

CONGRESO INTERNACIONAL
Género, Constitución y Estatutos de Autonomía
Madrid, 4 y 5 de abril de 2005

Mesa redonda: “Género y Estatutos de Autonomía”

Autora: PALOMA BIGLINO. Catedrática de Derecho Constitucional.
Universidad de Valladolid

Título: REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y
DEMOCRACIA PARITARIA.

Lugar: INAP, c/ Atocha, 106, Madrid



**MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS**

INAP

INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Centro de Nuevas Estrategias de
Gobernanza Pública (GOBERNA)*

REFORMA DE LOS ESTATUOS DE AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA PARITARIA

Paloma Biglino Campos
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

I. INTRODUCCIÓN.

El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía está dando ya sus primeros pasos. Aunque, en algunas Comunidades Autónomas todavía no existen más que algunas iniciativas poco articuladas, en otras las propuestas empiezan a estar más acabadas. Éste es, por ello, un buen momento para reflexionar acerca del tratamiento que la mujer debería recibir en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas.

El objetivo de esta intervención consiste en evaluar si la regulación que contienen los Estatutos todavía en vigor puede tildarse de satisfactoria o si, por el contrario, es susceptible de sustanciales mejoras destinadas a superar la situación de discriminación que todavía afecta a las mujeres. De ser ésta última la conclusión, será preciso plantear algunas medidas que,

dentro del ámbito de poder que corresponde a las Comunidades Autónomas y con pleno respeto a lo dispuesto en la Constitución, se dirijan a conseguir que la igualdad sea, definitivamente, real y efectiva.

Para llevar a cabo este análisis, me he servido del Estatuto de Castilla y León como punto de partida. Sin embargo, el estudio que pretendo realizar supera el ámbito de esta Comunidad Autónoma, ya que se enmarca en el contexto de lo establecido en el resto de Estatutos de Autonomía. Las conclusiones y propuestas finales no se limitan, pues, a dicha Región sino que, por tener un carácter más amplio, pueden generalizarse a cualquier proceso de reforma.

II. LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD COMO COMPETENCIA EXCLUSIVA: UN ERROR DE OPTICA.

El Estatuto de Castilla y León, entre sus disposiciones generales, adapta a la Comunidad Autónoma el mandato establecido en el art. 9.2 de la Constitución.

Así, el art. 8, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 4/1999, atribuye a los poderes públicos de Castilla y León la obligación de "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social".

Es cierto que este precepto incluye implícitamente a las mujeres, por lo que puede servir para habilitar medidas compensatorias a su favor. Pero también es verdad que no prevé específicamente la situación de discriminación que actualmente les afecta, ni tampoco establece remedios peculiares para superarla.

Algunas previsiones más específicas que la que se acaba de citar aparecen en preceptos posteriores. A diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, asunto al que luego habrá que hacer mención, el Estatuto de Castilla y León ha optado por referirse a la situación de la mujer entre las competencias. En efecto, el tema aparece tratado en el art. 32, precepto que enumera las competencias exclusivas de la Comunidad. El párrafo 19 de dicha disposición recoge, como una de ellas, la "promoción de la igualdad de la mujer"¹.

Antes que nada, conviene señalar que este precepto es insatisfactorio por razones de fondo. En efecto, la expresión "promoción de la igualdad de la mujer", es excesivamente ambigua. Nada dice del término de comparación con el que se predica la igualdad, es decir, de los hombres. Tampoco se establece el tipo de igualdad que se intenta promover, por lo que podría interpretarse que ésta queda reducida al ámbito estrictamente formal, objetivo ya impuesto en el art. 14 de la Constitución. Por último, el

¹ Esta previsión no es exclusiva de Castilla y León. Idéntica disposición se recoge también en otros Estatutos de Autonomía, como es el caso del art. 24.22 de la Norma institucional de Cantabria.

precepto tampoco establece nada acerca de los medios para alcanzar dicha finalidad ni de los ámbitos en los que podría operar.

Menos adecuadas son, todavía, las previsiones contenidas en los Estatutos de otras Comunidades Autónomas. Así por ejemplo, el art. 10.39 del Estatuto del País Vasco menciona la "condición femenina" también entre sus competencias exclusivas. No resulta muy sencillo determinar, en pleno siglo XXI, el contenido de esa atribución.

Los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 9), Murcia (art. 10) y Valencia (art. 31.26) asignan a dichas Comunidades la "promoción de la mujer". En estos preceptos ni tan siquiera se menciona que sea preciso adoptar medidas para promocionar su igualdad con el hombre, por lo que sería posible, al menos en teoría, que los poderes públicos se limitaran a potenciar el rol tradicional atribuido a la mujer.

Todos los Estatutos que se acaban de mencionar comparten, además, una óptica que es muy cuestionable. Desde un punto de vista formal, no resulta adecuado tratar las acciones destinadas a superar la discriminación que afecta a las mujeres como competencia de las Comunidades autónomas, y mucho menos, como competencia exclusiva.

Así, la promoción de la igualdad no es una parcela de la realidad sobre la que quepa distribuir funciones legislativas o ejecutivas entre los distintos poderes públicos. De manera distinta, constituye una finalidad que debe ser perseguida por todos los poderes públicos al

ejercer cualquiera de las funciones que les corresponden. Ha de entenderse pues, como especificación de un principio general, el de igualdad, que se concreta en el establecimiento de determinados objetivos. Concebirla de manera distinta, es decir, como competencia, priva a la promoción de la mujer de parte de esa capacidad irradiante sobre todo el ordenamiento jurídico.

Configurar la promoción de la igualdad, además, como competencia exclusiva de una determinada Comunidad Autónoma contribuye aún más a privarla de eficacia jurídica. Así, fuerza a considerar que sólo la Comunidad Autónoma está legitimada para implementarla, por lo que las acciones adoptadas por el Estado, u otros poderes públicos, deberían considerarse una invasión de competencias y, por lo tanto, inconstitucionales. Es evidente que esta conclusión resulta extraordinariamente perjudicial para los objetivos que se pretenden alcanzar.

III. OTRO MODELO: LA IGUALDAD EFECTIVA COMO PRINCIPIO Y COMO OBJETIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

Por las razones que acabo de exponer, parece más completa la previsión recogida en los Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 12.2), Castilla la Mancha (art. 4,3) o Extremadura (art. 6.2.1). Éstos establecen que "la Comunidad Autónoma...propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política".

Las ventajas de esta disposición, frente a la definición de la promoción de la igualdad de la mujer como

competencia, son de diferente naturaleza. En primer lugar, trata el asunto como lo que realmente es, es decir, un principio que se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, este precepto contempla específicamente la situación actual de la mujer, estableciendo como objetivo equiparar su situación con la del hombre. Por último, precisa algunos medios para conseguir dicha finalidad, como es promover la incorporación de la mujer a la vida social y superar cualquier discriminación que le afecte.

Sin duda, esta de previsión tiene su virtualidad. Así constituye una cláusula habilitadora para las instituciones de la Comunidad, permitiéndoles establecer medidas de naturaleza compensatoria que limiten otros principios o derechos subjetivos reconocidos en el resto del ordenamiento jurídico.

Otra de las ventajas de preceptos similares al que se acaba de citar es su factibilidad. No parece que la introducción de normas similares en los Estatutos de Autonomía que carecen de ellas resultase excesivamente polémica. Ninguna de las fuerzas políticas mayoritarias puede poner excesivos obstáculos a dicha innovación, ya que han asumido, entre sus compromisos políticos, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Por estas razones, puede aventurarse que existe suficiente consenso para que la aprobación de preceptos similares prospere, no sólo en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sino también en las Cortes Generales.

Hay que ser conscientes, sin embargo, de que una solución de este tipo no constituiría un avance demasiado

significativo, porque dichos preceptos continúan siendo excesivamente inconcretos.

Desde 1999, año en que se reformaron los Estatutos de Autonomía y se introdujeron las normas a las que se ha hecho referencia, se han producido cambios muy significativos en la manera en que los ordenamientos jurídicos hacen frente a la situación de discriminación de la mujer. En menos de un lustro, hemos asistido a importantes modificaciones que han afectado a las Constituciones de los países de nuestro entorno, al Derecho de la Unión Europea y a nuestro propio ordenamiento. Como ejemplo, baste recordar que, en los últimos años se han aprobado por algunas Comunidades Autónomas², (Castilla la Mancha, Baleares y, recientemente Andalucía) Leyes de paridad electoral. La nueva Ley del País Vasco³, que establece el equilibrio entre hombres y mujeres en las listas electorales es, además, la primera de estas medidas que se ha llevado a la práctica⁴.

2 Así, Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha; Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Ley 5/2005, de 18 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía.

3 La ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres introduce, entre otras modificaciones, una reforma de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco. En virtud de la misma, las candidaturas deberán estar integradas por, al menos, un 50% de mujeres. Esta proporción deberá mantenerse en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres.

4 Como consecuencia de esta regulación, la Cámara elegida en las últimas elecciones es la primera, en la historia del País Vasco, integrada por mayor número de mujeres que de hombres. Así, habrá 38

IV. PARIDAD Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

Por eso, la reforma de los Estatutos de Autonomía podría ser más ambiciosa de lo antes señalado. No está en mi ánimo hacer propuestas concretas, ya que éstas corresponden a las fuerzas políticas y a los órganos de naturaleza representativa. A pesar de esta limitación, cabe preguntarse sobre la posibilidad de introducir alguna cláusula que concrete de manera más específica la manera de alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres.

Estas medidas podrían consistir, por ejemplo, en establecer que las Comunidades Autónomas están legitimadas para adoptar medidas de acción positiva, destinadas a asegurar mayor equilibrio en la situación de ambos géneros. Es evidente que esta habilitación, en el ámbito de sus propias competencias, no puede levantar sospechas de inconstitucionalidad. Al menos, no las ha levantado el art. II.83 del Proyecto de Constitución Europea, según el cual "el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas a favor del sexo menos representado".

Las Comunidades Autónomas poseen, además, capacidad para organizar sus instituciones de autogobierno, porque

representantes del sexo femenino y 38 de sexo masculino. La coalición PNV-Eusko Alkartasuna cuenta con 13 diputadas de los 29 que formarán su grupo parlamentario; el PSE tiene nueve mujeres entre sus 18 parlamentarios; el PP, siete de 15 representantes; el Partido Comunista de las Tierras Vascas ha logrado siete mujeres en sus nueve escaños; Ezker Batua-IU una de tres; y Aralar tiene una única parlamentaria.

así se lo reconoce el art. 148 de la Constitución. Por eso, no parece que haya inconveniente para incluir, en los nuevos Estatutos, el objetivo de lograr la paridad entre hombres y mujeres en los cargos públicos, tanto de designación política como de naturaleza representativa.

Una disposición de este tipo tendría la virtualidad de centrar el debate político, porque establecería los fines que deben cumplir los poderes públicos regionales. Aun así, sería respetuosa con la libre configuración del legislador. En efecto, aunque establece que es lo que hay que hacer, no determina ni el como, ni el cuando hacerlo, por lo que sería respetuosa con la ideología de los distintos partidos.

Un precepto con el contenido que se acaba de mencionar facilitaría, por ejemplo, que las Comunidades Autónomas aprobaran leyes de paridad electoral, despejando algunas de las sospechas esgrimidas acerca de su constitucionalidad. Pero el mandato que establece podría cumplirse a través de otras vías, tales como las cuotas internas establecidas por los Partidos, las subvenciones electorales a las candidaturas paritarias o la mera presentación de hecho de listas paritarias, medidas que son más atractivas para determinadas fuerzas políticas.

Hay que reconocer que la democracia paritaria no constituye ninguna panacea, sino que es un concepto meramente numérico. En efecto, igualar el número de hombres y mujeres en el poder no garantiza, de por sí, que las mujeres tengan la misma influencia en los procesos de toma de decisiones, ni que se produzca una transformación del

papel de la mujer en las relaciones familiares, sociales o económicas.

Aun así, constituye un hito que quizá sea necesario, aunque meramente instrumental, para conseguir que la igualdad entre el hombre y la mujer sea real y efectiva.