

# ***Apuntes sobre una idea: financiación de partidos y democracia paritaria***

Ignacio Álvarez Rodríguez<sup>1</sup>

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

[ialvarez1@ucm.es](mailto:ialvarez1@ucm.es)

Sumario: 1. Introducción. 2. Marco general en Europa: la forja y reconocimiento del ideal igualitario. 3. Una mirada al ámbito comparado. 4. El caso de España. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

## **1. Introducción**

Las líneas que siguen son una suerte de reflexión en voz alta acerca de la posibilidad de establecer una financiación directa en favor de los partidos políticos que postulen medidas relativas a la consecución de la democracia paritaria. Se hará, así, una reflexión desde el marco que rige en Europa desde la perspectiva de sus dos principales organizaciones internacionales (Unión Europea y Consejo de Europa), para después posar la mirada en algunos ejemplos de países que han introducido ya medidas en ese sentido. Finalmente haremos una alusión al caso español, y abrocharemos una reflexión final a modo de conclusión.

---

<sup>1</sup> El origen de este texto es la amable invitación que cursó en su día D<sup>a</sup>. Sandra Berthelot-Aranda, líder del Programa *EUROSOCIAL* (Programa para la Cohesión Social de la Unión Europea), para participar en una Mesa Redonda bajo el título "SIN MUJERES NUNCA MÁS: DEMOCRACIA PARITARIA EN LAS ELECCIONES GENERALES 2021. Democracia interna con paridad y alternancia y financiamiento de partidos con igualdad", evento organizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, bajo los auspicios de la propia UE y de IDEA-Internacional, celebrada en formato virtual el 12 de marzo de 2021. Agradezco encarecidamente a mis compañeras que expusieran con la brillantez que acostumbran sus ideas, con las cuales aprendí no poco, así como a los participantes, quienes con sus preguntas hicieron posible el debate sobre cuestiones del mayor interés.

## **2. Marco general en Europa: la forja y reconocimiento del ideal igualitario**

El llamado Viejo Continente tiene en las democracias del bienestar (es un decir) una buena piedra de toque de lo importante que resulta para ellas el principio de igualdad y no discriminación. En el ámbito existen esfuerzos por plasmar y llevar a la práctica el principio igualitario, aunque, lógicamente la suerte que corre este tiene mucho más que ver con lo segundo que con lo primero. Raro es el sistema constitucional que no vela porque los poderes públicos o los ciudadanos, en aras de perseguir la igualdad, no cercenen la libertad más elemental de las personas. El ejemplo, por no irnos muy lejos, lo tenemos en nuestro artículo 9.2 CE, cuando conmina a los poderes públicos a que promuevan “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Esto ha tenido su cuota de importancia en cierta jurisprudencia constitucional reciente. Por ejemplo, en la STC 87/2020, de 20 de julio, cuando entiende nuestro Juez Constitucional (en un sentido muy concreto, puesto que la resolución tiene que ver con la lacra de la violencia de género) que los poderes públicos “adquieren de conformidad con el art. 9.2 CE la obligación de adoptar medidas de acción positiva que remuevan los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de los derechos fundamentales que, en función de las distintas formas posibles de violencia, pueda resultar afectados. Es esta obligación la que llevó al legislador de 2004 a proporcionar una respuesta legal integral, que

posteriormente ha ido adquiriendo un notable desarrollo, también en su perspectiva procesal” (FJ 3).<sup>2</sup>

La Unión Europea como organización internacional regional lleva lustros adoptando diferentes normas y políticas públicas para intentar aumentar la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisiones. Así, por citar dos ejemplos, tenemos en primer lugar la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2012, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea, donde se anima a los Estados miembro a que adopten medidas para integrar las instituciones políticas con equilibrio de género, entre otras medidas.

También debemos mencionar la Estrategia de la Comisión para la Igualdad de Género 2020-2025, que traduce el compromiso de una *Unión de la Igualdad*. La Estrategia presenta diferentes actuaciones y objetivos para avanzar de forma sustancial hacia una Europa con mayor igualdad de género de aquí a 2025, donde mujeres, hombres, niños y niñas, en toda su diversidad, dispongan de libertad para seguir el camino que elijan en la vida, gocen de las mismas oportunidades para prosperar y puedan conformar y dirigir por igual la sociedad europea en la que vivimos. Los objetivos son diversos y ambiciosos, como suele ser moneda corriente en la UE, entre los que destacan erradicar la violencia de género, combatir los estereotipos de género, colmar las brechas de género en el mercado de trabajo, lograr la participación en pie de igualdad en los distintos sectores de la economía, abordar la brecha salarial. El enfoque es novedoso en la medida en que la Estrategia adopta un planteamiento dual: integrar la perspectiva de género y hacerlo siguiendo los dictados que impone el

---

<sup>2</sup> Respecto a los problemas de constitucionalidad que plantean las acciones positivas es imprescindible la lectura de DÍEZ-PICAZO, L.M<sup>a</sup>: *Sistema de derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 5<sup>a</sup> edición, p. 199 y ss.

llamado enfoque *interseccional* como principio horizontal para su aplicación.

Respecto al Consejo de Europa, debemos reconocer que los principales puntales son el Convenio de Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.<sup>3</sup> En líneas generales podemos decir que la protección ha llegado gracias al artículo 14 CEDH, un precepto que, aunque llegó de forma “relativamente tardía” a la lista de casos decididos por el Tribunal, llegó para consolidarse a partir del *asunto Abudlariz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido*, de 1985). A partir del mismo el TEDH ha mantenido un criterio a tener en cuenta: habrá que aducir razones muy poderosas para convalidar convencionalmente toda medida basada únicamente en el sexo. Como destaca la doctrina, el precepto ha sido empleado siguiendo su vis complementaria, a la hora de observar las eventuales violaciones de otros artículos del Convenio, como por ejemplo el artículo 8 CEDH, donde se reconoce el derecho a la vida privada, o como, por ejemplo, los artículos 2 y 3 CEDH, que garantizan respectivamente el derecho a la vida y el derecho a no sufrir malos tratos (especialmente casos de violencia de género, como se deduce de los asuntos *Opuz c. Turquía*, de 2009, o *Eremia c. Moldavia*, de 2013). Conviene retener que el propio TEDH también ha entendido vulnerado el artículo 14 CEDH por haberse discriminado por razón de sexo al hombre al que no se le reconoció un permiso parental –siendo padre de tres hijos- que, en la misma situación,

---

<sup>3</sup> Véase los diversos trabajos compilados en CARMONA CUENCA, E; *La perspectiva de género en los Sistemas Europeo e Interamericano de Derechos Humanos*, CEPC, Madrid, 2015.

si se concedía a las mujeres. Así se dictaminó por el Tribunal en el *asunto Konstantin Markin c. Rusia*, en el año 2010.<sup>4</sup>

Es cierto que no existe todavía una sentencia donde dicho tribunal se haya pronunciado sobre medidas promocionales concretas en favor de la mujer pero de algunas decisiones recientes podemos deducir que es muy probable que lo haga en fechas cercanas. Pondremos de ejemplo el *asunto Zevnik y otros c. Eslovenia*, DTEDH de 5 de diciembre de 2019). Lo más importante que sienta el Tribunal en esa decisión de inadmisión es que la adopción de una política de cuotas era lícita desde el punto de vista del Convenio. Incluso añade que el avance en la igualdad por razón de sexo es uno de los objetivos primordiales e irrenunciables de los Estados del Consejo de Europa y que “la interferencia en cuestión perseguía el fin legítimo de reforzar la legitimidad democrática asegurando un mayor equilibrio en la representación de los hombres y las mujeres en el proceso de decisión política”.<sup>5</sup>

### **3. Una mirada al ámbito comparado**

Según los datos consultados en la base de datos IDEA-Internacional, existen al menos diez países donde existe una financiación directa a los partidos políticos que participan del sistema político nacional. Tales países son Albania, Bosnia, Francia, Croacia, Irlanda, República de Moldavia, Montenegro, Portugal, Rumanía, Ucrania. Existen, además, medidas alternativas de financiación para aquellas formaciones que promuevan el principio de igualdad de género. Tales países son Finlandia, Irlanda, Italia,

---

<sup>4</sup> Vid. LÓPEZ GUERRA, L; *El Convenio Europeo de Derechos Humanos según la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021 p. 318 y ss.

<sup>5</sup> Véase BOUAZZA ARIÑO, O; “Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública*, nº 212, 2020.

Montenegro, y Eslovenia. En Irlanda, Italia y Eslovenia existe una financiación directa de actividades de las formaciones donde se transmita la importancia del principio de igualdad de género. En Finlandia y Montenegro existe también una financiación de las secciones femeninas de ciertas formaciones políticas.

No obstante, no podemos minusvalorar desde Europa del ejemplo de varios países de Latinoamérica. Por ejemplo, de Chile, donde los índices de presencia femenina mejoran hasta el punto de que han iniciado un proceso constituyente con una Asamblea donde existe equilibrio de género. O por ejemplo, en lo que hace a participación política de las mujeres, de Estados como Chile, México, o Argentina, con índices de presencia que rozan la horquilla del 45-50%. O Brasil, donde el 30% de la financiación pública de la campaña electoral a las elecciones presidenciales de 2018 debía gastarse en candidaturas de mujeres.<sup>6</sup>

Podríamos preguntarnos qué es eso de financiar a los partidos políticos que promuevan la democracia paritaria (o la igualdad de género, dicho de forma necesariamente amplia). Según un estudio de la propia IDEA<sup>7</sup>, podemos definir tal medida como “la cantidad de financiamiento público de un partido político recibe está conectado con el nivel de igualdad de género entre los candidatos que presenta para la elección (o que logran ser elegidos), o que una cierta proporción de la financiación pública que recibe un partido está destinada a actividades relacionadas con el género”, como la capacitación para mujeres miembros del partido”.

---

<sup>6</sup> Ver IDEA-Internacional, *Gender Quota Database*, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas> (último acceso: 23/03/2021).

<sup>7</sup> IDEA Internacional, 2018: “Gender-targeted Public Funding for Political Parties: A comparative analysis”, <https://www.iknowpolitics.org/en/learn/knowledge-resources/case-study/gender-targeted-public-funding-political-parties-comparative> (último acceso: 23/03/2021).

Los principales objetivos de la financiación pública con enfoque de género incluyen aumentar la representación de las mujeres en los organismos electos y empoderar a las mujeres en los partidos políticos. El financiamiento público con enfoque de género puede ser un instrumento eficaz para promover la participación de las mujeres, especialmente en sistemas donde “la proporción del ingreso total de las partes que se recibe de fuentes públicas es alta”, como es el caso de Albania, donde el 90 por ciento de los presupuestos de los partidos proviene del financiamiento público.

Existen algunos ejemplos concretos que podemos traer a colación. El caso de Georgia es buena muestra de medida concreta: “se otorgará un 30 por ciento adicional en financiamiento a los partidos que tienen 3 mujeres por cada 10 candidatos”. En Moldavia, “los partidos con 40 por ciento de mujeres candidatas reciben un financiamiento público adicional del 10 por ciento, más un múltiplo no especificado para cada mujer electa”. En Albania, “30 por ciento de los candidatos deben ser mujeres en todas las elecciones. El incumplimiento es punible con multas, que se toman de la financiación pública respectiva de cada partido”. En Francia, “si la diferencia de género entre los candidatos es mayor al 2 por ciento, la financiación pública se reduce en 1,5 veces esta diferencia”. En Panamá, “al menos el 10% de la financiación pública se destina a actividades de educación cívica y política. El 2,5% se canalizará únicamente para apoyar las actividades de capacitación de mujeres”. En México, “cada partido debe dedicar el 2% de su financiamiento público regular anual a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo de mujeres”.

También existen estudios alternativos que suelen incidir en cómo mejorar tales medidas. Por ejemplo, el think-tank de *iKNOW Politics* sobre

“Financiamiento para mujeres candidatas” del año 2018, reflexiona en torno a algunas ideas meritorias.<sup>8</sup> Una de ellas es limitar los presupuestos de campaña para reducir las carreras de recaudación de fondos. Otra es asegurar la transparencia en el financiamiento de campañas para limitar el uso de dinero ilegal y de redes ilícitas. Otro punto importante podría ser reforzar el mandato y el presupuesto operativo de administraciones electorales (nuestras Juntas Electorales) para controlar adecuadamente los gastos de campaña y pedir cuentas a los partidos políticos. Una medida sugerentes es proporcionar préstamos sin intereses a mujeres candidatas (quizá con mayor sentido en sistemas con listas abiertas, como por ejemplo en nuestro Senado, aunque incluso en tales candidaturas se está muy atado a las directrices partidarias). En fin, también se propone que se deduzcan impuestos de los donantes que financian las campañas de mujeres candidatas; o introducir incentivos financieros para aumentar la participación política de las mujeres.

#### **4. Marco en España**

En España existe un decidido impulso igualitario desde el año 2004 y, más en concreto a nivel general, desde el año 2007. Podríamos incluso remontarnos a algunas leyes autonómicas de 2002. No obstante, en 2021 no tenemos medidas legales de financiación relacionadas con la democracia paritaria (ni *candidaturas*, ni *programas*, ni *secciones femeninas*).

¿Se podría establecer algún tipo de medida en este sentido? Parece que sí, realizando las convenientes modificaciones en la Ley Orgánica 8/2007,

---

<sup>8</sup> Vid. <https://www.iknowpolitics.org/en/discuss/e-discussions/political-financing-women> (último acceso: 23/03/2021).



de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. La pregunta que nos podemos formular sería la siguiente: ¿sería constitucional establecer una legislación con medidas financieras en pos de promover la paridad? Según la doctrina constitucionalista que se ha pronunciado sobre el particular, la respuesta es afirmativa. No obstante, si se entendiera como una medida de acción positiva, tendríamos que tener en cuenta las reflexiones que ha dejado otro sector doctrinal sobre el particular.

Respecto al primer sector, traeremos el estudio de la profesora Holgado González, un estudio académico de enjundia y muy ilustrativo de la tesis positiva.<sup>9</sup> La autora entiende que una medida así estaría cumpliendo derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, específicamente el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación (artículo 14 CE en conjunción con el artículo 9.2 CE); y también el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. La segunda gran razón que da la constitucionalista es que una medida así cumpliría el principio de proporcionalidad. Para ella una medida promocional de financiación específica lo haría cumpliendo los tres exámenes insertos en el canon de proporcionalidad que exige nuestro Tribunal Constitucional: el fin perseguido es constitucional; los medios para conseguir dicho fin se ajustan a la Constitución; y el medio sería el menos gravoso para conseguir el fin perseguido (habría que estar, en honor a la verdad, a la dicción literal de la futura regulación para saberlo. La autora entiende que el respaldo constitucional llegaría de la mano de la STC 12/2008 (y SSTC 13/2009 y STC 40/2011), las cuales declararon constitucional las cuotas

---

<sup>9</sup> Vid. HOLGADO GONZÁLEZ, M<sup>a</sup>; "Hacia la consecución de partidos más democráticos: financiación pública y paridad política", *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, 2016, vol. 8, n. 15, pp. 343-377. La autora se había pronunciado ya en un artículo pionero en la materia. Vid. HOLGADO GONZÁLEZ, M<sup>a</sup>; "Financiación de partidos y democracia paritaria", *Revista de Estudios Políticos*, nº 115, 2002, pp. 129-153.

electorales en favor de la mujer. Lo mismo cabe decir de la sentencia del Consejo Consultivo francés del año 2000. No obstante, al hablar de Francia, ya estudiamos en otro lugar lo que sucedió en las elecciones generales de 2008, donde las tres principales formaciones políticas del momento decidieron incumplir la medida y perder, así, la financiación aparejada a su cumplimiento.<sup>10</sup>

Respecto al sector más crítico, hemos de dejar claro que no se refiere a medidas de financiación específicas sino a las acciones positivas en general. El principal problema es que si igualamos concurrentes con medidas adoptadas desde fuera podemos llegar a poner en riesgo el criterio meritocrático según el cual los beneficios escasos deben ser asignados por los méritos individuales de los candidatos.<sup>11</sup> Además, al hilo de esta reflexión, podemos reflexionar también sobre el casi seguro cumplimiento de medidas así por los partidos más necesitados de llenar las arcas, pero no así de quienes llevan años consolidados en el sistema político. Habría que verlo en la realidad para poder hacerse un juicio aproximado, más o menos. Por no mencionar que, quizá, se podría lesionar algunas libertades no menos fundamentales, tales como la libertad ideológica y la libertad de expresión, por mencionar dos, sin olvidarnos del derecho de asociación, íntimamente ligado a los anteriores. Dicho con otras palabras, que dejamos apuntadas en forma de hipótesis: ¿engloba la libertad de las personas que integran los partidos políticos no creer en la causa igualitaria? ¿Hay que imponer desde ese exterior a los partidos que se hagan creyentes en el credo igualitario? ¿Se puede “comprar” tal ideología, que quizá varios partidos dirán que siguen sólo para recibir tales fondos?

---

<sup>10</sup> Vid. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I; *Democracia equilibrada versus democracia representativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

<sup>11</sup> Vid. DÍEZ-PICAZO, L.Mª; *Sistema...*, cit, p. 199 y ss.

## 5. Conclusión

Del repaso que hemos realizado en líneas anteriores se pueden deducir algunas reflexiones finales que ofrecemos al lector a modo de conclusión. En primer lugar, existe cierto marco normativo e institucional tanto en la Unión Europea como en el Consejo de Europa favorable a introducir una medida de financiación que busque promover la paridad política entre hombres y mujeres. En segundo lugar, tenemos ya ejemplos concretos de países que han adoptado iniciativas en esa línea y que deben ser estudiados con el rigor y dedicación necesarios. Pero la pica en Flandes ya está puesta. En tercer lugar, aunque en España no tenemos –todavía– medidas así, el marco normativo que venimos observando desde hace lustros parece que ha sembrado lo suficiente como para que una medida así tenga calado. Según la principal autora que ha estudiado concienzudamente el asunto, la eventual medida sería perfectamente constitucional. Según otra voz autorizada, las dudas nos asaltan en la medida en que consideremos estas medidas acciones positivas.

## 6. Bibliografía

- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I; *Democracia equilibrada versus democracia representativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.
- BOUAZZA ARIÑO, O; “Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública*, nº 212, 2020.
- CARMONA CUENCA, E; *La perspectiva de género en los Sistemas Europeo e Interamericano de Derechos Humanos*, CEPC, Madrid, 2015.
- DÍEZ-PICAZO, L.Mª; *Sistema de derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 5ª edición.

IDEA-Internacional, *Gender Quota Database*, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas> (último acceso: 23/03/2021).

IDEA-Internacional, 2018: "Gender-targeted Public Funding for Political Parties: A comparative analysis", <https://www.iknowpolitics.org/en/learn/knowledge-resources/case-study/gender-targeted-public-funding-political-parties-comparative> (último acceso: 23/03/2021).

HOLGADO GONZÁLEZ, M<sup>a</sup>; "Hacia la consecución de partidos más democráticos: financiación pública y paridad política", *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, 2016, vol. 8, n. 15, pp. 343-377.

HOLGADO GONZÁLEZ, M<sup>a</sup>; "Financiación de partidos y democracia paritaria", *Revista de Estudios Políticos*, nº 115, 2002, pp. 129-153.