

Paridad electoral en Francia¹

Pierre Subra de Bieusses
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Paris-X-Nanterre

RESUMEN: Según estadísticas oficiales ofrecidas por la Unión Interparlamentaria, Francia ocupa el puesto 83, de un total de 135 países, por lo que respecta al porcentaje de mujeres en las cámaras legislativas bajas y el puesto 23, de un total de 27 países, por lo que respecta a la representación femenina en la Unión Europea. ¿Cómo se pueden justificar tan pobres resultados cuando la ley electoral francesa impone la paridad obligatoria en la composición de las listas electorales?

A pesar de los evidentes aspectos positivos que presenta el actual cuerpo legislativo regulador de la cuestión de la representación femenina en política en Francia, éste no deja de plantear numerosos problemas sin solución: (i) ya sea porque algunas de las soluciones que ofrece no resultan ser eficaces, (ii) ya sea porque algunas de las reformas indispensables que exige no pueden ser realizadas de forma efectiva en un futuro próximo. En efecto, el régimen actual de legislación francés en materia electoral no contiene ningún tipo de medidas o disposiciones reguladoras para buena parte de las cuestiones esenciales. La constatación de estas insuficiencias y lagunas evidencia la necesidad lógica de emprender nuevas reformas. Sin embargo, parece que dichos cambios, si bien necesarios, resultan difícilmente aplicables puesto que el sistema electoral actualmente en vigor en Francia no resuelve en absoluto el problema de la paridad electoral para la gran mayoría de los municipios franceses. Para poder avanzar hacia un mayor respeto del principio de paridad en Francia, será

¹ Este artículo es una versión revisada y ampliada de la ponencia presentada el pasado 24 de mayo 2007 en Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid con ocasión de la celebración del Seminario Internacional Complutense *Hacia una democracia paritaria: Acciones positivas a favor de la representación femenina en política*. Traducción del original francés a cargo de la profesora Dra. Teresa García-Berrio Hernández.

necesario tratar de reforzar la eficacia de las sanciones pecuniarias que se les aplican a los partidos políticos. Sin embargo, la posición mantenida por el legislador no incita al optimismo.

PALABRAS CLAVE: Principio de igualdad. Igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Cuotas electorales. Acción positiva. Democracia paritaria.

ABSTRACT: According to official statistics of the Interparliamentary Union, France occupies the 83rd position of a total of 135 countries in terms of women's representation in the low legislative chambers around the world and position 23 of a total of 27 countries in terms of women's representation in the European Union's institutions. How can these poor results be explained in despite of a French Electoral Law imposing a binding respect of Parity in the composition of Electoral Lists? In fact, the legislative regulation of Women's representation in French Politics does not solve the main problems concerning Electoral Law (i) because some of the proposed solutions do not turn out to be effective or (ii) because the requirements of the electoral system have not been met. Indeed, the French legislation in Politics and Electoral Elections does not contain adequate measures regarding the question of Parity. The establishment of these legislative insufficiencies and normative gaps demonstrates a need to undertake new reforms. Unfortunately, it seems that these changes, although necessary, are hardly applicable since the Electoral System does not solve the problem of Electoral Parity's proportion for the great majority of the French municipalities. In order to be able to advance towards a greater respect of the general principle of Parity in France, it will be necessary to reinforce the effectiveness of the pecuniary sanctions applied to the political parties.

KEY WORDS: Equality between Men and Women. Equality in Elections. Gender Quotas. Electoral Quotas. Affirmative Action. Equal Democracy. Parity of representation

ZUSAMMENFASSUNG: In den offiziellen Statistiken der Interparlamentarischen Union hat Frankreich die Stellung Nummer 83, von einer gesamten Summe von 135 Ländern, was den Sachgebiet des prozentmässigen Anteils der Frauen in den Parlamenten angeht. Und die Stellung Nummer 23, von einer gesamten Summe von 27 Ländern im Sachgebiet der Frauenvertretung in der Europäischen Union. Wie kann man diese mindere Ergebnisse begründen da das französische Wahlgesetz eine rechtsverbindliche Parität in den Wahllisten einsetzt?

Die Gesetzgebung über die Frauenvertretung in der Politik in Frankreich hat positive Aspekte, aber auch viele unlösbare Probleme: (i) weil manche Lösungen wirkungslos sind (ii) weil man-

che nötige Abänderungen in der näheren Zukunft nicht wirksam durchgesetzt werden können. Die französische Gesetzgebung im Sachgebiet des Wahlrechts hat keine Regelung für viele wichtige Rechtsfragen. Diese Mängeln und Lücken beweisen die Notwendigkeit neuer Reformen. Aber diese Veränderungen, wenn auch nötig, sind schwer anwendbar, weil das heutige französische Wahlsystem das Problem der Wahlparität der Mehrheit der französischen Rathäuser nicht löst. Um eine grössere Wahrung des Paritätsprinzips in Frankreich zu erwerben, müsste man die Geldbussen der politischen Parteien bekräftigen. Aber die Meinung des Gesetzgebers führt nicht zum Optimismus.

SCHLÜSSELWORTE: Gleichberechtigung. Vollstreckung der Gleichberechtigung zwischen Männer und Frauen. Wahlquoten. Positive Aktion. Paritätsdemokratie.

Con ocasión de su discurso de Año Nuevo al pueblo francés, el antiguo Presidente de la República gala, Jacques Chirac, evocaba en 2006 la necesidad de perseverar en la lucha por la paridad, considerada —con sus propias palabras— como “algo indispensable para modernizar nuestra democracia”. Un año más tarde, tras el nombramiento como nuevo Presidente electo el 17 de mayo de 2007 de su sucesor, Nicolas Sarkozy, siete de los quince miembros que componen el actual Ejecutivo galo son mujeres.

A priori, esta situación debería parecernos perfectamente normal, incluso coherente, para un país como Francia, cuna de los derechos del hombre y del ciudadano. En efecto, el artículo 6 de la Declaración de 26 de agosto de 1789 expresamente dispone que “la ley es la expresión de la voluntad general” y que “todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por medio de sus representantes, a su formación”.

Sin embargo, ha sido necesario esperar 155 años para que, en el país pionero de los derechos del hombre y de los derechos fundamentales, las mujeres dispongan del derecho de participar “personalmente” en la formación de las leyes. Mientras que el derecho de voto les sería reconocido a las alemanas en 1918, a las ciudadanas de los Estados Unidos de Norteamérica en 1920 y a las ciudadanas británicas en 1928, en Francia, habría que esperar hasta el 21

de abril de 1944 —con ocasión de la promulgación del edicto de Argel— para que las mujeres obtuvieran dicho derecho. En la misma línea, el preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1946 añadiría que la “ley garantiza a la mujer, en todos los ámbitos, iguales derechos que los del hombre”, siendo, precisamente, en este mismo año cuando las mujeres votan por primera vez en Francia: un siglo y medio después de la proclamación de la igualdad en el texto de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

Sin embargo, a pesar de este primer logro alcanzado, apenas sí se feminizarían las asambleas y hemiciclos parlamentarios —tanto nacionales como locales—. Como muestra de ello, señalaremos que en 1947, de un total de 477.565 miembros de comisiones de gobierno municipal, sólo 14.889 son mujeres, o lo que es lo mismo, tan sólo el 3% de los miembros eran mujeres. En 1953, esta cifra descendería hasta el 2,9% y entre 1959 y 1965 hasta el 2,4%, para después subir al 4,4% en 1971 y, mediando un evidente progreso, hasta 21,7% en 1995.

Por lo que respecta a la composición del Parlamento, en 1946, las mujeres ocupaban poco menos del 6% de escaños, menos del 3,5% en 1951 y menos del 2% en los primeros años de la V República. Se avanzó un poco en los años 80, alcanzando un porcentaje medio de participación femenina del 6%, para después pasar a la cifra record del 10,9% en 2002; en efecto, en este mismo año, de los 577 escaños parlamentarios disponibles, las mujeres ocupaban 63; esto es, la representación femenina en los hemiciclos parlamentarios franceses ascendía hasta el 12%. Esta escasa presencia es todavía más evidente en el caso de las elecciones al Senado francés. En 1998, de un total de 102 escaños senatoriales disponibles, sólo tres fueron finalmente asignados a mujeres.

Por lo que respecta a la composición de los equipos de gobierno, en 1946, sólo una mujer ocupaba un puesto inferior como subsecretaria de Estado para la Juventud y el Deporte y en 1959, una mujer sería nombrada Secretaria de Estado de asuntos sociales en Argelia. Con el primer

gobierno de Chirac, en 1974, se progresaría un poco más a través del nombramiento de tres mujeres para ostentar diferentes carteras ministeriales, pasando a ser en total cinco —lo que representaba el 14% del número total— las mujeres que ostentarían carteras ministeriales durante la primera legislatura del gobierno socialista para el período de 1981 a 1983.

En términos de paridad, la situación era, pues, manifiestamente insuficiente y esto último resultaba ser todavía más significativo si se compara con otros ámbitos de integración de la mujer —como el familiar o el profesional— en los que sí se había evolucionado de una forma más favorable para la mujer. A todas vistas resultaba necesario remediar dicha situación, si bien los primeros intentos que se realizaron resultarían bastante infructuosos.

En 1980, un proyecto de ley nuevo preveía para las elecciones municipales que al menos el 20% de las candidaturas fuesen femeninas; sin embargo, dicha medida nunca se aplicaría para la formación de candidaturas al Senado francés. Dos años más tarde, en 1982, un segundo proyecto de ley limitaría al 75% la presencia masculina en las listas electorales; sin embargo, al ser considerada esta práctica contraria al principio general de la igualdad y a la máxima republicana del universalismo, esta disposición acabaría siendo objeto de fuertes críticas por parte del *Conseil constitutionnel*, quien la tacharía de práctica inconstitucional. Lo mismo ocurriría en 1999 respecto a un tercer proyecto de ley regulador del modo de elección de los miembros de los órganos de gobiernos de los consejeros regionales cuyas disposiciones, que tenían por objeto favorecer el acceso de la mujer a los parlamentos regionales, fueron declaradas inconstitucionales por el Consejo francés aduciendo el mismo motivo que el señalado en el caso anterior.

Si se quería avanzar realmente a favor de la paridad, convenía, pues, realizar una reforma constitucional. Este sería precisamente el objetivo perseguido por la ley constitucional de 8 de julio de 1999 que, mediante la modificación del artículo 3 de la Constitución francesa, pretendía ante todo favorecer la igualdad de acceso de hombres y

mujeres a los mandatos electorales² y a las funciones electivas³. Este texto legislativo de 8 de julio de 1999 modificaría también el artículo 4 —consignándole así una nueva redacción—, mediante la imposición a los diferentes partidos y grupos políticos de la obligación de colaborar activamente en la promoción de la igualdad de sexo en el acceso a los cargos y funciones políticas.

Una vez modificada la Constitución, se le dejaba vía libre al legislador para su intervención. Y así fue, como lo puso de relieve la adopción de las leyes de 6 de junio de 2000 y de 31 de enero de 2007, respectivamente, que tienen por objeto favorecer y promocionar la igualdad en el acceso de hombres y mujeres a los mandatos electorales y funciones electivas.

A partir de ese momento, se le dota a Francia de un conjunto efectivo de disposiciones legislativas que, si bien produjeron —y, de hecho, siguen produciendo— efectos y consecuencias positivas en la materia, no dejaron —ni dejan— de suscitar ciertas reticencias, problemas e insatisfacciones.

1. LOS EFECTOS “PARCIALMENTE” SATISFACTORIOS DE LAS NUEVAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS EN MATERIA DE PARIDAD

1.1. EL NUEVO DISPOSITIVO LEGISLATIVO

La introducción de nuevos dispositivos jurídicos favorables a la paridad electoral dependerá directamente del tipo de escrutinio de que se trate.

² Por “mandato electoral” debemos entender aquella función política que se adquiere mediante sufragio universal directo o indirecto; este es precisamente el tipo de función política que ostentan los parlamentarios nacionales y europeos y los miembros de los parlamentos territoriales, provinciales o regionales [en el caso de Francia: *Conseils régionaux, généraux, municipaux*].

³ La “función electiva” corresponde, precisamente, a una función ejecutiva que procede de la elección de uno de los miembros por una misma asamblea política [por ejemplo, la elección del alcalde en un municipio].

- a) Tratándose de escrutinios de lista proporcionales
Este tipo de escrutinio permite fácilmente alcanzar el objetivo paritario puesto que otorga plena libertad a la hora de determinar la plaza que deberán ocupar los candidatos de cada sexo en las listas electorales⁴.
- b) Tratándose de escrutinios *mayoritarios*
En la medida en que en esta segunda modalidad de escrutinio⁵ no se dispone de lista electoral, no se podrá imponer una alternancia hombre/mujer en la composición de las candidaturas.
- c) Asimismo, la ley instauro un sistema de sanciones económicas para aquellos partidos políticos que presentaran menos mujeres que hombres en las candidaturas a las elecciones al Parlamento francés (Assemblée Nationale).

En efecto, la ley de junio de 2000 constituye a su vez una ley reguladora de la ayuda pública y del mecanismo de financiación de los partidos políticos. Con el objeto de incitar a los grupos políticos a respetar la máxima paritaria en la elección de diputados parlamentarios, esta ley prevé una serie de ayudas específicas para los partidos políticos en función, por un lado, del número de *candidatos presentados* y, por otro, del número de *candidatos elegidos*. De tal modo que:

- 1) Si un partido tan sólo presenta un porcentaje igual o inferior al 20% de candidaturas femeninas en las listas, la primera fracción de la ayuda

⁴ En el caso de Francia, las elecciones concernidas por este tipo de escrutinio son las siguientes: (i) las elecciones al Parlamento europeo, (ii) las elecciones al Senado para aquellas provincias que eligen más de tres senadores, (iii) las elecciones regionales y las elecciones municipales, para aquellos municipios de más de 3.500 habitantes.

Para este tipo de elecciones —de cuyas variaciones y modalidades no nos vamos a ocupar ahora nosotros—, las listas electorales deberán respetar imperativamente esta obligación de paridad, ya que, en su defecto, la lista electoral no podrá ser registrada y validada.

⁵ En el caso de Francia, las elecciones a las que se les aplican este tipo de escrutinio son las siguientes: (i) las elecciones a los Parlamentos y órganos de gobierno provinciales, (ii) las elecciones al Senado en aquellas provincias en las que se eligen menos de cuatro senadores y, por último, (iii) aquellas elecciones de diputados en las que se impone un escrutinio uninominal mayoritario con dos vueltas.

- pública —la fracción correspondiente, pues, al número de candidatos presentados— se verá disminuida en un 30%.
- 2) Si un partido presenta un porcentaje equivalente al 30% de candidaturas femeninas en las listas, la primera fracción de la ayuda pública se verá disminuida en un 20%.
 - 3) Si un partido no presenta ninguna candidatura femenina —o en su caso, ninguna candidatura masculina— en las listas, la primera fracción de la ayuda pública se verá disminuida en un 50%.

1.2. LAS CONSECUENCIAS DE LAS NUEVAS LEYES

Este nuevo dispositivo legislativo supuso, sin lugar a dudas, evidentes mejoras para el logro efectivo de la paridad electoral en Francia.

Por un lado, la aplicación de la ley de 6 de junio de 2000 —la cual, posteriormente, sería completada por la ley de 11 de abril de 2003—, que impone la obligación de respetar el criterio general de paridad en la composición de las candidaturas de las listas electorales, produjo importantes efectos y trajo consigo consecuencias favorables.

- a) Tratándose de las elecciones al Parlamento europeo, la feminización de la representación política resulta ser ciertamente significativa. En efecto, con ocasión de las elecciones al Parlamento europeo celebradas en junio de 2004, de los 78 escaños franceses disponibles, 34 fueron ocupados por mujeres; o lo que es lo mismo, 43,6% de los escaños franceses en el Parlamento europeo son actualmente ocupados por mujeres.
- b) Por lo que respecta a las elecciones al Senado francés celebradas en 2001, de los 74 escaños de escrutinio proporcional disponibles, 20 serían ocupados por mujeres⁶.

⁶ Esta cifra varía significativamente en el caso concreto de los restantes 74 escaños, de escrutinio mayoritario, de los que sólo 2 sería ocupados por mujeres; es decir, sólo el 4,44% corresponde a una representación femenina.

- c) En las pasadas elecciones regionales de 2004, en las que las listas electorales de los respectivos partidos políticos fueron configuradas mediante secciones provinciales (es decir, una sección para cada una de las provincias de la región) y pese a que seguía siendo muy reducido el número total de mujeres que encabezaban las listas de las respectivas secciones (tan sólo 45 mujeres sobre un total de 251 listas), el número de escaños obtenidos por mujeres alcanzó el 47,6%; esto último contrasta favorablemente con el porcentaje del 27,5% obtenido en las anteriores elecciones de 1998.
- d) Por último, por lo que respecta a las elecciones municipales de 2001, en aquellos municipios de más de 3.500 habitantes —en los que el escrutinio de lista ya no es proporcional—, la representación femenina alcanzaría el 47,5%; esta cifra resulta ser todavía más significativa, en la medida en que en las anteriores elecciones de este tipo —celebradas en 1995— tan sólo se alcanzó un porcentaje del 25,7%.

Por otro lado, desde una nueva y segunda perspectiva, la situación mejoraría notablemente con la implementación y aplicación de la ley de 2000.

Si bien en el propio título de la ley de 2000 se incluía de manera expresa la mención de la igualdad de acceso de hombres y mujeres tanto a los mandatos electorales como a las *funciones electivas* y cargos públicos de representación, no hay ninguna disposición de esta ley que desarrolle aspecto alguno respecto a las llamadas “funciones electivas”.

Este silencio pudiera estar justificado en la medida en que, ante la presencia amplia y creciente de mujeres en los órganos de gobierno tanto regionales como municipales —siempre que se trate de municipios de más de 3.500 habitantes—, el legislador consideró que tarde o temprano esto tendría también un reflejo inmediato en el mandato de las funciones electivas y, en definitiva, en la formación de los órganos ejecutivos provinciales.

Lamentablemente, no ha sido así. Buena prueba de ello es que, a nivel regional, en las llamadas *Comisiones permanentes* —las cuales desempeñan una importante función sustitutoria de los respectivos Parlamentos regionales—, compuestas en su estructura interna por un Presidente y varios vice-presidentes —cuyo número puede oscilar entre 4 y 15, según cuál sea su extensión y población—, las mujeres tan sólo representan el 20%. El hecho de que la promoción para dichos puestos de responsabilidad en las respectivas Comisiones permanentes se realice en realidad en función de la jerarquía interna de los partidos favorece, sin lugar a dudas, a los hombres respecto a las mujeres.

Una situación parecida se manifiesta a nivel municipal en la elección de alcaldes y tenientes de alcalde, que también juegan un importante papel dentro de la gestión municipal. Si bien —como ya hemos apuntado— las mujeres representan hoy día cerca del 50% de los efectivos que componen los consejos municipales, tan sólo un 36% de estas mujeres tienen posibilidades efectivas de acceder a los puestos de alcalde o de teniente de alcalde y, cuando así es, éstas son relegadas en la mayoría de los casos a desempeñar su actividad en aquellos ámbitos considerados como más femeninos (asuntos sociales, educación, cultura, etc.).

Este tipo de situaciones deplorables deberían ser remediadas, si no en todo al menos en parte, en las nuevas disposiciones de la reciente ley de 2007. Y, en cierta medida, así ha sido.

En efecto, la reciente ley de 2007 ha introducido una primera medida consistente en el establecimiento de un tipo de escrutinio de lista proporcional a nivel regional, que obliga a respetar un principio de paridad en la designación de los miembros de las Comisiones permanentes; a su vez, esta ley introduce una segunda medida consistente en el establecimiento de un tipo de escrutinio de lista mayoritaria a nivel municipal que, para aquellos municipios de más de 3.500 habitantes, obliga a respetar un principio de paridad en la designación de los tenientes de alcalde.

Si bien pudiera parecer a simple vista que la situación de la paridad electoral en Francia ha mejorado sensiblemente en los últimos años, ésta sigue resultando hoy día insatisfactoria desde diferentes puntos de vista.

2. UNA SITUACIÓN QUE ES Y SEGUIRÁ SIENDO INSATISFACTORIA

A pesar de los evidentes aspectos positivos —anteriormente mencionados— que presenta el actual cuerpo legislativo regulador de la cuestión de la representación femenina en política en Francia, éste no deja de ser imperfecto en la medida en que plantea numerosos problemas sin solución: (i) ya sea porque algunas de las soluciones que ofrece no resultan ser eficaces, (ii) ya sea porque algunas de las reformas indispensables que exige no podrán ser realizadas en un futuro próximo.

2.1. LA AUSENCIA DE SOLUCIONES

Efectivamente, las actuales leyes vigentes en Francia en materia de paridad electoral dejan sin resolver numerosos problemas respecto

- a) a las elecciones a nivel municipal pero, sobre todo, respecto
- b) a las elecciones al Senado.

Aunque la situación ha mejorado un poco gracias a la ley electoral municipal en aquellos municipios de más de 3.500 habitantes, no ocurre lo mismo para los más de 34.915 municipios restantes que, si bien no son los de mayor población, representan casi 20.347.722 de habitantes sobre un total de 59.951.435 —cifra ésta que corresponde a la población total francesa según los últimos sondeos oficiales—.

La modalidad de escrutinio que se aplica en este tipo de elecciones es la del sistema de escrutinio mayoritario *con posibilidad de mezcla* o “panachage” [o lo que es lo mismo,

el elector podrá sustituir en una misma lista electoral uno o varios nombres, remplazándolos por nombres de otra u otras listas electorales diferentes] que ofrece al elector la posibilidad de suprimir nombres de las listas electorales, de presentar listas incompletas, e incluso, de dar cabida a candidaturas individuales. Con un sistema configurado de tal modo, resulta ciertamente difícil —si no imposible— imponer un sistema de elección y designación paritario.

Para que en un sistema así pueda tener cabida un modo de designación basado exclusivamente en la aplicación de criterios de paridad, lo primero que necesitaremos es que la ley cambie el tipo de escrutinio empleado. Esto último resulta ser una tarea particularmente complicada para los pequeños municipios [en Francia, más de 1.000 municipios disponen de 50 habitantes; 2.905 municipios disponen de menos de 100 habitantes; 6.429 municipios disponen de menos de 300 habitantes]; sin embargo, los medianos y grandes municipios no presentan grandes problemas a la hora de adaptarse a este dispositivo. Ahora bien, a pesar del arduo debate parlamentario que siguió a la adopción de la ley de 2007, dicha reforma no pudo llevarse a cabo porque, tras ser censurada por el *Conseil constitutionnel*, esta medida sería finalmente declarada inconstitucional.

Por consiguiente, el actual sistema —todavía vigente— no resuelve en absoluto el problema de la paridad electoral para la gran mayoría de los municipios franceses y, en consecuencia, para una parte importante de la población francesa.

En el caso concreto del Senado, si bien se han llevado a cabo avances significativos por lo que respecta al tipo de escrutinio electoral proporcional, la ley tampoco nos ofrece una solución general para este tipo de elecciones.

La ley del 2000 excluía de su ámbito de aplicación a aquellas provincias en las que el número de senadores fuese igual o inferior a tres. Situación, esta última, que sería consolidada y agravada tres años más tarde, cuando una nueva ley en materia electoral —la ley de 24 de julio de 2003— extendió el tipo de escrutinio mayoritario a aquellas provincias en las que el número de senadores a

elegir fuese igual o superior a cuatro. Por tanto, para todas aquellas circunscripciones electorales en las que el número de candidaturas a proveer no superase la cifra de tres senadores, la fórmula legislativa hasta ese momento en vigor desfavorecía claramente la paridad; a modo de ejemplo, señalaremos que en los comicios de 2004, el porcentaje de mujeres elegidas, en aplicación del sistema de escrutinio mayoritario, sólo alcanzó el 4%.

Tampoco esta medida ha sido considerada de un modo favorable por el *Conseil constitutionnel* quien, en su sentencia de 29 de agosto de 2003, consideraría que la nueva formulación que la ley electoral atribuye al artículo 3 de la Constitución francesa no supone bajo ningún concepto la privación para el legislador de la facultad de fijar las reglas electorales para la formación de las asambleas parlamentarias y demás órganos de representación política.

Ahora bien, la ley de 2007 no vuelve a reconsiderar este tipo de cuestiones. De hecho —y esto iría en serio detrimento de la paridad—, en la mayoría de las provincias en las que se aplica un sistema de escrutinio proporcional —en definitiva, en aquellas provincias en las que el número de senadores a elegir supera el número de tres—, resulta bastante frecuente que cada senador saliente —que, en la mayoría de los casos, se trata de un hombre— forme su propia lista electoral, colocándose a sí mismo en primera posición y a la cabeza de la lista.

Si, como vemos, el régimen actual de legislación no contiene ningún tipo de medidas o disposiciones reguladoras para buena parte de las cuestiones esenciales, para otras cuestiones —no menos importantes que las anteriores— este régimen sí dispone de disposiciones, aunque éstas resulten ser *ineficaces o insuficientemente eficaces*.

Dichas soluciones resultan particularmente “ineficaces” tratándose de

- a) las elecciones a los órganos de gobierno provinciales —elecciones a miembros de las asambleas parlamentarias provinciales— y de
- b) las elecciones parlamentarias generales.

Por lo que respecta al primer tipo de elección apuntada —las elecciones de los miembros de los órganos de gobierno provinciales—, la paridad ha sido hasta el momento insignificante y siempre ha sido empleada en perjuicio de las mujeres.

La razón principal que justifica esta situación nos viene dada por el tipo de escrutinio electoral empleado: se trata de un escrutinio uninominal y mayoritario que impide que las sanciones económicas previstas por la ley en caso de contravención del principio de paridad puedan ser aplicadas.

La única solución posible capaz de remediar dicha situación pasa por cambiar el tipo de escrutinio electoral empleado. Sin embargo, este tipo de medida tampoco supone un cambio importante para el aumento de los niveles de paridad en la composición de las listas electorales. En efecto, las mujeres colocadas en la mayoría de los casos como suplentes en las listas tan sólo podrán llegar a ocupar los puestos

- i) en caso de fallecimiento del titular,
- ii) en caso de dimisión debido a una enfermedad,
- iii) si el titular es nombrado a ocupar uno de los nueve puestos de magistrado en el Tribunal constitucional francés (*Conseil constitutionnel*) o
- iv) si, en caso de ausencia prolongada de su domicilio o no dar señales de vida, un juez accede a declarar la presunción de ausencia a instancia de parte interesada o de oficio —por petición expresa del Ministerio Público—. Sin embargo, este tipo de situaciones resultan ser muy excepcionales; de hecho, entre 1999 y 2006, de un total de 4.000 candidaturas a miembros de órganos de gobierno provinciales tan sólo se registraron menos de trescientos casos de este tipo.

Por lo que respecta al segundo tipo de elección, las elecciones parlamentarias generales, a pesar de haber instituido por ley un sistema prescriptivo de sanciones pecuniarias con el objeto de incitar a los partidos políticos a respetar la obligación de paridad en la designación de los

respectivos candidatos, los resultados obtenidos distan mucho de ser los perseguidos por el legislador francés. No obstante, ciertos progresos se han producido, ya que en un período de tres años se ha pasado del 23,2% de candidaturas femeninas en 1999 al 39,3% en 2002, después de que fuera promulgada la primera ley de reforma en materia electoral. Este avance resulta ciertamente alentador y, sin embargo, todavía nos encontramos lejos de alcanzar el 50% exigido por ley. Al margen de este primer aspecto de la situación evocado, lo que resulta realmente significativo es que, sobre un total de 597 diputados en el Parlamento francés, hemos pasado de 63 escaños ocupados por mujeres en 1999 —es decir, antes de la reforma electoral— a tan sólo 71 escaños (12,3%) en 2002, esto es, tras la aplicación de la reforma electoral. Estas últimas cifras se muestran acordes con las estadísticas oficiales de la Unión Interparlamentaria, de 30 de noviembre de 2006, que sitúan a Francia en el puesto 83, de un total de 135 países, por lo que respecta al porcentaje de mujeres en las cámaras legislativas bajas y en el puesto 23, de un total de 27 países, por lo que respecta a la representación femenina en la Unión Europea.

¿Cómo se pueden justificar tan pobres resultados cuando la ley electoral francesa impone la paridad obligatoria en la composición de las listas electorales y cuando el sistema de sanciones pecuniarias que dicha legislación nacional impone debería haber servido para incitar decisivamente a los partidos políticos a respetar estos criterios paritarios?

Para poder comprender esta situación resulta conveniente que revisemos los mecanismos de financiación de los partidos políticos que la propia ley electoral francesa instituye, los cuales comportan dos fracciones principales de sus presupuestos generales. La segunda de estas dos fracciones de financiación apuntadas está determinada según el número de votos obtenidos, lo cual estará a su vez determinado en función del número de candidatos presentados. Ahora bien, las sanciones pecuniarias previstas en la ley en caso de infracción y de no respeto al principio

general de paridad se restringen únicamente a la primera de las dos fracciones, es decir, a aquella fracción que no resulta ser dependiente del número de candidatos elegidos. Ante tales circunstancias, se puede llegar a producir un fenómeno curioso: que los partidos políticos tan sólo apliquen el criterio de paridad —eligiendo así de forma voluntaria candidaturas femeninas— en aquellas provincias en las que haya pocas o casi ninguna posibilidad de obtener algún escaño. Por el contrario, en aquellas delegaciones donde la obtención de escaños sea más que probable, incluso segura, los partidos políticos ponen a la cabeza de sus listas a candidatos hombres. En este segundo supuesto, poco importará la sanción pecuniaria que se le va a imponer al partido político por no haber respetado el criterio general de paridad en la composición de las candidaturas de sus listas, pues, el propio partido político sabe que con posterioridad se verá compensado por la financiación que obtenga por la segunda partida correspondiente al número de escaños que se obtengan.

En la práctica, son sólo los pequeños partidos políticos quienes, en aplicación del escrutinio mayoritario, dispondrán de alguna posibilidad de obtener candidaturas efectivas respetando de forma satisfactoria el principio general de paridad.

Por último, por lo que respecta a los porcentajes de penalización pecuniaria instaurados en la propia ley de 2006, la reciente ley de 2007 ha reforzado el montante de las sanciones financieras aplicable, a partir del 2012, a la primera fracción del presupuesto atribuible a los partidos políticos [por ejemplo, en caso de ausencia total de candidaturas femeninas en las listas de partido, las sanciones a aplicar podrán alcanzar el 75% del montante total de la fracción de financiación correspondiente, superando así el límite del 50% anterior].

Las diversas insuficiencias del régimen electoral actualmente en vigor apuntadas no hacen sino evidenciar la necesidad lógica de emprender nuevas reformas. Sin embargo, parece que dichas reformas, si bien necesarias, resultan difícilmente aplicables en un futuro próximo.

2.2. LA AUSENCIA DE VOLUNTAD DE REFORMA

De hecho, en Francia, podrían emprenderse una serie de reformas del sistema electoral que resultarían útiles en varios órdenes.

- Si la posibilidad para una persona de detentar varios mandatos electivos de forma simultánea (europeo, nacional, o incluso varios mandatos locales) se ha visto progresivamente limitada, ésta no deja de ser todavía relativamente importante en la esfera política francesa. Ahora bien, un refuerzo de las limitaciones y, en concreto, un endurecimiento de la prohibición de acumular simultáneamente un mandato electivo nacional y local —lo que, por otra parte, constituye hoy día una práctica muy corriente— permitiría sin lugar a dudas favorecer el acceso de un mayor número de mujeres a los mandatos electorales y a las respectivas funciones electivas; sin embargo, esta evolución apenas parece vislumbrarse en la actualidad. Del mismo modo, tampoco parece mostrarse el legislador galo especialmente favorable a la adopción de un estatuto del candidato que permita favorecer la mejora de la paridad mediante la toma en consideración de las obligaciones específicas ligadas a la vida familiar o a la educación de los hijos.
- Asimismo, lo que resulta todavía más importante, la consecución de un sistema de paridad real exigiría a su vez una serie de reformas importantes en el modo de escrutinio, sobre todo por lo que respecta a la elección de los consejeros generales.

Como ya hemos apuntado, el modo de escrutinio uninominal y la inaplicación de las sanciones pecuniarias a los respectivos partidos políticos —las cuales, teniendo en cuenta el gran número de candidatos sin partido existentes, resultan de hecho prácticamente inaplicables— convierten el objetivo de la paridad en algo imposible de alcanzar. Para llegar a lograrlo, convendría pues remplazar el modo de escrutinio ac-

tual por una fórmula de lista proporcional, lo que conllevaría un cambio subsiguiente de circunscripción electoral. No obstante, la abierta oposición existente entre las principales formaciones políticas, la confusión entre las diferentes tendencias políticas, la inmensa mayoría que ostentan los elegidos departamentales, convierten dicha reforma en algo completamente utópico.

- Por lo que respecta a la situación particular del Parlamento francés (*Assemblée Nationale*), si bien la debilidad del mandato de la paridad resulta menos acentuada —recordemos, no obstante, que durante la presente legislatura de un total de 597 diputados, 71 son mujeres— ciertas reformas deberían ser llevadas a cabo.
- Nada cambiaría, de hecho, si el actual sistema de escrutinio uninominal mayoritario con dos vueltas fuese sustituido por una modalidad de escrutinio proporcional; sin embargo, esta posibilidad se descarta, no sin serios motivos para ello, ya que las grandes formaciones políticas que conforman el Ejecutivo galo actual no se muestran favorables a esta modificación. En este sentido, mientras que el Presidente Sarkozy y el partido político actualmente mayoritario en Francia (UMP) se han mostrado abiertamente contrarios a este sistema de reforma, el partido socialista, por su parte, se ha pronunciado, si bien de una forma difusa, parcialmente favorable a dicha reforma, proponiendo para ello el mantenimiento del sistema mayoritario de escrutinio con la introducción de una cierta dosis de escrutinio proporcional.

En materia de paridad, las consecuencias de esta reforma no serían determinantes y, en cualquier caso, dicha reforma no podrá ser realizada mientras que los socialistas se encuentren al frente de la oposición gala durante, al menos, los próximos cinco años.

Para poder avanzar hacia un mayor respeto del principio de paridad, sería necesario tratar de reforzar la efica-

cia de las sanciones pecuniarias prescriptivas a través de su aplicación sobre aquella fracción del porcentaje de financiación pública de los partidos políticos que se encuentra establecida en función del número de candidatos elegidos. Sin embargo, en este aspecto concreto, la posición mantenida por el legislador tampoco incita al optimismo. De hecho, con ocasión del debate parlamentario que precedió a la adopción de la ley de 2007, una propuesta de este tipo fue presentada y finalmente rechazada tanto por la Cámara alta como por la Cámara baja francesas.

No obstante, debemos prestar especial atención a la propuesta del eminente constitucionalista francés Guy Carcassone, quien, en su calidad de experto invitado en el debate parlamentario de la ley de 2007, sugería que el montante que resultara de la aplicación de las diversas sanciones pecuniarias impuestas a los partidos que no respeten la obligación de paridad debería ser redistribuido y repartido entre aquellas formaciones políticas que sí respetaran dicha exigencia paritaria; en concreto, entre aquellos partidos políticos que respetaran el principio de paridad tanto en la fase de establecimiento de candidaturas como en la obtención del mayor número de candidaturas femeninas. Para poder sustentar dicha propuesta el propio autor aducía acertadamente que las grandes formaciones políticas francesas se mostrarían más favorables a aceptar la posibilidad de perder un poco de dinero en la primera fracción de la financiación pública, para después recuperarla en la segunda, que a financiar a sus adversarios políticos.

Sin embargo, el lector no se sorprenderá seguramente cuando le diga —a modo de conclusión— que esta acertada propuesta no fue finalmente acogida por el legislador galo.