino y masculino no puede ser nunca asumida como un requisito de elegibilidad, lo mismo debe decirse respecto a la posibilidad de presentarse como candidato a la elección²¹.

²¹ Considerando que la elegibilidad debiera ser equiparada a la posibilidad de ser candidato, y siendo esta última una condición prejudicial y necesaria para poder ser elegido, se concluía que la pertenencia a uno o a otro sexo no debería suponer un requisito para la candidatura. De esta premisa necesaria deriva la declaración de ilegitimidad constitucional de todas las normas que introducían sistemas de cuotas. En realidad la equiparación entre la posibilidad de presentarse como candidato y la elegibilidad es considerado por la mayoría de la doctri-

- d) Por lo que respecta a la cuestión del electorado pasivo, toda diferenciación en función del sexo termina por resultar objetivamente discriminatoria, disminuyendo para algunos ciudadanos el contenido concreto del derecho en favor de los que pertenecen al grupo que se considera en desventaja, dando como resultado la creación de discriminaciones actuales para remediar discriminaciones pasadas. A juicio del Tribunal constitucional son por tanto radicalmente contrarias a la Constitución las normas legales que, independientemente de los sistemas electorales adoptados, imponen en la presentación de las candidaturas cualquier forma de cuotas en función del sexo de los candidatos, prejuzgando de ese modo el contenido del derecho fundamental de quienes no pertenezcan a la categoría beneficiada por la norma positiva.

La aplicación rígida del principio de igualdad formal, que lleva a afirmar como inderogable la regla de la absoluta paridad entre candidatos y posibles candidatos con independencia del género, en la sentencia se sostiene que está directamente ligada al derecho de electorado pasivo y al principio de la representación política.

Aún en la estrechez argumental de la motivación de la sentencia, en la cual no aparece el acostumbrado aparato argumentativo sobre la razonabilidad de la elección del legislador —aparato típico de las decisiones que asumen como parámetro el principio de igualdad— el Tribunal constitucional ha dejado espacio a ulteriores consideraciones sobre los problemas de reequilibrio de la representación. De ellas resulta sobre todo que las acciones positivas, esto es las medidas legislativas, intencionalmente desiguales, que tienden de diversos modos a promover una situación de igualdad de oportunidades entre los sexos

na como una argumentación forzada, debiéndose más bien distinguir entre la legislación electoral idónea para predeterminar los resultados electorales, a través de vínculos entre cuotas, y una legislación que en cambio se limitara a remover los obstáculos que limitan la posibilidad de ser elegidos.

pueden ser ciertamente adoptadas en la esfera social y económica, con el fin de compensar o eliminar las desigualdades materiales; sin embargo tales medidas no pueden afectar directamente al contenido mismo de los derechos fundamentales porque deben ser rigurosamente garantizados en igual medida a todos. Las normas sobre las cuotas, en segundo lugar, no tenderían en realidad a eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres el logro de un determinado resultado, sino a atribuir directamente el resultado querido, desembocando con ello en una tutela preferencial en función del sexo que no es conforme a la Constitución y contrasta con los principios supremos que regulan la representación política en una democracia pluralista.

Con fundamento en esta sentencia, por tanto, las iniciativas idóneas para favorecer el efectivo reequilibrio de la representación quedan excluidas del poder del legislativo; sin embargo pueden ser adoptadas libremente por los partidos políticos, las asociaciones o grupos que participan en las consultas electorales, mediante la inclusión de tales objetivos en los propios estatutos o reglamentos. No por casualidad el Parlamento Europeo —continúa la argumentación del Tribunal constitucional— con la resolución n. 169 del 1988 ha dirigido una llamada en este sentido a los partidos políticos y no a los gobiernos y a los parlamentos nacionales, reconociendo implícitamente la impracticabilidad de la solución legislativa. La invitación se dirige al legislador, que puede por su parte individuar “intervenciones de otro tipo para favorecer la presencia femenina en los cargos públicos electivos”, aunque dejando claro que debe tratarse siempre de medidas dirigidas a eliminar “las diferencias entre condiciones culturales, económicas y sociales” y nunca de medidas que directamente interfieran con el art. 51 de la Constitución.

La sentencia, considerada por muchos como “un paso atrás” respecto a la meta del reequilibrio de la representación política femenina, ha representado sin duda un elemento de debilitamiento en el proceso de definición de los instrumentos jurídicos dirigidos a asegurar tal resul-

tado. Frente a la firme posición del Tribunal constitucional, se han presentado dos caminos, entre sí no necesariamente contrapuestos: encontrar soluciones innovadoras, más próximas a aquellos que hemos definido como modelos “débiles” de acciones positivas basados en la incentiva- ción y no en la fuerza de las normas vinculantes, o bien modificar las normas constitucionales para superar la sentencia del tribunal en parte o totalmente. Se han reco- rrido en realidad ambos caminos. Y el tribunal ha ofrecido más recientemente, con la sentencia n. 49/2003, un cla- moroso (aunque más bien aparente) giro de las posiciones expresadas en la sentencia 422/1995 que acabamos de co- mentar.

4. LAS DISPOSICIONES SOBRE PARIDAD CONTENIDAS EN LAS LEYES CONSTITUCIONALES N. 2 Y 3 DEL 2001

La reciente modificación de los estatutos especiales en materia de elección directa de los presidentes (Ley consti- tucional 2/2001) ha introducido en los Estatutos disposi- ciones en base a las cuales “a fin de conseguir el equilibrio de la representación de los sexos, la ley promueve las con- diciones de igualdad en las consultas electorales”. La Ley 2/2001 es particularmente interesante porque “anticipa” los contenidos de una disposición análoga introducida por las regiones con estatuto ordinario por la reforma del títu- lo V (art. 117 de la Constitución, párrafo séptimo: “las le- yes regionales eliminan cualquier obstáculo que impida la plena paridad entre los hombres y las mujeres en la vida social, cultural y económica y promueven la paridad de acceso entre mujeres y hombres a los cargos electivos”), hecha efectiva mediante la Ley constitucional 3/2001.

De esta norma se pueden hacer lecturas de signo muy diverso, desde aquellas más restrictivas que le asignan un simple valor “tendencial y pedagógico”, excluyendo que pueda ser el fundamento de las acciones positivas, a aque- llas más ambiciosas que ven con ella superada en el ámbi-

to regional la sentencia 422/1995. De la comparación entre las diversas disposiciones es posible ante todo señalar una diversidad terminológica que podría dar cabida a discrepancias de orden sustancial. Al margen de la diversa tipología de fuentes a las que hacen referencia las leyes constitucionales (la Ley estatutaria regional en el primer caso, la Ley ordinaria en el segundo y las “específicas disposiciones” —en el caso de la reforma del art. 51 de la Constitución— de naturaleza legislativa o administrativa) surge sobre todo la heterogeneidad de las fórmulas utilizadas en la determinación de la finalidad de las medidas adoptadas. Se hace referencia al *equilibrio de la representación* a lograr mediante la promoción de condiciones de paridad en el acceso a las consultas electorales (Ley constitucional n. 2/2001), a la paridad de acceso entre mujeres y hombres a las cargas electivas (nuevo artículo 117, párrafo séptimo de la Constitución) o bien a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que la República debe promover con específicas disposiciones (nuevo artículo 51 de la Constitución). Estas observaciones si no hubieran sido simplemente terminológicas podrían haber generado resultados diferentes, provocando una lesión del principio de igualdad en relación con la misma categoría social subrepresentada. Pero también estas previsiones negativas han sido desmentidas.

Las acciones positivas al cristalizarse como un potente instrumento legislativo que “tiende a levantar el umbral de partida en favor de los individuos que se encuentran en una categoría de personas socialmente desaventajadas, a fin de asegurarle a dicha categoría una condición de efectiva igualdad de oportunidades a la hora de su integración social, económica y política”²², son medidas de *derecho desigual*: por este motivo los límites de legitimidad constitucional a los que éstas se someten son esencialmente su *justificación* y su *homogeneidad*²³. Es necesario por tanto

²² Sentencia 109/1993 del Tribunal constitucional, Fundamento jurídico 2.2.

²³ AINIS, M.: “Cinque regole per le azioni positive”, en *Quaderni Costituzionali*, 1999, p. 368. El autor expone la exigencia de respeto de cinco factores:

que toda acción positiva constituya una respuesta *razonable* del ordenamiento a situaciones arbitrarias de discriminación. Este tratamiento preferencial exige además que su puesta en práctica no vaya a sufrir deformaciones o derogaciones en función de las diversas áreas geográficas y políticas del país, pues de otro modo se correría el riesgo de transformar las acciones positivas en factores adicionales de disparidad de trato.

5. LA SENTENCIA N. 49/2003: UN CAMBIO DE RUTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

De modo preliminar conviene enfatizar que, a nivel comunitario, hasta la resolución del 2 de marzo de 2000 del Parlamento Europeo las instituciones que se interesaban por la escasa presencia femenina en las asambleas electivas se limitaban a solicitar a los partidos que adoptaran un programa interno de discriminación positiva dirigido a estimular la participación de las mujeres en la vida política, indicándoles la conveniencia de establecer en su lista de candidatos un sistema que garantizara una presencia equitativa entre ambos sexos. La previsión de cuotas en el interior de los partidos determinaba así el desplazamiento de la problemática desde el ámbito de la representación política al ámbito de la autonomía de los ciudadanos políticamente activos.

A esta cautela inicial del ordenamiento comunitario ante la discriminación positiva —dirigida a satisfacer la exigencia de solucionar la marginal presencia femenina en los órganos representativos— ha seguido, sin embargo, un cambio de ruta, precisamente con la mencionada resolución del 2000. Con ella, el Parlamento Europeo no excluye la utilización simultánea de acciones positivas. Igualmente, en línea con esta inversión, el artículo 23 del Tratado de Niza sobre los derechos fundamentales establecía que

la irretroactividad, la justificación, la transitoriedad, la gradualidad y la adecuación.

el principio de igualdad no es obstáculo al sostenimiento o a la adopción de medidas que prevean *ventajas específicas a favor del sexo subrepresentado*. La inversión de ruta a nivel comunitario corresponde a un cambio más general de dirección en cada uno de los estados miembros, que se muestran progresivamente más favorables al sistema de las cuotas, como un instrumento fuerte para dar solución al déficit democrático señalado también a nivel comunitario. Paralelamente, en Italia, se da inicio a un período de reformas constitucionales con la Ley constitucional n. 2/2001 —que introduce las modificaciones a los Estatutos especiales en materia de elección directa de los Presidentes de las Regiones—, con la Ley constitucional n. 3/2001 que, modificando el artículo 117 de la Constitución, extiende también a las Regiones ordinarias la tarea de promover mediante la ley el acceso paritario a los cargos electivos, y con la modificación del artículo 51 de la Constitución como veremos más adelante.

Es necesario colocar en este contexto la sentencia n. 49/2003 que corrige la orientación expresada por el mismo Tribunal constitucional en la sentencia n. 422/1995. Vale la pena recordar que el recurso del gobierno fue presentado en relación a la ley electoral del Valle de Aosta²⁴. Con la sentencia citada el Tribunal constitucional italiano ha rechazado el recurso con el cual el gobierno se quejaba de la ilegitimidad —de acuerdo con el sentido del art. 3, párrafo primero, de la Constitución y el art. 51, párrafo primero (del texto viejo)— de las normas según las cuales las listas para la elección del Consejo Nacional debían incluir “candidatos de ambos sexos” y en el caso de que no respeten este criterio debían ser declaradas inválidas por la oficina electoral regional. Parecería un cambio radical de óptica respecto a lo que precedentemente había previsto la sentencia 422/1995, con la cual habían sido anuladas todas las provisiones normativas que establecían mecanis-

²⁴ Ley regional de 13 de noviembre de 2002, n. 21, que modifica la Ley regional de 12 de enero de 1993, n. 3, que contiene “Normas para la elección del Consejo Regional del Valle de Aosta”.

mos de reserva en las listas de candidatos por motivo del sexo, a nivel tanto nacional como regional y local.

En la sentencia 49/2003 el juez constitucional excluye que la norma impugnada incida directamente sobre los derechos de los ciudadanos con efectos discriminatorios. Se niega así que la censura de inconstitucionalidad, que había llevado a la cancelación de las normas electorales relativas a la presencia femenina en las listas de las elecciones locales regionales de 1995, pudiera ser extendida a las disposiciones introducidas en el año 2002 por la Ley regional del Valle de Aosta. Las razones de esta diferenciación se derivan tanto de la naturaleza diversa de la regla que fue objeto del juicio ante el Tribunal constitucional, como de un cambio en el marco de los principios constitucionales: el vínculo derivado de la presencia necesaria de candidatos de ambos sexos en las listas electorales no parece una limitación del derecho al voto y de los derechos de elegibilidad de los ciudadanos ya que se limita a vincular las opciones propias de los partidos y de los grupos que presentan dichas listas. Se precisa también que “la obligación puesta por la ley, y la consiguiente sanción de invalidez, se refieren solamente a las listas y a los sujetos que las presentan”, por lo tanto: “es un vínculo que grava sobre los sujetos que presentan las listas” (en primer lugar a los partidos políticos) que se justifica, en el caso del Valle de Aosta, con lo que ha sido establecido por el artículo 15 del Estatuto regional respectivo, al establecer que “con la finalidad de conseguir el equilibrio en la representación entre los sexos, promueve condiciones de paridad para el acceso a las consultas electorales”²⁵.

El vínculo impuesto a la autonomía de los partidos debe ser valorado a la luz del cambio del marco constitucional en el cual la reforma de los Estatutos especiales del 2001 y la

²⁵ Con la sentencia n. 49 del 2003 los jueces constitucionales excluyeron que la disposición legislativa regional, relativa a la presencia de ambos sexos en las listas electorales y la sanción conexas de invalidez de las listas que no respetaran el vínculo, podía ser considerada como “acción positiva”, o sea, aquellas medidas que conscientemente inigualitarias puedan ser adoptadas para favorecer a un grupo social a fin de remover las desigualdades que lo perjudican.

reforma del título V de la Constitución han señalado como “debida”, a juicio del Tribunal, la acción promocional a fin de lograr la paridad de acceso a las consultas electorales.

Ya en la sentencia 422/1995 se hacía una valoración positiva de las medidas “*libremente adoptadas por los partidos políticos, asociaciones o grupos que participan en las elecciones, también con específicas previsiones de los respectivos estatutos o reglamentos que se refieren a la presentación de candidaturas*”, pero ya que quienes tradicionalmente presentan las listas electorales (los partidos políticos) hasta ahora no han demostrado una particular atención o sensibilidad para adoptar medidas de autorregulación en materia de las candidaturas electorales, la Corte establece que “no es un vínculo para el ejercicio del voto o de la aplicación de los derechos de los ciudadanos elegibles, sino para la formación de la libre elección de las listas de los partidos o de los grupos que forman y presentan las listas electorales, prohibiendo solamente a ellos la posibilidad de presentar todos los candidatos de un mismo sexo”. Está claro que en la sentencia 49/2003, la distinción entre “acciones positivas y normas antidiscriminatorias” es asumida como fundamental en el equilibrio del juicio, por lo cual el eventual trato desigual (por el que un grupo es favorecido respecto a otro) es superado asegurando que todos los ciudadanos de ambos sexos participen en las contiendas electorales sin atribución alguna de privilegios o favores. En la sentencia se pone en evidencia la “*medida mínima de no-discriminación*”²⁶ que seguramente, precisamente porque es denunciada como un mínimo, deja campo abierto a intervenciones más incisivas. Respecto a la sentencia del Tribunal constitucional n. 422 de 1995, la reciente sentencia pone en evidencia que el vínculo impuesto por la ley en relación con la fase anterior de la contienda electoral no está en contraste con la Constitución ni incide en modo alguno sobre:

²⁶ Este principio está presente en la norma que fue objeto de la impugnación del gobierno: basta para garantizar el vínculo impuesto por la ley, o sea, la presencia también de un/una representante del otro sexo en las listas electorales que prevén la participación de ambos sexos.

- a) los derechos de los ciudadanos;
- b) la libertad de voto de los electores/electoras;
- c) la igualdad de oportunidades de las listas y de los candidatos/candidatas en la contienda electoral;
- d) el carácter unitario de la representación electoral.

En síntesis, se trata de un problema de medida y de equilibrio entre el derecho al acceso igualitario a las cargas electivas para hombres y mujeres, el derecho a la libertad de elección del elector y la naturaleza unitaria de la representación política. “La legitimidad de la tipología de *cuotas* previamente escogida dependerá del modo en que ésta se estructure, del espacio que se deje a la valoración autónoma de los partidos, de la configuración concreta del sistema electoral y de la combinación entre los diferentes métodos de asignación de los escaños”. Si éstas son las premisas, es evidente que las eventuales normas de reequilibrio de las candidaturas deberán tener una formulación que no vaya a prejuzgar los derechos individuales en razón del sexo, por lo que se podrían prever soluciones que contengan medidas antidiscriminatorias. Según la jurisprudencia no tienen porqué considerarse ilegítimas todas aquellas medidas que inciden en la presentación de las candidaturas, ni todas las intervenciones dirigidas a la selección de los candidatos (como puede ser, por ejemplo, el incentivo de unas elecciones primarias), realizando así el principio de igualdad de oportunidades sin prejuzgar el contenido de los derechos fundamentales²⁷. Por otro lado, establecer la presencia obligatoria de candidatos de ambos sexos en las listas electorales no significaría atribuir privilegios, sino más bien poner la premisa, es decir, la condición indispensable para que sea posible la elección de hombres y mujeres²⁸.

Y, sin embargo, no se puede ocultar que la medida comentada produce de todos modos un condicionamiento

²⁷ Este prejuicio es excluido de raíz en la sentencia n. 49/2003 porque se afirma la falta de idoneidad de la medida para incidir en los derechos del electorado pasivo.

²⁸ Así CARLASSARRE, L.: “La rappresentanza femminile: principi forali ed effettività”, en BIMBI, F., DEL RE, A. (a cura di): *Genere e democrazia: la cittadinanza delle donne a 50 anni dal voto*, Torino, 1997.

mediado, por más marginal que sea, de los resultados electorales, si bien permanece circunscrita a la elección de las candidaturas y no sea, por tanto, adecuada para traducirse en una concreta garantía de elección, ya que la designación de los elegidos permanece confiada a la indicación de voto de los electores. La Ley regional del Valle de Aosta examinada por el Tribunal constitucional, de hecho, se limita a prescribir, sin ninguna indicación de porcentaje, la presencia de ambos sexos en las listas electorales sin exigir el respeto de una cuota de reservas, pudiéndose así incluir mejor entre las acciones así llamadas antidiscriminatorias o, como mucho, entre las acciones positivas así llamadas *débiles*.

Las posibles soluciones son múltiples y después de las indicaciones realizadas, tanto por la modificación del título V de la Constitución como por las sentencias del Tribunal constitucional, el siguiente paso depende de las elecciones políticas que se tomen, permaneciendo firme, sin embargo, que la inversión de ruta del alto Tribunal —apenas examinada— no parece poder legitimar acciones positivas fuertes, como sería un sistema de cuotas de reserva. Una señal positiva en esta dirección se puede encontrar en las normas para la elección del Parlamento Europeo²⁹ y, en particular, en la Ley n. 90/2004, en la cual ha sido insertada una disposición específica sobre el tema de la igualdad de oportunidades³⁰. Esa norma interviene en la

²⁹ Ley del 24 de enero de 1979 n. 18, con sus respectivas modificaciones.

³⁰ La ley dice: “1. En el conjunto de las listas de las circunscripciones que tienen un mismo presentador, en las primeras dos elecciones de los miembros del Parlamento Europeo que se refieren a Italia, posteriores a la fecha de entrada en vigor de la presente ley, ninguno de los dos sexos puede estar representado en una medida superior a los dos tercios de los candidatos; para fines del cómputo se excluyen las candidaturas múltiples; en caso de cociente fraccionario se procede al redondeo a la unidad más cercana. 2. Para los movimientos y los partidos políticos que presentan listas que no hayan respetado la proporción de la que se habla en el apartado 1, el monto del reembolso por los gastos electorales al que se refiere la Ley de 3 de junio de 1999, n. 157 se reduce hasta un máximo del 50%, en una medida directamente proporcional al número de los candidatos de más respecto al máximo permitido. Son, en todo caso, inadmisibles las listas compuestas por más de un candidato que no prevean la presencia de candidatos de ambos sexos. 3. El monto eventualmente derivado de la reducción de la que habla el apartado 2 es derogado a los partidos o grupos políticos organizados que hayan tenido en la lista elegida, en el sentido del artículo 22 de

formación de las listas electorales y prevé una “sanción” pecuniaria para aquellos partidos o movimientos políticos que no respeten dicha disposición.

6. INCIDENCIA DEL SISTEMA ELECTORAL: LEY DE 21 DE DICIEMBRE 2005, N. 270

Todos los países de la Comunidad Europea han adoptado en concreto diversas medidas para promover la aplicación del principio de la igualdad de oportunidades en el ámbito de la representación política³¹: estas normas han generado efectos diferentes también en función del tipo de ley electoral. Es importante notar que el mismo instrumento legislativo aplicado en dos sistemas electorales diversos ha producido resultados muy diferentes. Este dato introduce un ulterior elemento de reflexión, vinculado precisamente a los sistemas electorales. De hecho, si el mecanismo de las cuotas en sus varias posibles articulaciones es el más fácil de aplicar donde se vota por listas con el sistema proporcional, objetivamente más compleja es su puesta en práctica en las consultas regidas por un sistema uninominal. El sistema electoral de tipo mayoritario, actualmente modificado por un sistema proporcional³², tendía de por sí a excluir fuerzas políticas menores, con graves consecuencias sobre los sujetos que son representados con dificultad, por ejemplo las mujeres y los jóvenes. En Italia, en 1996, fue abolida la alternancia entre candidatos varones y mujeres en las listas electorales. Aun cuando se trata de una medida insignificante en sí misma, sin em-

la Ley de 24 de enero de 1979, No. 18 y sus sucesivas modificaciones, una cuota superior a un tercio de los candidatos de ambos sexos. Esta suma se reparte proporcionalmente a los votos obtenidos por cada partido o grupo político organizado”.

³¹ Es emblemático el ejemplo francés donde la misma intervención legislativa tuvo consecuencias diversas en las elecciones administrativas y en las políticas. En las administrativas la presencia de las mujeres ascendió al 47%, mientras que en el parlamento nacional creció a poco más del 1%.

³² El 14 de diciembre de 2005 fue aprobada la nueva disciplina electoral: Ley de 21 de diciembre de 2005, n. 270, con título: “Modificaciones a las normas para la elección de la Cámara de los Diputados y del Senado de la República”.

bargo, sumada a la adopción de un sistema electoral mixto prevalentemente mayoritario, tuvo una repercusión negativa en la participación política de las mujeres. La nueva ley electoral, en cambio, prevé esencialmente el paso de un sistema electoral (cuasi) mayoritario a uno proporcional, que exige un umbral mínimo de votos para tener representación y establece un premio de mayoría. Se disciplina el instituto de la “coalición”: de hecho se prevé que, antes de las elecciones (precisamente en el acto de depósito del distintivo propio de la formación política en el Ministerio del Interior), los partidos puedan hacer las así llamadas “declaraciones de vinculación” de las respectivas listas en una coalición. Estas declaraciones deben ser recíprocas. En consecuencia, deberán presentar un único programa electoral para la coalición, en el cual indican quién es el líder único de la misma.

El depósito del programa y la indicación del líder de la fuerza política debe ser efectuado también por cada uno de los partidos que no forman parte de ninguna coalición y que concurren a título individual e independiente. Las listas de las coaliciones son insertadas en una única columna en la papeleta electoral. El nuevo sistema para la Cámara de los diputados prevé que puedan acceder al reparto de escaños aquellas coaliciones que a nivel nacional hayan alcanzado, sumando los votos, al menos el 10% de los sufragios y en las cuales exista una lista que haya conseguido al menos el 2% de los mismos. Cuando un partido haya decidido participar en solitario, para formar parte del reparto de los escaños deberá haber obtenido al menos el 4% de los votos a nivel nacional. El criterio que se adopta para la asignación de los escaños es, en general, el de cocientes enteros y de los restos más altos. Con este fin, a nivel nacional, se procede a la suma de todos los votos obtenidos por las listas de las coaliciones o por las listas individuales que hayan superado el umbral mínimo de votos. La cifra obtenida se divide entre el número total de escaños a asignar, obteniendo así el cociente electoral nacional. Posteriormente, la cifra electoral nacional de cada coalición o de cada lista “solitaria” (dada por la suma de

todos los votos que esa misma fuerza ha obtenido globalmente a nivel nacional) se divide entre el cociente electoral nacional: la parte entera de dicho cociente corresponde al número de escaños que deben atribuirse, en primera instancia, a dicha fuerza política (coalición o partido individual). Una vez realizada esta operación con todas las fuerzas políticas admitidas al reparto, se procede a la asignación de los escaños restantes (o sea, la de aquellos no atribuidos mediante el criterio de cocientes enteros) tomando como base las partes decimales más altas. Posteriormente, se reparten los votos entre cada uno de los partidos individuales que componen la coalición y que hayan obtenido al menos el 2% de los sufragios a escala nacional (participando también en el reparto la fuerza política que haya obtenido el mejor resultado entre aquellas que no han llegado al umbral). Por último, se procede a la asignación de los escaños a nivel de las circunscripciones.

Sobre la base de los escaños que responden a cada lista y para identificar los candidatos concretos a los que se les asignan los escaños se procede siguiendo el orden de colocación de dichos candidatos en las listas presentadas por cada fuerza política. Se prevé además la posible aplicación de un premio de mayoría, que se atribuye a la fuerza política o a la coalición que haya obtenido el mayor número de votos, pero haya conseguido menos de 340 escaños: en esta eventualidad, a la fuerza política o a la coalición que ha obtenido la mayoría de los votos se le asigna un número de escaños igual a 340. Hay previstas normas específicas para los partidos que representan minorías lingüísticas, expresamente tutelados por los Estatutos especiales. El sistema en el Senado de la República implica la atribución de escaños sobre una base regional, como lo prevé la Constitución: serán admitidas al reparto, por lo tanto, las coaliciones que hayan obtenido al menos el 20% de los votos a nivel regional y que tengan al menos una lista que haya obtenido el 3% de los mismos. Igualmente forman parte en la atribución de los escaños las listas que no están en coalición que han obtenido al menos el 8% de los votos. A nivel regional se aplica el método de los cocientes enteros y

de los restos más altos, así como el método de atribución de escaños según el orden de colocación de los candidatos en cada una de las listas.

El premio de mayoría se utiliza cuando la lista o la coalición que haya obtenido el mayor número de votos no hayan obtenido el 55% del total de los escaños, a nivel regional. En esta circunstancia, a la fuerza política o a la coalición con el mayor número de votos se le atribuyen el 55% de los escaños, con redondeo a la unidad superior. Se confirma esta articulación en los colegios uninominales de Trentino Alto Adige y del Valle de Aosta.

Aún tratándose de un sistema proporcional con premio para la mayoría, que favorece naturalmente también a los grupos minoritarios, las listas cerradas previstas —esto es, sin preferencias— habrían podido penalizar ulteriormente a las mujeres: si no hubieran sido incluidas justa y equilibradamente en las listas, se podría haber producido un nuevo récord negativo en la representatividad de las mujeres italianas en la política. Pero no sucedió así. Las previsiones negativas no se verificaron. Los datos hablan un lenguaje simple e ineludible³³: en el 2001 en Italia había un 9,8% de presencia femenina en la Cámara de diputados con 62 mujeres sobre un total de 630 diputados y el 7,7% en el Senado con 25 senadoras sobre un total de 326. En abril del 2006, gracias también al nuevo sistema proporcional con premio de mayoría, la situación cambió notablemente: de 630 diputados 109 son mujeres llegando a un porcentaje del 17,3%, bastante superior al de las elecciones precedentes, mientras la presencia femenina en el Senado asciende a 44 senadoras sobre un total de 322, es decir, un 13,7%. Es un aumento notable fruto ciertamente del nuevo sistema electoral, pero también de un cada vez más difundido cambio cultural que todavía se está produciendo. Estos datos demuestran cómo el contexto sociocultural italiano, más allá del énfasis dado al sonoro rechazo del proyecto de ley sobre las cuotas rosa —que muestra la

³³ Los datos se pueden encontrar también en internet <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

falta de confianza hacia las acciones positivas fuertes como es la reserva de cuotas—, es muy sensible y reactivo a las acciones positivas basadas en una implementación gradual. Se trata de una actitud fruto de los procesos formativos³⁴ y de una progresiva sensibilización, quizás tardía respecto a lo que sería deseable, pero ciertamente más duradera.

7. LA MODIFICACIÓN DEL ART. 51 DE LA CONSTITUCIÓN: NO SÓLO UN CAMBIO SIMBÓLICO Y PEDAGÓGICO

Es conocido que los derechos políticos fueron atribuidos a las mujeres italianas con un decreto aprobado el 1 de febrero de 1945, un año después que Francia y entre los últimos países europeos: solamente Bélgica (1948), Grecia, (1952) y Portugal (1974) los reconocieron más tarde, mientras en la mayoría de los países europeos las mujeres conquistaron el derecho al voto entre 1906 (Finlandia) y 1931 (España). La adquisición del derecho al voto, muy tardía, nació a la par de la nueva democracia italiana y constituía un aspecto esencial de la liberación y de la promesa de una nueva época, después de largos años de dictadura.

A pesar de que en todas las constituciones modernas está presente la afirmación de la igualdad de todos los ciudadanos y, específicamente, la igualdad política, la originaria formulación del artículo 51 de la Constitución italiana llama la atención por su especificación: “de uno y otro sexo”, bastante rara. La presencia de una especificación tan clara en la Constitución italiana es digna de ser destacada. Da testimonio de la conciencia, presente en los cons-

³⁴ Debido a los obstáculos socio-culturales presentes en el sistema italiano, el camino de la formación es considerado *la acción positiva* más incisiva y determinante para la aplicación de la igualdad de oportunidades. El Ministerio para la igualdad de oportunidades, en colaboración con el mundo académico, organizó en numerosas Universidades una serie de actividades formativas para las mujeres, para favorecer el acceso a las asambleas políticas y a los cargos electivos. El proyecto “*Mujeres, Política e Instituciones*” se coloca en este conjunto de acciones y busca intervenir específicamente donde la presencia femenina en la política es poca, es decir, en lo que se han llamado Regiones Objetivo.

tituyentes, de una inaceptable discriminación de la mujer italiana en la legislación precedente.

Por lo que se refiere a dicho artículo 51, es necesario recordar la larga discusión que tuvo lugar en la Asamblea Constituyente sobre un inciso, que introducía un límite a la universalidad del derecho: “conforme a sus aptitudes y facultades”. Era un intento de introducir una agarradera al legislador ordinario para excluir a las mujeres —en base a su presunta incapacidad— de algunas carreras y de ciertas responsabilidades: intento explícito, como se constata al examinar las actas de la Asamblea Constituyente. Las mujeres constituyentes, a pesar de su exiguo número (21, es decir un 3,7% de la Asamblea; nueve demócrata-cristianas, nueve comunistas, dos socialistas y una del “hombre cualquiera”), fueron muy combativas y eficaces y encontraron el apoyo de líderes importantes y de los jefes de las mayores fuerzas políticas del país, que habían ya manifestado en sus discursos políticos de 1945 la importancia que atribuían las mujeres con vistas a la instauración de una política democrática. En el caso del artículo 51 la batalla fue combatida en primera persona por María Federici (Dc) que, con el apoyo de sus colegas mujeres, obtuvo la supresión del inciso limitativo, configurándose como uno los artículos más innovadores e importantes de la Constitución.

Aunque desde el nacimiento de la democracia italiana la participación de las mujeres en la vida pública ha crecido progresivamente, la representación ha permanecido siendo de hecho un monopolio masculino. La buena voluntad de los partidos no ha sido lo suficientemente incisiva en Italia como para tapar los agujeros de este déficit democrático. Era, por tanto, necesaria una innovación estructural que hiciera posible la puesta en marcha de acciones positivas tendentes a lograr la deseable igualdad de oportunidades, también considerando las indicaciones provenientes del Tribunal constitucional a partir de la histórica sentencia n. 422/1995. Como ha sido ya examinado, el alto Tribunal rechazó, por considerarlas disconformes con los principios constitucionales, la introducción de normas

que alteraran la representación y no las consideró respetuosas de la relación entre el apartado primero y el segundo del artículo 3 la Constitución, es decir, entre la igualdad formal y la igualdad sustancial, porque no se habría limitado simplemente a remover los obstáculos, sino que habría garantizado directamente el resultado. Al mismo tiempo, sin embargo, la Corte reconoció³⁵ que existían obstáculos reales para lograr el acceso de las mujeres a los cargos públicos y a los cargos electivos, invitando por ello a los partidos (principales titulares de la función de selección de las candidaturas) a introducir iniciativas específicas destinadas a superar dichos obstáculos. Correspondía, en cambio, al legislador —según la sentencia de la corte— identificar intervenciones de otro tipo, ciertamente posibles desde el punto de vista del desarrollo de la persona humana, que favorecieran un eficaz reequilibrio entre los sexos en la consecución de cargos públicos electivos, tomando en consideración que muchas de esas medidas pueden estar en condiciones de incidir sobre las diferentes condiciones culturales, económicas y sociales. El legislador ordinario, de hecho, interviniendo en la distribución de la financiación pública a los partidos, con la Ley de 3 junio de 1999, n. 157, promovió una aplicación correcta del principio de igualdad sustancial³⁶. La modificación del artículo 51 de la Constitución³⁷ representó por ello un paso impor-

³⁵ La corte se manifestó consciente del fenómeno de la escasa participación femenina en el acceso a los cargos electivos: notó la exigencia de mencionar, en la misma sentencia, una resolución del Parlamento Europeo de 1998, en la cual se invita a los partidos políticos a establecer cuotas de reserva para las candidaturas femeninas. El problema de la subrepresentación del género femenino en las instituciones era reconocido, pero debía ser resuelto a nivel político, o sea, por medio de elecciones que se refieren a los partidos políticos, los cuales deben valorar y considerar en su interior las candidaturas para las elecciones buscando privilegiar y valorizar el componente femenino. No se puede hacer nada a nivel legislativo. Ante la sentencia de la Corte constitucional, de hecho, cualquier otra intervención legislativa para favorecer la posibilidad de acceso a las carreras selectivas para el género femenino habría resultado inadecuado, según los constitucionalistas, porque estaba sujeta a una censura de inconstitucionalidad.

³⁶ El art. 3. establecía los “Recursos destinados a incrementar la participación activa de las mujeres en la política”.

³⁷ Se trata de un añadido al art. 51, que en su primer apartado dice así: “Todos los ciudadanos de uno y del otro sexo pueden acceder a los oficios públicos y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos estableci-

tante y de gran valor simbólico hacia el logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los cargos electivos y públicos. El itinerario de la disposición ha sido particularmente rápido, considerando la complejidad del procedimiento. En menos de dos años se completaron los cuatro trámites fundamentales del texto, dos en la Cámara de diputados y dos en el Senado.

Muchas fueron las razones y los argumentos que, ya desde la legislatura precedente, dieron origen a un debate rico y vivaz, atento por un lado a todas las posibles implicaciones teórico-jurídicas, que se producen necesariamente cada vez que se modifica la carta constitucional, y particularmente delicadas cuando se afrontan temas como el de la representación política. Un debate, por otro lado, que se manifestó consciente y sensible hacia los datos de la realidad y hacia las exigencias que la misma sociedad civil manifestaba cada vez con mayor fuerza y vigor, estimulando así a una reflexión atenta sobre este tema. En este contexto, fueron muchas las contribuciones ofrecidas en el debate ya desde la XIII legislatura y la discusión que tuvo lugar en el Senado permitió un voto que, confirmando el texto de modificación aprobado por la Cámara, impulsó el rápido avance del *iter* legislativo. El mismo Parlamento Europeo, desde 1988, había expresado con una resolución la preocupación por el hecho de que en muchas democracias liberales “las mujeres no son representadas en proporción ni a su número ni a su formación y experiencia profesional...”. Un déficit de democracia no solamente italiano, ciertamente, pero que en Italia había alcanzado proporciones alarmantes.

La modificación del artículo 51 de la Constitución fue considerada por muchos como un paso necesario desde el punto de vista simbólico, porque manifestaba la conciencia por parte del Parlamento italiano de la gravedad de la situación actual y de la absoluta inadecuación de ese tipo de representación para garantizar un correcto funcionamien-

dos por la ley. *Para ello, la República promueve con expresas disposiciones la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*”.

to de las instituciones democráticas. Un paso aún más necesario desde el punto de vista concreto porque permitirá y garantizará constitucionalmente la utilización de todos los instrumentos posibles que sean aptos para eliminar los obstáculos que de hecho impiden o desincentivan fuertemente el acceso de las mujeres a la política, poniéndolas, de hecho, en una condición de desigualdad. La igualdad formal entre los sexos, garantizada por la vieja formulación del artículo 51 de la Constitución (sanciona que todos los ciudadanos de uno y otro sexo pueden acceder a los cargos públicos y a los cargos electivos en condiciones de igualdad) ha tenido durante muchos años la importante función de impedir discriminaciones formales con respecto al acceso de las mujeres a la vida política y a los cargos públicos.

Sin embargo, precisamente la constatación de una creciente dificultad, debida a razones culturales, políticas y sociales, que hacen el acceso a la vida política de las mujeres particularmente difícil y con frecuencia oneroso desde el punto de vista económico, familiar y personal, convenció a la clase política de la necesidad profunda de modificar la norma constitucional. La nueva formulación crea, de hecho, el marco constitucional para intervenciones ulteriores, de carácter legislativo y no legislativo, destinadas a subsanar el déficit democrático aún existente y a “corregir” los desequilibrios en la representación política que de hecho hacen que una democracia esté aún inacabada y sea, por tanto, imperfecta.

La formulación aprobada tiene el mérito de insertarse plenamente en el equilibrio constitucional existente y permitir una especie de equilibrio entre los diferentes valores constitucionalmente reconocidos y protegidos. De hecho la norma adoptada no solamente respeta la intangibilidad de los principios contenidos en la primera parte de la Constitución, sino que puede ser considerada como una especificación del artículo 3, párrafo segundo, es decir, una concreción de la igualdad sustancial. Si la actual formulación del artículo 51 garantiza, de hecho, la posibilidad a todos los ciudadanos “de uno y otro sexo” de ser elegidos y,

por lo tanto, aplica plenamente el principio de igualdad formal sancionado en el artículo 13, párrafo primero, dicha modificación tal y como fue aprobada tiene la finalidad de promover también una igualdad de oportunidades que permita elevar las condiciones de paridad sin predeeterminar el resultado. En este sentido se habla de una “corrección” de los desequilibrios en la representación que no incidan en el contenido del derecho político —que permanece neutro— pero que al mismo tiempo sea capaz de incidir en las causas que determinan este desequilibrio.

La nueva norma permite, por tanto, un marco constitucional para llevar a cabo acciones positivas, sin prejuzgar la libertad del legislador sobre los medios y la modulación concreta de las intervenciones que se considere necesarias; tampoco lesiona en ningún modo el artículo 49 de la Constitución que protege a los partidos políticos frente a “injerencias públicas” en su actividad y en su organización interna. Tiene, por lo tanto, el mérito de respaldar y estimular los procesos culturales y políticos existentes, proponiendo el marco constitucional para una corrección de los desequilibrios en la representación, pero manteniendo, al mismo tiempo, el respeto de otros valores constitucionales fundamentales. Por otro lado, es necesario recordar que las acciones positivas, a las que se ha querido dar marco constitucional con esta reforma, se caracterizan por ser necesariamente *transitorias*, como ha ocurrido también en el sistema americano, donde fueron experimentadas por primera vez al inicio de los años sesenta. Estas medidas tienden a “corregir” las discriminaciones existentes, durante todo el período en el que tales discriminaciones de orden económico y social perjudiquen o desfavorezcan a ciertos sujetos. El carácter temporal de las acciones positivas busca de hecho evitar que la excepción al principio de igualdad entre los sexos se transforme a su vez en una regla. Por este motivo, es conveniente que sean adoptadas con una ley ordinaria y no mediante una norma constitucional. El nuevo artículo 51, con su formulación amplia y elástica, no proporciona indicaciones específicas sobre las concretas iniciativas que deben ser ejecutadas ni

ordena posteriores intervenciones legislativas más incisivas³⁸. Corresponderá al legislador tomar en consideración el contexto en el cual las acciones positivas se insertarán, el momento histórico específico en el que vayan a ser adoptadas y su intrínseca temporalidad³⁹.

También con relación al controvertido problema de las cuotas parece que el artículo 51 supone un decisivo paso adelante, pero la reforma aprobada apunta más lejos. Permite al legislador modelar una amplia gama de intervenciones que puedan tener en consideración las más diversas manifestaciones específicas del problema, evitando la estéril contraposición entre defensores y opositores de las cuotas como instrumento único para enfrentar la emergencia de una representación que sea realmente democrática. Precisamente porque las causas son complejas su eliminación implicará un camino con diversos niveles de intervención. Por otro lado, todos los constitucionalistas estaban de acuerdo en la exigencia de que la reforma constitucional, considerada necesaria, se llevara a cabo mediante una norma elástica y de carácter general, una norma “paraguas”, que tuviera el efecto pedagógico propio de todas las normas constitucionales. De hecho el objetivo no es “garantizar” en modo alguno a las mujeres una cantidad determinada de escaños en las asambleas, sino promover la igualdad en el acceso; por lo tanto se trata de favorecer la posibilidad real de que las mujeres sean candidatas y que puedan llevar a cabo su campaña electoral en condiciones de igualdad, sin pasar por encima de la diferencia sustancial que existe entre una garantía de resultado (una elección predeterminada por la ley) y la necesidad

³⁸ Naturalmente no es solamente un problema de *tecnicismos* electorales. Las “disposiciones apropiadas”, de las que habla ahora el art. 51 Const., podrían articularse también en forma de incentivos de naturaleza financiera que favorezcan las candidaturas femeninas. Así FROSINI, T. E.: “La modifica del art. 51 Const.: problemi y prospettive”, en *Guida al diritto*, 12, 2003.

³⁹ “Es el legislador quien debe identificar las intervenciones de otro tipo, importantes para el desarrollo de la persona humana, para favorecer el efectivo equilibrio entre los dos sexos en el campo de los cargos públicos electivos”. Así lo enuncia el Tribunal constitucional en la sentencia n. 422/1995 sobre la legitimidad constitucional del art. 5, párrafo segundo, de la Ley de 25 de marzo de 1993, n. 81.

de garantizar desde un inicio una igualdad. Precisamente la posibilidad de acceder a las candidaturas con las mismas oportunidades es el presupuesto de hecho para el ejercicio concreto del derecho de elección pasiva que se pretende igual para todos.

Desde la perspectiva de algunos constitucionalistas⁴⁰, la disposición de la nueva fórmula constitucional, según la cual “la República promueve con específicas disposiciones la igualdad de oportunidades entre hombres mujeres”, habría dado un marco constitucional sólo a aquellas futuras normas electorales en las cuales se garantizarán, de modo equitativo, condiciones de igualdad de acceso a los cargos electivos, es decir, una igualdad en el punto de partida. De este modo, las futuras normas no serían consideradas como tales “acciones positivas” (es decir, normas dirigidas a favorecer a las mujeres atribuyéndoles ventajas especiales y diferentes), sino normas con una función antidiscriminatoria, que buscan regular de igual modo las posiciones de hombres y mujeres. Por lo tanto se trataría de normas dirigidas a promover la igualdad de oportunidades y no medidas encaminadas directamente a obtener un determinado resultado (como, por ejemplo, garantizar ciertos escaños parlamentarios a las mujeres⁴¹). Una última anotación útil es considerar que el criterio de la “igualdad de oportunidades”, según la nueva disposición constitucional, vale para los cargos electivos y éstos se deben entender tanto para los órganos colegiales como para los unipersonales, es decir, para todas las formas de representación de base electiva. Una cosa diferente son los nombramientos. No puede ser aplicado el criterio de la igualdad de oportunidades a los nombramientos de los consejos de adminis-

⁴⁰ Así FROSINI, T. E.: “La modifica del art. 51 Const.: problemi y prospettive”, en *Guida al diritto*, 12, 2003.

⁴¹ Ésta parece ser la correcta interpretación del nuevo dictamen constitucional. Favorece esta interpretación, aún antes de que fuera aprobada la nueva norma constitucional, el mismo Tribunal constitucional en su reciente sentencia n. 49 de 2003. De hecho, el tribunal juzgó constitucionalmente legítima la norma de la ley electoral para el Consejo Regional del Valle de Aosta, que dispone la obligación de hacer las listas electorales en modo paritario para ambos sexos. Y la constitucionalidad de esta norma es garantizada por la ley constitucional (n. 2 del 2001) que modificó los estatutos de las Regiones especiales.

tración o de las autoridades independientes. En estos casos, de hecho, la elección se fundamenta en la valoración discrecional del sujeto responsable del nombramiento, el cual debe tener en cuenta solamente el requisito de las específicas competencias profesionales tal y como lo exige la ley.

Uno de los méritos de esta reforma sigue siendo el hecho de haber logrado evitar dos peligrosos riesgos. El primero es el “riesgo etnicista”, que llevaría a considerar a las mujeres como exponentes de un grupo étnico, de una categoría o de una minoría. Durante los debates parlamentarios se rechazó varias veces, desde posiciones diferentes, una “representación que se divide en dos”, como si las mujeres representarían los intereses de las mujeres y los hombres los de los hombres. La modificación de artículo 51 en la formulación que después fue eliminada por la comisión en la XIIIª legislatura tutela el carácter “universal” de la representación.

El segundo riesgo consistiría en describir la representación como un derecho positivo, un derecho por tanto que debiera satisfacer la “certeza del resultado”, contra la cual se expresó la sentencia del Tribunal constitucional n. 422 de 1995. La formulación propuesta parece, en efecto, salvaguardar la fundamental diferencia entre “candidabilidad” y “elección”, por un lado, y entre igualdad de oportunidades en el acceso a las candidaturas y la garantía en el resultado, por otro. La propuesta puede valorarse así como fuertemente innovadora y profundamente respetuosa de la arquitectura y de la coherencia constitucional. La adopción del artículo 51 representó, por lo tanto, el punto de llegada lógico de un proceso político, cultural y legislativo que, habiendo sido iniciado en la XIIIª legislatura, concluyó con éxito en la XIVª.

9. OBSERVACIONES FINALES

A la luz de lo examinado, resulta evidente cómo la acción a nivel cultural parece, desde luego, el camino que a

medio y largo plazo ofrecerá los frutos más decisivos en materia de igualdad de oportunidades y de garantizar el sostenimiento de los objetivos ya alcanzados a lo largo del tiempo. No se trata sólo de que las mujeres estén presentes y visibles en los lugares de la política, y en general en la sociedad civil, sino de “ser” y “actuar” ahí de modo consciente y responsable. Es, por lo tanto, el signo visible de una ayuda concreta a las cualidades específicas de las mujeres, para proporcionarles instrumentos eficaces y justos para una competencia electoral de la que puedan resultar justas vencedoras. Conviene añadir que la representación política encierra en sí misma la idea de alteridad y de pluralidad, o sea, la diferencia; por otro, es importante señalar que no son suficientes normas y correctivos jurídicos, sino que se hace necesario llevar a cabo aquellas medidas adecuadas para evitar la marginalización y la exclusión social y política; por lo tanto, se necesitan también acciones reales, es decir, medidas precisas necesarias para una inserción concreta de las mujeres en los centros de decisión.

Conscientes de que ya se ha avanzado mucho hacia la paridad hombre-mujer, pero que todavía queda mucho por hacer, especialmente en relación a la paridad política, es necesario perseverar en este sentido, con la conciencia de que uno de los secretos para recorrer rápidamente el camino del pleno respeto de la identidad femenina pasa no sólo por la denuncia, aunque sea necesaria, de ciertas discriminaciones y de las injusticias, sino también y sobre todo por la puesta en práctica de proyectos eficaces y constructivos de promoción, que comprendan todos los ámbitos de la vida femenina, partiendo de una conciencia de la dignidad de la mujer.

Parece necesario, ante todo, que no sean secundadas las tendencias a enfrentar esos problemas con actitudes de *antagonismo* entre los sexos, según una estrategia de búsqueda del poder, sino promoviendo una relación de pacífica y saludable complementariedad en el respeto de las recíprocas diferencias, corrigiendo la perspectiva que considera a los hombres como enemigos que deben ser

derrotados. La igual dignidad de las personas, hombres y mujeres, se realiza como complementariedad física, psicológica y ontológica, dando lugar a una armónica unidad dual. Por lo tanto, la relación hombre-mujer, también en la política, no podría pretender encontrar su justa condición en una especie de contraposición, desconfiada y defensiva. Redescubrir y sobre todo valorizar el *genio femenino*, como lo definió, con una felicísima intuición, el Papa Juan Pablo II, implicará una mejoría cierta de la vida social y política, interesando a ambos en el cuidado por el otro, al cual la mujer es llamada por su vocación característica.

Por estos motivos, en las políticas sociales, educativas, familiares, laborales, de acceso a servicios, de participación cívica y política, debemos combatir toda discriminación injusta, pero también se deben escuchar las aspiraciones e identificar las necesidades de cada uno, el respeto de la diferencia y de la reciprocidad.