

PARTICIPACIÓN POLÍTICA E IGUALDAD. PARIDAD EN LISTAS ELECTORALES EN ESPAÑA

POLITICAL PARTICIPATION AND EQUALITY. PARITY ON ELECTORAL LISTS IN SPAIN

María Pérez-Ugena de Coromina
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

Fecha de recepción: 27 de marzo de 2020
Fecha de aceptación: 17 de abril de 2020

RESUMEN: El tema objeto de este trabajo es la aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la participación política desde su conceptualización como un instrumento en la construcción de género. Para ello nos cuestionamos cuál es el fundamento de la paridad y su relación con la igualdad real y la discriminación positiva. Una vez definida su naturaleza, así como su marco general, vemos cómo y con qué garantías se recomienda o reconoce la paridad en los distintos niveles normativos.

Centramos el debate acerca de las principales críticas que ha suscitado la paridad electoral, que en nuestro caso concreto se trata de participación equilibrada. De entre los distintos argumentos, hay ciertas cuestiones que son obvias, como el hecho de que la paridad es una limitación a la libertad de los partidos políticos. Lo cual no es obstáculo para que ésta sea constitucionalmente admisible, tal y como lo ha advertido el Tribunal Constitucional, o incluso recomendable, tal y como se viene planteando en los últimos años desde diferentes instancias.

Finalizamos con una valoración de la regulación actual. Se trata de una referencia a la eficacia práctica del sistema legal establecido en el caso de España. Los propios partidos, quizá no tanto por una conciencia de profundizar en la legitimidad de nuestra Democracia sino por algo más inmediato, la obtención de votos, ha asumido las cuotas como estrategia electoral. En otros casos los partidos políticos cumplen las “prescripciones” legales exclusivamente por el carácter coactivo de la norma. Tanto en un caso como en el otro, la práctica hace que se evidencie una falta de voluntad política real en muchos casos. Lo que les lleva a situar a mujeres en los espacios con menos poder, entre ellos, los últimos tramos en cada cinco puestos la lista. En los primeros tramos de lista encontramos más mujeres en el Senado y el Parlamento Europeo y menos para el Congreso. Lo que evidencia, por el peso real de las distintas Cámaras, lo que argumentamos. De manera general, los partidos han cumplido con la normativa pero calculando los efectos que produciría en cada distrito. El resultado ha sido desigual pero en todo caso no ha incrementado de manera determinante la cifra anterior a la aprobación de la Ley Orgánica para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

ABSTRACT: The purpose of this paper is the study of the application of the principle of equality between women and men in the field of political participation as a tool in the construction of gender. We make an enquiry into the basis of parity and into its relation to real equality and affirmative action. After providing a definition of its nature and its general framework, we analyze how parity is recognized and what guarantees are provided by the different regulatory levels. Then, we focus on the main objections raised by gender parity in elections, which, in our case, refers to balanced participation of men and women. Among the various arguments used, some are quite obvious, as it is the fact that parity amounts to a limitation on political parties' freedom. This does neither necessarily mean that it is inadmissible under the Constitution, as the Constitutional Court itself has declared, nor that it is not advisable, as it is being proposed in a variety of forums in recent years. We conclude with an assessment of the current regulation and of the practical effectiveness of the legal system established in Spain. The political parties themselves, perhaps not so much because of a deeper awareness of the legitimacy of our democracy, but because of the more immediate object of obtaining electoral votes, have assumed the gender quota in a broader electoral support strategy. In other cases, political parties meet the legal requirements exclusively because of the coercive nature of the rule. In the one case as in the other, adherence to the rule in practice often reveals a lack of real political will. The above leads them to place women in spaces with less power, including the last positions of each group of five on the electoral rolls. In the first places, we find more women on the Senate and European Parliament electoral rolls and less on the Congress one. The different relevance of the different legislative chambers supports our view in this paper: generally speaking, the political parties have complied with the rules but calculating the effects on each district. The results have been uneven, but no substantial increase in the number of female candidates on the voting lists has been noticeable, since Organic Law 3/2007, of 22 May, for effective equality between men and women was passed.

PALABRAS CLAVE: Paridad. Listas electorales. Igualdad política.

KEYWORDS: Gender parity. Electoral nominations. Political equality.

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución del derecho a la igualdad en el ámbito político. III. Igualdad y discriminación por razón de género. Fundamento de la igualdad en la democracia paritaria. IV. Representación política y acciones positivas. V. Reconocimiento de la representación paritaria. VI. Argumentos y críticas respecto a la representación paritaria o equilibrada. VII. Valoración del sistema actual. VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN.

El tema objeto de este trabajo es la aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la participación política desde la perspectiva de su concepción como un aspecto o instrumento en la construcción de género.

La construcción de género¹ responde a un proceso complejo de aplicación del principio de igualdad, entendida “igualdad” en un sentido amplio y no solo como equivalente a “discriminación”. En la práctica, la igualdad de la mujer y su verdadera participación en todos los ámbitos de la vida viene a dar una mayor legitimidad a nuestra democracia. Se trata, por último, de un proceso en desarrollo, que debe abordarse de un modo integral, mediante un enfoque transversal, que profundice en las medidas de sensibilización y prevención y que exige políticas dirigidas a erradicar la discriminación en todos los ámbitos.

De acuerdo con lo anterior, lo que pretendemos es fundamentar la paridad de las listas electorales, o bien la composición equilibrada de las mismas, dentro del discurso de género. Este enfoque se basa en la idea de que la paridad responde a un doble fundamento, como veremos a lo largo de nuestro trabajo. De una parte, es un fin en si mismo y, de otra, y como consecuencia de los efectos de distinto orden, derivados del hecho de que la mujer ocupe un lugar determinado en el ámbito político, la paridad se convierte en un instrumento para obtener mayores cuotas de igualdad real y efectiva, no solo en el ámbito concreto de la política, sino en los distintos ámbitos de la vida de la mujer.

Lo anterior nos obliga, en primer lugar, a plantearnos el significado de la igualdad política para lo que nos situamos en un marco conceptual evolutivo, que nos hace reflexionar sobre el porqué y cuándo de los logros iniciales en la

¹ La definición que el Comité Preparatorio de Pekín propuso de «género», con ocasión de la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la mujer, es la siguiente: “Género se refiere a los roles y responsabilidades de la mujer y del hombre que son determinados socialmente. El género se relaciona con la forma en que se nos percibe y se espera que pensemos y actuemos como mujeres y hombres, por la forma en que la sociedad está organizada, no por nuestras diferencias biológicas”. Según la Directiva de la ONU, el género se refiere a las relaciones entre mujeres y hombres basadas en roles definidos socialmente, que se asignan a uno u otro sexo.

igualdad política. En segundo lugar, ponemos en relación igualdad y paridad, en concreto igualdad de género, puesto que la paridad, como una evolución del concepto inicial de la igualdad política, no descansa de manera inmediata y exclusiva en la no discriminación, o al menos no lo hace en la actualidad. Su referente es, en cambio, la igualdad real.

Esto nos lleva a cuestionarnos si la paridad implica discriminación positiva o si, por el contrario, el fundamento de la paridad tiene otros basamentos. Vemos para este fin cual es el tratamiento que se otorga a la acción positiva entre nosotros, a través de la legislación y jurisprudencia constitucional, así como en las decisiones de la jurisprudencia en la Unión Europea. Una vez definida su naturaleza, así como su marco general, analizamos cómo y con que garantías se recomienda, reconoce o consagra la paridad en los distintos niveles normativos. Por fin, y con carácter conclusivo, recogemos y debatimos acerca de las principales críticas que ha suscitado la paridad electoral, que en nuestro caso concreto se trata de participación equilibrada, sin que llegue a la paridad, para acabar con una referencia a su eficacia real o práctica.

II EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD EN EL ÁMBITO POLÍTICO

La Ilustración se sitúa como el punto de partida en referencia a los movimientos que pretenden conseguir el derecho a la participación política de las mujeres. Es preciso traer a nuestro discurso que el sujeto histórico universal en el pensamiento político y social de occidente es el hombre blanco, propietario y/o instruido, con la consecuente invisibilidad de la mujer, así como de los hombres no blancos y/o no propietarios-no instruidos². De esta forma, las

² En sus orígenes, los movimientos vindicativos de la igualdad de la mujer van de la mano del discurso de raza. De igual forma que en la raza, se parte de una diferencia absoluta de carácter biológico de la que se suponen una serie de caracteres de origen natural que jerarquiza como consecuencia de esa base biológica a unas y otras personas. Las sufragistas, de hecho, fueron en muchos casos defensoras del derecho al voto para los negros y formaron parte del movimiento abolicionista. Así, en 1833 Lucrecia Mott fundó la primera sociedad abolicionista de mujeres en EEUU. Junto a ella, destacaron Elizabeth Cady Stanton y Susan B. Anthony que plantearon la enmienda decimotercera de la Constitución para abolir la esclavitud y garantizar la igualdad ciudadana incluyendo a las mujeres. Sin embargo, en 1868 se aprueba la enmienda decimocuarta que concede voto a los varones que habían sido esclavos hasta tres años antes y sin embargo se niega el voto a las mujeres Vid. PÉREZ GARZÓN, JS (2011) *Historia del Feminismo*. Catarata págs. 91 a 99.

pautas culturales de Europa y EEUU durante el último tercio del Siglo XVIII y primera mitad del XIX, arrancan de ese concepto jerarquizado y discriminatorio a partir de la traslación de la diferencia de sexo al plano cultural ideológico y de la justificación de un orden jerárquico de género en el que la mujer se re-dirige al ámbito exclusivamente privado o doméstico, sin que tengan la consideración de “sujeto” como lógica consecuencia de su exclusión en el terreno de público. Y de manera concreta, de la participación política³⁴.

Realmente lo más paradójico de la Ilustración es que frente a la proclama de un Estado que consagra la libertad y la igualdad, la generalidad de la ley, o el carácter innato de los derechos para todos, es contradictorio, teóricamente hablando, que la mujer resulte excluida de ese panorama. Los propios textos constitucionales, producto de los Estados liberales surgidos como consecuencia de movimientos revolucionarios en favor de la igualdad, no incluían a las mujeres⁵.

³ Para VALCÁRCEL, A. (2012) «el feminismo es un hijo no querido de la Ilustración» en *Feminismo en el mundo global*, Cátedra. 4º ed. 2012 pág. 20. Insiste en esta idea a lo largo del capítulo III dedicado a la primera ola del feminismo.

⁴ La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1791 distinguía, como consecuencia, entre ciudadanos activos, y pasivos. De estos últimos formaban parte los hombres sin propiedades y todas las mujeres.

⁵ Tal es el caso de CONDORCET, en Francia, cuyas críticas se dirigen, entre otras cuestiones, a que no se permita la participación política de la mitad del género humano, sin que haya una justificación. CONDORCET *Sur l'admission des femmes au droit de cité* (1790) en el que se reivindica la igualdad de la mujer y sus derechos en la participación política. Este ilustrado parte de una idea base, que da por hecho, la igualdad natural y las mismas cualidades del hombre y la mujer, y es claramente crítico con la desigualdad entre hombre y mujer. Considera que sería un gran progreso para la humanidad acabar con los prejuicios entre los sexos BIGLINO CAMPOS, P (2014) . “La República de Condorcet, una República con ciudadanas” en *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico*. Corts Valencianes, págs. 129 a 142.; En la misma oc. TORRES DEL MORAL, A . “Condorcet, un avanzado de la igualdad femenina” págs. 619 a 640. Esto es, sin que se demuestre la diferencia de las mujeres en los derechos naturales o en su capacidad no es justificable el trato desigual. En su obra argumenta frente a los prejuicios sobre las mujeres con sagacidad. Fue, además, un precursor de la educación igualitaria. Es preciso aclarar, sin embargo, que pese a su interés teórico y desde lo que representó desde nuestra perspectiva actual, la obra de Condorcet no tuvo gran influencia en su momento. También MARY WOLLSTONECRAFT, en Inglaterra (1792), autora de *Vindicación de los derechos de la mujer*, quien parece adelantarse a la concepción de la igualdad real y la función del poder público para lograr mayores cuotas de la misma al proponer que se establezcan mecanismos de carácter social o político para compensar la *supuesta inferioridad natural de las mujeres* W *Vindicación de los derechos de la mujer*. Cátedra, 1994. Otras personas destacaron por sus obras en la época de la Ilustración. En 1673 FRANÇOIS POULAIN DE LA BARRE, filósofo cartesiano publicó *La igualdad de los sexos*, con el que pretende aplicar a los derechos de la mujeres las críticas hacia los prejuicios tradiciones propios de su época, desde su pensamiento cartesiano, al concebir la desigualdad entre sexos como un prejuicio, el prejuicio por antonomasia. Sobre el pensamiento del autor véase: AMORÓS, C (2008). *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. ed. Cátedra, Valencia, 3ªed. 2008. págs. 109 y ss; OLIMPIA DE GOUGES en Francia, quien presentó ante la Asamblea constituyente la Declaración de Derechos de la Mujer y la ciudadana (1791), en réplica a la Declaración de los Derechos

Además de la Ilustración, se suelen distinguir a estos efectos, dentro de los tres grandes momentos en la evolución de los movimientos que trataron de igualar el derecho a la participación política entre mujeres y hombres, una segunda, la liberal-sufragista, desde el manifiesto de Seneca hasta la II Guerra Mundial y la última, que podemos definir como feminismo contemporáneo.

El desarrollo del capitalismo industrial dará lugar a cambios sociales muy profundos de los que emergen movimientos entre los cuales está el feminismo libertad sufragista y que se caracterizan, entre otros, por su internacionalización. En este marco hay que situar la convención internacional sobre los derechos de la mujer celebrada en Nueva York cuyo fruto es la “*Declaración de Sentimientos de Séneca Falls*” (1848) y que supone el comienzo de una nueva etapa.⁶ En los años posteriores a la citada Declaración, es fundamental la labor de las asociaciones para lograr el sufragio⁷. También debemos destacar, entre la doctrina favorable al sufragio femenino, el pensamiento y obra de John Stuart Mill que, en 1869, publicó *La esclavitud de la mujer, (The Subjection of Woman)*⁸

El voto fue posible para las mujeres norteamericanas en 1920 gracias a la aprobación por mayoría exacta de dos tercios de la Enmienda la Decimonovena. Las sufragistas inglesas también lucharon casi 40 años, contra

del Hombre y el Ciudadano, por considerar que excluía a las mujeres y que por ello era nula. En su artículo tercero señala “*El principio de toda soberanía reside, esencialmente, en la Nación, que no es sino la reunión de la mujer y del hombre; ninguna corporación, ningún individuo puede ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella*”. Véase sobre esta autora BLANCO O (2000), *Olimpia de Gouges (1748-1793)* Ediciones del Orto, 2000.

⁶ En la Declaración se plantearon exigencias civiles, sociales y religiosas, con especial énfasis en el ámbito laboral. Se plantea la necesidad de hacer efectivo el derecho a la educación para las mujeres. PÉREZ GARZÓN, JS ob. cit. págs. 93 a 96. Esta Declaración tiene como base la crítica a las restricciones de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, entre ellas, que no se permita a las mujeres el sufragio activo o pasivo, o el ejercicio de otras actividades de índole política. Entre sus “Decisiones” está “*Que es deber de las mujeres de este país asegurarse el sagrado derecho del voto*”

⁷ En 1868 se funda la “National Woman Suffrage Association” (NWSA) y en 1869 se escinde la “American Woman Suffrage Association” (AWSA), unificándose en 1890 con la “National Woman Suffrage Association” “NWSA”

⁸ Se trata de un libro trascendente y excepcional que se convirtió en la referencia de fondo del sufragismo inglés, desde el liberalismo. Para él, la exclusión de la mujer se debe a prejuicios que son obstáculos de la racionalidad propia de la sociedad moderna. Fue también un claro defensor del acceso de la mujer a las instituciones educativas. De hecho, el reconocimiento del voto para las mujeres, fue de la mano del derecho a la educación.

un sistema que llegó a organizar su negativa a dar el voto a las mujeres, mediante la Ligas Antisufragio, a través de sus asociaciones⁹. Pese a ello se consiguió en 1917, gracias a un cambio en la opinión pública producido, entre otros motivos, por la participación de las mujeres en la I Guerra Mundial, si bien inicialmente se diferenciaban los requisitos del sufragio, puesto que solo se reconocía para las mujeres a partir de los 30 años de edad. En 1928 se igualó la edad electoral de ambos sexos. Nueva Zelanda fue el primer país que concedía el derecho al voto femenino en 1893. Son posteriores, por mencionar sólo algunos países, Australia (1902) Finlandia (1906), Noruega (19013). Al final de la I Guerra Mundial, Alemania, Gran Bretaña, Suecia, Holanda, Austria, Hungría y Checoslovaquia. Después de la II Guerra Mundial la generalidad de los Estados han reconocido el derecho al voto de las mujeres.¹⁰ En España, como sabemos, en 1931 se consiguió el voto femenino mediante un Decreto del Gobierno provisional^{11,12}

Tras el paréntesis de la Dictadura de Franco, en la que se anuló lo conseguido en el ámbito de la igualdad política, la siguiente etapa viene dada por la postmodernidad, que conlleva nuevos planteamientos¹³. Se toma conciencia en esos años de que, pese a los avances que suponían los nuevos derechos políticos y educativos, no había paridad y aquellos no consiguieron los cambios esperados en la realidad social. En España esta época corresponde al inicio de nuestra Democracia. Sin embargo, ni en la Democracia en España de aquellos años ni

⁹ Destaca la unión entre las distintas asociaciones para crear la National Union of Women's Suffrage Societies (NUWS) en 1897 que rompería después con el Partido Liberal, para apoyar a los Laboristas y utilizó tácticas mucho más agresivas

¹⁰ PÉREZ GARZÓN, JS. op. cit. págs. 87 y ss.

¹¹ VALCARCEL, A (2002), *El debate sobre el voto femenino en la Constitución de 1931*, Congreso de los Diputados, Madrid. Del Gobierno provisional salieron elegidas, inicialmente, Clara Campoamor y Victoria Kent. La primera, defendió el principio de igualdad política que venció en la votación parlamentaria, de manera que el artículo 34 del proyecto quedaría incorporado en la Constitución con el número 36 y redactado del siguiente modo: “*Los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de 23 años, tendrán los mismos derechos electorales, conforme determinen las leyes*”. Fue aprobado con una mayoría de abstenciones por 161 votos a favor y 121 en contra

¹² Puede verse el discurso de Clara Campoamor ante las Cortes el 1 de octubre de 1931, donde quedaría aprobado el voto femenino en España en la Red feminista de Derecho Constitucional (obtenido el 27 de febrero de 2020)

¹³ AMORÓS, C (2000). *Tiempos de feminismos. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*, Madrid: Cátedra. págs. 203 y ss. Sobre el concepto de postmodernidad, se trata de un término ambiguo y difícil de definir que situamos entre los años 70 a 90, en el que hay una reflexión sobre lo que ha supuesto la modernidad y conlleva una crítica a la misma desde su propia evolución y en una perspectiva cultural por la toma de conciencia del cambio

en las agendas de los Gobiernos de nuestro entorno se incluyó la paridad como un objetivo, pero si declaraciones de igualdad tanto formal como real, en el sentido en que lo hace nuestra Constitución.

De los movimientos en favor del sufragismo se ha evolucionado hacia concepciones que abarcan la igualdad de oportunidades y no simplemente igualdad frente a la discriminación. De ahí arranca la raíz de las acciones positivas, que inicialmente se centra en un debate sobre las cuotas de los años setenta se ha pasado a la paridad en los años noventa, cuya fundamentación, como veremos, es diferente.

En el año 2007 se aprobó nuestra vigente Ley de Igualdad que abrió un novedoso campo de intervención en materia de igualdad de género y que definiría el *mainstreaming* o transversalidad de la perspectiva de género como principio básico de actuación de los poderes públicos. La Ley impone por primera vez la participación equilibrada en las listas electorales.

Podemos concluir con que actualmente la pretensión de una representación paritaria, o al menos equilibrada, está asumida como una necesidad en el ámbito internacional y es un instrumento fundamental para lo que se ha denominado como el “empoderamiento” de las mujeres¹⁴. En la actualidad, los datos globales de la Unión Interparlamentaria (UIP) muestran que las mujeres parlamentarias no llegan al 25 por ciento. El promedio mundial en 2019 es de 24.3% para ambas Cámaras. Los países nórdicos están a la cabeza con un 42.5% de representantes parlamentarias mujeres Europa está en un 27.2%, si dejamos fuera los países nórdicos y a la cola se sitúa la región del Pacífico con un 16, 3%¹⁵.

¹⁴ El empoderamiento no es un principio de naturaleza filosófica, no es tanto un valor o guía de referencia sino una táctica concreta con la que se pretende obtener resultados. Su finalidad última es una mayor igualdad real que sitúe a la mujer en una posición más equitativa respecto de los hombres en lo relacionado con el acceso al poder, entendido poder en un sentido amplio. Se comprende como una necesidad dentro de un contexto que define un sistema jerárquico de relaciones de distinto orden sobre la base de un hecho biológico para señalar y mantener una situación de asimetría respecto de hombres y mujeres. Así se puso de manifiesto en la Plataforma de Beijing,

¹⁵ <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/women-in-politics-2019-map-es.pdf?la=es&vs=3303> Obtenido el 14 de abril de 2020

III. IGUALDAD Y DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO¹⁶. FUNDAMENTO DE LA IGUALDAD EN LA DEMOCRACIA PARITARIA

La igualdad se configura como un principio general del Derecho, además de como un valor y un derecho subjetivo, reconocido en los artículos 14 y 9.2 de la Constitución, que impone límites a los poderes. Del contenido de estos preceptos tradicionalmente se han distinguido, como sabemos, dos concepciones básicas en la CE, si bien en parte esta doble concepción ha sido superada en la actualidad. *“No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable”* (STC 76/1990) Lo que daría un encaje claro en lo que pueden ser las acciones positivas.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW) (1979) en su artículo 1 define como *“discriminación contra la mujer”* *“Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”*¹⁷

Debemos diferenciar la igualdad política de la igualdad civil. En lo que concierne al reconocimiento desde nuestra Constitución, hay referencias claras

¹⁶ Véase sobre este tema REY MARTINEZ, F. (1995). *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Mc Graw-Hill, Madrid,

¹⁷ La igualdad entre mujeres y hombres se ha definido como *“situación en que todos los seres humanos son libres de desarrollar sus capacidades personales y de tomar decisiones, sin las limitaciones impuestas por los estrictos roles tradicionales, y en la que se tienen en cuenta, valoran y potencian por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres. La igualdad formal (de jure) no es sino una primera etapa hacia la igualdad real (de facto). Un trato desigual y ciertas medidas incentivadoras (acciones positivas) pueden ser necesarios para compensar discriminaciones pasadas y presentes. Las diferencias entre hombres y mujeres pueden verse influidas por otras diferencias estructurales, como la raza, la pertenencia étnica y la clase social”*. Guía para la evaluación del impacto en función del género. Comisión Europea

a ésta última, pero no ocurre lo mismo con la igualdad política. Así, el artículo 32 declara el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica, así como la igualdad de los hijos con independencia de su filiación y la investigación de la paternidad. Como consecuencia, se han producido reformas legislativas muy importantes en materia de filiación, matrimonio y familia que benefician a la igualdad de género. También en materia laboral en el artículo 35, se consagra la igualdad de género al prohibir discriminación por razón de sexo en relación al trabajo. Estos preceptos son concreción del principio genérico recogido en el artículo 14 de la Constitución y referidos a ámbitos concretos, quizá los mas importantes, familia y trabajo. Sin embargo, no hay una referencia específica en otras materias, como el aspecto de participación política.

Sin perder la perspectiva de lo que ha significado la igualdad formal en la historia de las vindicaciones de la mujer, debemos entender que ésta ha quedado superada en el marco de un Estado social, en el que la igualdad “real” exige, de acuerdo con el artículo 9.2 del texto constitucional, y con una interpretación mas abierta del artículo 14, según hemos visto en las referencias generales a la cuestión, una posición activa de los poderes públicos a favor de la mujer mediante el desarrollo de las políticas dirigidas a su verdadera inserción en todos los ámbitos de la vida

En el desarrollo legislativo de la Constitución y en lo que atañe al ámbito estatal, la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOI) pese a sus aciertos/errores y lagunas, ha supuesto un cambio muy importante al enfocarse, como señala su Exposición de Motivos en múltiple áreas utilizando nuevos instrumentos jurídicos.

El objeto de esta Ley es, de acuerdo con su artículo primero, hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la desigualdad de la mujer, sea cual fuera su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida, y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural, para en el desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución,

alcanzar una sociedad más democrática, mas justa y mas solidaria . A partir de esta delimitación del objeto de la ley, se ponen en marcha una serie de medidas para lograr unas mayores cuotas en el cumplimiento del principio de igualdad.

En nuestro país, ha sido decisiva la labor del Tribunal Constitucional en la interpretación de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución para dar forma a la doctrina sobre igualdad. De manera progresiva se ha producido una evolución que encuentra su reflejo en la jurisprudencia respecto del tipo de medidas aplicables a las políticas de igualdad. Lo que no podía ser de otro modo puesto que, como sabemos, en los estudios de género, la jurisprudencia es esencial en su papel de nexo con la realidad social. Además de que el Tribunal Constitucional ha tenido que construir un cuerpo de doctrina sobre igualdad de género dado lo escaso de la regulación inicial.

Podemos distinguir ciertos hitos en la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la igualdad de género. En un primer momento, hasta 1987, la jurisprudencia se fundamenta en el aspecto puramente formal de la igualdad (STC 103/1983). Tras esta primera línea argumental, en 1987, se inicia otra línea jurisprudencial. Con la STC 128/1987 se supera la concepción puramente formal de la igualdad y se asume una situación de desigualdad previa de la mujer como consecuencia de *“tradiciones y hábitos profundamente arraigados en la sociedad y difícilmente eliminables”*. De manera, que la actuación del poder público *“no puede considerarse vulneradora del principio de igualdad, aun cuando establezca para ellas un trato más favorable, pues se trata de dar tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas”*.

Un tercer momento, con la STC 59/2008, de 14 de mayo, por la que el Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad del art. 153.1 del Código Penal en su redacción dada por la LO 1/2004, sobre violencia de género, supone un paso mas en su papel de consolidación de la igualdad real y efectiva.

De lo anterior se desprende de manera clara que, tanto desde la posición jurídico-constitucional, a través de la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional, como legal, mediante la LOI, la igualdad real y efectiva que se incluye en el propio artículo 14 de la Constitución, conforme a una interpretación amplia del mismo, es el enfoque preciso en el tratamiento de la participación política equilibrada.

IV. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y ACCIONES POSITIVAS

Las acciones positivas tienen su origen en EEUU a través de la conocidas como “*affirmative action*”¹⁸. Se relacionan con la idea de igualdad de oportunidades dirigida a corregir las desigualdades sociales que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales¹⁹. La igualdad de oportunidades se ha contrapuesto a la igualdad de resultados, si bien es difícil distinguir entre ambas, ya que la igualdad de resultados sólo es un medio para conseguir el objetivo constitucional subyacente a la igualdad material: alcanzar la igualdad de oportunidades²⁰. Por último, las acciones positivas pretenden favorecer a las mujeres que han estado históricamente en situación de desigualdad. Sin embargo, las medidas de acción positiva solo son válidas si se cumplen ciertas condiciones. En concreto, que se ajusten a criterios de racionalidad y proporcionalidad y que se conceptúen como medidas transitorias que sean aplicables en cuanto subsista la desigualdad.²¹

¹⁸ Sobre esta cuestión vid. el estudio específico sobre el tema en EEUU de MARÍN VIDÁ MA (2003). “Evolución del Principio de Igualdad en Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en Derecho Estadounidense”. En *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 23. Núm. 68. Mayo-Agosto págs. 151 y ss. De acuerdo con la autora, la Corte Suprema americana considera el tratamiento preferente de determinadas minorías étnicas, así como de las mujeres, como básicamente compatible con las exigencias del Título VII de la Civil Rights Act de 1964 y con la *equal protection clause* de la Decimocuarta Enmienda (y con las mismas exigencias constitucionales que para la Federación se derivan en esta materia de la *due process clause* de la Quinta Enmienda) cuando tales preferencias están al servicio del objetivo de superar los efectos de una concreta discriminación pasada por razón de etnia o de sexo. Sentencia *City of Richmond v. JA. Croson Co.*. A la hora de valorar la conexión entre el medio empleado (medidas de tratamiento preferente) y el objetivo al que se aspira (eliminación de las consecuencias de la discriminación) la Corte tiene en cuenta en todo caso: primero, hasta qué punto la medida es necesaria y hasta qué punto serían eficaces otras medidas alternativas; segundo, la duración prevista de la medida y su flexibilidad, lo cual incluye un rechazo a las cuotas rígidas y una valoración positiva de la existencia de cláusulas de excepción; y tercero, los efectos que el tratamiento preferente tiene o va a tener presumiblemente sobre la posición jurídica de terceros

¹⁹ BARRERÉ UNZÚETA, M.A. (1997). en *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*, Civitas, Madrid,

²⁰ GIMÉNEZ GLUCK, D. (1999) *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación positiva*, Tirant lo Blanch, Valencia,

²¹ La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres recoge: “Artículo 11. Acciones positivas. 1. *Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional a la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas a favor de las mujeres para corregir situaciones*

Es preciso distinguir las acciones positivas de las de protección, si bien ambas persiguen el objetivo de favorecer a la mujer, en el caso de las medidas de protección ese “favorecer” se hace desde una perspectiva que refleja los mismos valores sociales que han mantenido a la mujer en una posición relegada, bien porque se funden en una inferioridad física o en una supuesta mayor vocación a las tareas familiares. De ahí que el Tribunal Constitucional haya declarado la inconstitucionalidad de ciertas normas por considerarlas protectoras²². Lo que ocurre es que, en la práctica, no es fácil en muchas ocasiones distinguir si estamos ante una norma protectora o una acción positiva.

Volviendo a la discriminación positiva, el problema es medir el grado de desigualdad aceptable o justificado con el fin de lograr una igualdad real, en la consecución de objetivos. Solo lo sería si la medida es proporcionada, de ahí, que la justificación y la proporcionalidad sean fundamentales para determinar la conveniencia de una medida. Como hemos señalado, el punto de inflexión en nuestro país se produce con la STC 128/1987²³. Crea una línea jurisprudencial en la que el sexo al que hace referencia el artículo 14 deja de considerarse como prohibición absoluta. Se entiende que no se trata de que el sexo deba obligar a un trato de neutralidad entre hombre y mujer en todo caso. Al contrario, permite un trato diferenciado siempre que tenga por objeto eliminar situaciones de discriminación existentes en las que se encuentran las mujeres. Y este trato diferenciado se asume en el contenido del artículo 14 CE sin que precise apoyarse en el artículo 9.2.

patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso”.

²² Típicos ejemplos serían: Otorgar un plus de transporte nocturno solo a las trabajadoras.; Atribuir exclusivamente a hijas y hermanas de los pensionistas causantes la prestación.; Prohibición de trabajo en las minas a las mujeres; Posibilidad de rescindir un contrato con una indemnización por contraer matrimonio solo a las trabajadoras; O establecer una edad diferente de jubilación de mujeres y varones. RIDAURA MARTINEZ, MJ (2004): «La discriminación por razón de sexo en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en RIDAURA MARTINEZ; María José. y AZNAR GOMEZ, M. (coords.) *Discriminación versus Diferenciación (Especial referencia a la problemática de la mujer)*, Tirant, lo Blanch, Valencia, págs. 213 y ss. De la misma autora véase “La interdicción de discriminación por razón de sexo en la Constitución española de 1978” en *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico*. Corts Valencianes, 2014 págs. 494 y ss.

²³ REY MARTINEZ, F. (1995) op.cit. págs 9 y ss.

La discusión doctrinal está en la conveniencia y alcance de la discriminación positiva. Puesto que se advierten ciertos efectos adversos, puede exigirse que solo se utilice este procedimiento en caso en que el objetivo perseguido no sea alcanzable de otra manera, que se acredite la desigualdad de hecho de forma objetiva y razonable para que se legitime la acción por considerarse proporcional y justificada y por último, su carácter transitorio. Sin embargo, y pese a las críticas suscitadas, es cierto que se trata de un instrumento válido para lograr mayores cuotas de igualdad entre mujeres y hombres y así se ha reconocido en derecho internacional, comunitario e interno.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) acepta estas medidas expresamente en su artículo 4. “1. *La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.* 2. *La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad, no se considerará discriminatoria*”.

También en Derecho Comunitario están aceptadas las medidas de acción positiva desde la Directiva 46/207/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación, y a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo, ya reconoce estas medidas como forma de corregir desigualdades. Así como la Directiva de modificación de ésta 2002/73/ CEE. Hay además una Recomendación del Consejo, de 1984 relativa a la promoción de acciones positivas en favor de las mujeres.

En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, podemos diferenciar varias etapas teniendo en cuenta que el tratamiento de esta cuestión ha variado desde una posición mas tibia hasta otra mas abierta aunque no

suficientemente enfática. Así, por ejemplo, en los casos *Kalanke* (STJCE 17/10/1995²⁴) y *Marschall* (STJCE 11/11/1997²⁵) el Tribunal ha entendido que la aplicación automática de ciertas medidas sin que se pudieran modular para cada caso concreto es contrario al Derecho Comunitario porque es una excepción al principio de igualdad de trato y que debe aplicarse de manera restrictiva. Es decir, las medidas de acción positiva son en esta primera fase una excepción al principio de igualdad y no parte o contenido del mismo.

Con el Tratado de Ámsterdam como referencia, el Tribunal asume una concepción algo más abierta y entiende que la igualdad formal y material son complementarias y que las medidas de acción positiva no son una excepción al principio de igualdad de trato. Si bien en el caso *Georg Badeck* (STJCE 28/3/2000) entiende que la acción positiva debe ser proporcional y que, por ejemplo para ese supuesto, el mejor derecho de la candidata solo era válido si había obtenido la misma calificación que el hombre. Lo mismo ocurre en otras Sentencias como *Abrahamsson* (STJCE 6/7/2000) en que se reitera que si las calificaciones de la mujer son inferiores no es aplicable la acción positiva por no ser conforme con él, pero que puede darse prioridad a un candidato porque pertenezca al sexo menos representado.

Por lo tanto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que pueden aplicarse medidas de acción positivas siempre que se respete el principio de proporcionalidad entre objetivos y fines. Para se considere cumplido el principio de proporcionalidad es preciso que los méritos de quienes se presenten a una plaza sean equivalentes, además de que se valora las circunstancias concretas de cada caso. Sin embargo, esto nos lleva, en primer lugar, a plantearnos qué se

²⁴ *Kalanke* (sentencia de 17 de octubre de 1995, en el asunto C-450/93, *Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*). la Ley del Land de Bremen de 20 de noviembre de 1990. Esta ley trataba de garantizar la igualdad de trato de hombres y mujeres en el acceso a la función pública. En concreto, el art. 4 de dicha ley otorgaba preferencia en los ascensos en la función pública a las mujeres frente a los candidatos masculinos con la misma capacitación si, en el sector de que se tratara, estuvieran infrarrepresentadas. Dado ese carácter, dicho principio habría de interpretarse de manera estricta. Se consideró que la prioridad absoluta concedida a las mujeres por la Ley de Bremen sobrepasaba los límites de la excepción prevista por la Directiva

²⁵ La sentencia del caso *Marshall* (sentencia de 11 de noviembre de 1997, en el asunto *Marshall v. Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95) Puede verse comentada MARTÍN VIDA, M. Á (1998) , «Medidas de tratamiento preferente en favor de las mujeres en el ámbito comunitario. Reflexiones al hilo de la sentencia *Marshall*», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 53, págs. 313-336.

consideran méritos y si para su valoración no se tiene en cuenta la situación real de desigualdad de la que se parte. En segundo lugar, en la práctica, al contar con una cláusula de apertura no se permite que se conceda de modo automático e incondicional preferencia a las candidatas femeninas que tengan una cualificación igual a la de sus competidores masculinos. Se da entrada de esta manera a elementos de naturaleza subjetiva, que dificultan las medias de acción positiva.

Una vez aclarada la postura acerca de las acciones positivas, nos planteamos si la paridad es equivalente, desde un punto de vista conceptual, a la cuota en el ámbito de representación parlamentaria. Nos queda determinar, por tanto, si es una más de las acciones positivas.

Pues bien, para nosotros, las acciones positivas son un medio de lograr la igualdad, aplicable en cualquier ámbito. Sin embargo, ello no obsta para que la paridad pueda y deba entenderse como un fin en sí mismo basado en un fundamento propio y distinto, si bien confluye con aquellas en cuanto a sus resultados. No obstante, el sistema de cuotas para lograr la paridad, cuyo objeto es que exista un equilibrio en la representación en los centros de poder, no puede calificarse como discriminación positiva. Y esto, porque su fundamento es, como decimos, distinto, según ha señalado el Tribunal Constitucional. No pretende tratar de manera diferente lo diferente, sino que su objetivo es poner fin al hecho de que el sistema, como se ha señalado, sesgue en función del género y no sea imparcial²⁶.

En este sentido, se ha señalado que no habría cuotas, *“en primer lugar porque la garantía de la representación no va dirigida solo a uno de los sexos, sino a ambos (de haber cuota sería por ambos con lo cual la idea de cuota desaparece); pero sobretudo porque su objetivo no es sin más facilitar el acceso a uno de los sexos a dichos puestos, sino la neutralización precisamente de las diferencias por razón de sexo a través de la participación de ambos en asuntos que les*

²⁶VALCÁRCEL, Amelia, *Feminismo en el mundo global*, Cátedra, 4º ed. 2012 págs.160 y ss.

*atañen porque están obviamente influidos por roles o estereotipos arraigados socialmente que les afectan”.*²⁷

Esta es también la posición del Tribunal Constitucional, en STC 12/2008, que ha señalado, en relación al modelo establecido en la LOI, que no estamos ante “*una medida de discriminación inversa o compensatoria, sino una fórmula de equilibrio entre sexos, que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto que no impone una total igualdad entre hombres y mujeres, sino la regla de que unos y otras no podrán integrar las candidaturas electorales en una proporción inferior al 40%. Su efecto pues es bidireccional en cuanto que esta proporción se asegura igualmente a uno y otro sexo*”.

De esta forma, el objeto de la medida no sería favorecer a las mujeres, por ser las históricamente subrepresentadas, en su entrada en determinadas instituciones de representación, sino una medida de equilibrio entre ambos sexos en la conformación de las decisiones. Así, la paridad resulta compatible con el carácter universal de la representación ya que su fundamento no está en otorgar una mínima presencia representativa a la mujer entendida como grupo social de la misma forma que lo sería una persona en función de su raza, su etnia, su religión o su orientación sexual²⁸.

Sin embargo, y asumiendo el planteamiento de base, es indudable la conexión entre paridad y empoderamiento. De hecho de la de la propia Sentencia se desprende que hay una relación con el artículo 9.2 que indica una posible intención de compensar la situación real de desigualdad en el acceso al cargo público de la mujer frente al varón.²⁹

²⁷ ALVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSNA, Rosario. *Derecho Constitucional*, 4º ed. 2014. pág. 284

²⁸ RODRÍGUEZ RUIZ, B Y RUBIO MARÍN, R (2007) “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático” en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 81, septiembre-diciembre, págs. 115-159

²⁹ MARTINEZ ALARCON, M.L (2008). “La Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero”. En *Revista de Estudios Políticos* núm. 142, págs. 105-137

V. RECONOCIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN PARITARIA O EQUILIBRADA. DESCRIPCIÓN DEL RÉGIMEN ESPAÑOL ACTUAL

La democracia paritaria en el ámbito internacional es una cuestión que se ha considerado fundamental para avanzar en la igualdad. Inicialmente se reconocen a hombres y mujeres los mismos derechos a la participación en la vida pública y política³⁰. En la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (1952), que se aprueba en desarrollo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se hace referencia a la creación de condiciones de igualdad para la participación política de las mujeres. Tenemos en cuenta que España no estaba entre los estados firmantes. Sus objetivos son: asegurar el derecho al voto en toda elección. Asegurar la elegibilidad de las mujeres para todo organismo público establecido en la legislación nacional. Asegurar el derecho de toda mujer a ocupar cargos públicos y ejercer las funciones públicas establecidas por la legislación nacional.

Un hito muy importante se produce en 1979 con la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Se trata, como sabemos, del principal instrumento para garantizar la igualdad entre las mujeres y los hombres por ser el primero de carácter amplio que obliga a los Estados Parte a adoptar medidas afirmativas de carácter temporal para promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género³¹.

Además, es preciso tener en cuenta La Declaración de Atenas en 1992, que planteó de manera clara la necesidad de la paridad por primera vez en el sentido de que ninguno de los dos géneros esté representado en el poder en proporción menor del 40 por 100 ni mayor del 60 por 100. Se sentarán las bases

³⁰ La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, lo reconoce en su artículo 21, así como La Convención sobre los derechos políticos de las mujeres, de 1952 artículos 1 a 3 (derecho al voto, elegibilidad y derecho de acceso a cargo públicos) Y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, en el artículo 25.

³¹ En los artículos 4, 7, 8 y 14 se trata cuestiones relacionadas con la igualdad en la participación política.

de las medidas que se adoptarán después en muchos países, entre ellos, en España³².

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, produjo una transformación fundamental al centrar la necesidad de trasladar la atención de las mujeres al concepto de género. El resultado de la conferencia se plasmó en la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción 8, que, entre otras acciones, apela a los gobiernos a adoptar medidas de acción para garantizar un equilibrio en la representación de hombres y mujeres en cargos públicos. Las posteriores revisiones de Beijing +5, +10, +15 y +20 han avanzado en introducir medidas que incorporen políticas públicas con equidad de género para aumentar la participación de las mujeres en política.

También ONU mujeres respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en sus áreas prioritarias, en el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres. Actualmente ONU mujeres es la nueva institución que trabaja desde 2011 de manera específica desde el ámbito de Derechos humanos para la mujer.

Por último, en el ámbito internacional, destacamos el planteamiento y la labor de la Unión Interparlamentaria. que en su plan de acción para los parlamentos sensibles al género³³ señala que un parlamento sensible al género es aquel que responde a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en su composición, estructuras, funcionamiento, métodos y trabajo³⁴.

³² *“Habida cuenta de que la igualdad formal e informal entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano, habida cuenta de que las mujeres representan más de la mitad de la población: la democracia exige la paridad en la representación y gobierno de las naciones”*

³³ Adoptado por unanimidad por la 127a Asamblea de la UIP (Ciudad de Quebec, 26 de octubre de 2012) Vid. la web de la Unión interparlamentaria. Entre los objetivos fundamentales para la igualdad en el ámbito parlamentario, está incrementar el número de mujeres en el parlamento y lograr la igualdad en la participación. Para ello es preciso llevar a cabo una serie de acciones, de acuerdo con la situación de cada país a través de medidas legislativas, campañas de sensibilización y promoción en los medios de comunicación, entre otros. Pero no solo es importante el aspecto cuantitativo, sino también promocionar las posiciones de liderazgo de las mujeres para lo que se hacen precisas la adopción de medidas que den preferencia a las mujeres sobre los hombres para cargos parlamentarios, participación en comités y demás.

³⁴ SALDAÑA DIAZ M. N. (2014). “La acción de la Unión Interparlamentaria en defensa de la igual participación de las mujeres en los Parlamentos: Alianza de géneros en la esfera política, participación equilibrada y parlamentos sensibles al género” en *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico*. Corts Valencianes,. págs. 541a 562.

En la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea supone un paso muy importante al reconocer como objetivo y valor de la Unión la igualdad entre mujeres y hombres, en sus artículos 2 y 3.3 respectivamente. Además, se señala que, en la definición y ejecución de las diversas políticas y acciones de la Unión, se habilita al Consejo para “*adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo...*”. Además, La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, del 2000, prohíbe la discriminación por razón de sexo y garantiza la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos³⁵³⁶.

En el ámbito específico de la representación, entre otras, citamos la Resolución núm. 169, de 1988, del Parlamento Europeo, que invitaba a los partidos a establecer cuotas³⁷. O la Recomendación Rec. (2003)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público adoptada el 12 de marzo de 2003. En los últimos años destaca también la propuesta de Resolución del Parlamento Europeo 2011(224 INI) sobre la igualdad de mujeres y hombres en la Unión Europea³⁸.

³⁵ La Carta, conocida como Carta de Niza convierte a la igualdad en un principio básico inspirador del la regulación de los derechos fundamentales. Con referencias al principio de igualdad (artículo 20) al principio de no discriminación (artículo 21); al principio de respeto a la diversidad artículo 22); a la proclamación de la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 23). Es importante destacar que la propia Carta señala que este principio no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos favorecido, esto es, medidas de acción positivas y discriminación inversa

³⁶ Actualmente Europa desarrolla la “*Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres*” para el período 2016-2020. Se plantea como objetivo el estudio de la adopción de medidas para mejorar el equilibrio entre sexos en la toma de decisiones políticas y prosecución del apoyo a las actividades de los Estados miembros y las autoridades nacionales destinadas a promover el equilibrio entre sexos en los puestos de toma de decisiones públicos y políticos.

³⁷ El hecho de que el llamamiento se hubiera dirigido a los partidos y no a los gobiernos y parlamentos nacionales, fue interpretado como que implicaba la impracticabilidad de la vía de las soluciones legislativas. Fue el caso en Italia, en relación con la Ley núm. 81, (1993), para la elección de concejales en ciertos municipios. Dicha disposición fue impugnada ante la Corte Constitucional, la cual la declaró inconstitucional (sentencia 422, de 12 de septiembre de 1995) con base en tal fundamento. De ahí derivó una reforma de la Ley Constitucional núm. 2 de 2001 con el objeto de permitir una representación equilibrada.

³⁸ Esta Resolución señala, en relación con la insuficiente representación de las mujeres y puestos de responsabilidad, que es preciso el apoyo a campañas e iniciativas que rompan los estereotipos relativos a la escasa eficacia de las mujeres en el trabajo y a su incapacidad para el mando. Entiende que la utilización de cuotas electorales tiene efectos positivos para la representación de las mujeres y acoge favorablemente los sistemas de paridad y cuotas de género integrados en la legislación de Francia, España, Bélgica, Eslovenia, Portugal y Polonia, solicitando a los Estados miembros con una

Desde su aspecto jurídico-constitucional, en España la participación se fundamenta en el principio genérico del artículo 9.2 desde la perspectiva de igualdad real y efectiva en el ámbito de la vida política. Apoyado en este precepto, ha tenido su concreción en la LOI. Pese a su transcendencia, se trata de una cuestión regulada en la disposición adicional (DA1.a) es la que se explicita la obligación que impone la Ley. . *“A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”*. La LOREG se modifica, para añadir un artículo 44 bis con ese contenido.

Destacamos, en lo que se refiere a su ámbito de acción, que se trata de una medida que se aplica a todos los procesos electorales, ya se trate de las elecciones al Congreso, al Senado, al Parlamento europeo, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios o miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas³⁹

En cuanto a su naturaleza, se trata de una norma de mínimos, en la que se permite a las Comunidades Autónomas que, a través de sus leyes electorales , se tomen medidas que refuercen ese contenido básico de la LOREG, de manera que *“favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las .. Asambleas legislativas”*

Por lo tanto, nuestra regulación se concreta en una manera de entender la composición equilibrada que se hace efectiva en la exigencia de que cada uno de los sexos componga un mínimo del cuarenta por ciento de las listas electorales, de titulares y suplentes, de forma que se mantiene esa proporción mínima del 40 por ciento en cada tramo de cinco puestos. Para los casos de las elecciones para el Senado, cuando las candidaturas se agrupan en listas, se trata de que

representación especialmente baja de mujeres en las asambleas de carácter político que se planteen la adopción de medidas equivalentes

³⁹ En la Web del Instituto de la mujer se puede ver la estadística relacionada con la igualdad política en los distintos ámbitos. <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>
Obtenido el 7 de mayo de 2020

éstas tengan una composición lo mas equilibrada posible. También “*Cuando el número de puestos sea inferior a cinco la proporción de mujeres y hombres será la mas cercana posible al equilibrio numérico*”. Lo mismo ocurrirá respecto del último tramo de la lista cuando no alcance el número de cinco.

Por último, se prevén ciertas excepciones, en las que no se aplica la exigencia contenida en el artículo 44.bis LOREG. Los municipios con un número de residentes igual o inferior a los 3.000 habitantes⁴⁰, así como las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes⁴¹. Tales excepciones han sido declarada constitucionales por la STC 12/2008, al conceptuarlas como un instrumento apropiado en relación con las exigencias de proporcionalidad.

Como vemos, de las dos posibles opciones que la realidad nos ofrece, dejar al albur de los partidos políticos la decisión de su sistema de organización interna y que sean ellos quienes de manera voluntaria introduzcan una presencia equilibrada de ambos sexos⁴² o que venga impuesto a través de la Ley, la LOI ha optado, como hemos señalado, por esta segunda opción.⁴³

El Tribunal Constitucional se ha manifestado en torno a la constitucionalidad del carácter obligatorio de la composición equilibrada en las candidaturas y entiende que su encaje está en el artículo 9.2. en el que el constituyente trata de alcanzar una igualdad real en distintos ámbitos y, en concreto entre ellos, en

⁴⁰ La LOREG recogía una moratoria temporal, ya que, desde la entrada en vigor de la Ley hasta el 1 de enero de 2011, en las elecciones municipales que se produzcan, el artículo 44 bis sólo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes.

⁴¹ URIBE OTALORA A. (2013). “Las cuotas de género y su aplicación en España: los efectos de la Ley de igualdad (LO 3/2007) en las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos”. *Revista de Estudios Políticos* Núm. 160, págs. 159-197

⁴²Fueron introducidas por primera vez a comienzos de la década de los setenta por varios partidos de izquierda de Europa Occidental y hoy en día, son el tipo de cuotas más comunes en todos los partidos y todas las regiones del mundo, pudiendo coexistir junto con cuotas legislativas a las que, generalmente, han precedido. DELGADO SOTILLOS, I. (2010). “Sistema electoral y representación de las mujeres en el Parlamento. Análisis de los efectos de la Ley de Igualdad en la composición del Congreso de los Diputados tras las elecciones legislativas de 2008” *Revista de Estudios Políticos* núm. 150, págs. 143-174

⁴³Dentro de la primer opción, reserva de escaños o cuotas legislativas obligatorias en los procesos electorales, como se ha señalado, éstas se utilizan en mayor medida en África, Asia y Medio Oriente, También ha sido utilizado en América Latina, a partir de 1991, por primera vez en Argentina y después de la segunda mitad de los años noventa otros países latinoamericanos aprobaron legislaciones de similares características. Mas de la mitad de ellos tienen hoy cuotas de género. DELGADO SOTILLOS, I (2010) op. cit. .págs. 143-174

el de participación política (STC 12/2008)⁴⁴. En este sentido ha interpretado que se trata de una medida que da efectividad al artículo 14 de la Constitución en el ámbito de la representación política, ya que si bien los hombres y mujeres formalmente son iguales, éstas han estado siempre en la práctica preteridas, con lo que enlaza paridad con discriminación positiva. La idea que apunta el Tribunal y que se ha analizado mas detenidamente por instancias europeas e internacionales, es que la representación equilibrada en la toma de decisiones, y en concreto en este tema de los procesos electorales, es una manifestación de la igualdad real y efectiva porque en la sociedad tanto hombres como mujeres participan tomando decisiones, de tal forma que si la sociedad está dividida en dos sexos, ambas deben estar representadas y decidir las cuestiones claves. En un sentido parecido otros países de nuestro entorno han regulado de manera favorable en favor de la paridad mediante modificaciones constitucionales⁴⁵

VI. ARGUMENTOS Y CRÍTICAS RESPECTO A LA REPRESENTACIÓN PARITARIA

Son muchas los argumentos a favor de la aplicación de cuotas para lograr la democracia paritaria o equilibrada. Las críticas plantean la conveniencia de utilizar otros mecanismos legales, como el incremento de las subvenciones electorales para los escaños obtenidos por mujeres, o bien la ampliación del tiempo gratuito de espacio publicitario en los medios de comunicación de titularidad pública, para aquellos partidos o agrupaciones que presenten en sus candidaturas una presencia equilibrada de mujeres y hombres. O bien, no

⁴⁴ FIGUERUELO BURRIEZA, A (2008) “Representación política y democracia paritaria (a propósito de la Sentencia del TC 12/2008, de 29 enero). *Revista Europa de Derechos Fundamentales* núm. 12, págs. 211-233. En esta sentencia, salvo un voto particular en sentido contrario, se declara conforme a la Constitución la reforma operada en la LOREG de 1985, de acuerdo con lo dispuesto en la citada LOI por la que se establece un sistema de composición equilibrada. MARTINEZ ALARCON, M.L.(2008) op.cit.. págs. 105-137

⁴⁵ En este sentido vemos el caso francés, en que la ley constitucional 99-569 de 1999 modificó sus artículos 3 y 4, en lo que se trata de favorecer el acceso igualitario de mujeres y hombres en relación a mandatos electorales y de la función de los partidos políticos en la puesta en marcha de estas medidas. A propósito de la reforma, SÁNCHEZ NAVARRO, A (1999)“Actualidad constitucional francesa” en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 3., págs. 242-244. Tras la modificación de la Constitución, la paridad se aplica con la ley de 6 de junio del 2000

El ordenamiento italiano también modificó su constitución, mediante Leyes constitucionales de 17 de julio de 2000, 18 de octubre de 2001 y 30 de mayo de 2003, para establecer la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos, por referimos a algunos ejemplos.

aplicar ninguno de esos mecanismos y dejar que sean los partidos los que decidan libremente la composición de sus listas.

La LOI, como hemos visto, optó por la imposición de listas equilibradas. Veamos a continuación cuales han sido los argumentos mas frecuentes contra esta toma de postura.

En primer lugar, se ha considerado que incluir una medida que introduzca una variación en la evolución positiva de la situación, tal y como hemos descrito, minusvalora la posición que ya ha obtenido la mujer en este campo y el efecto de la Ley no compensaría lo que añade en participación con el siempre inevitable efecto negativo de este tipo de actuaciones.

Si bien encontramos que es preciso actuar con cautela para evitar que estas medidas produzcan un efecto distinto del deseado, compartimos la idea de que la composición equilibrada tal y como se prevé en nuestro sistema equivale a asegurar la presencia tanto de unos como de otros en un porcentaje. De ahí, que *en caso de haber “mujeres cuota”, también hay hombres cuota, o que tan cuota son unos como las otras, desde la correcta filosofía que inspira la norma. Lo que ayuda a que el sentido peyorativo para la expresión, que en todo caso habría de resultar aplicable a cualquiera de los dos sexos, se neutraliza además con la destrucción del mito de las llamadas “mujeres cuotas”*⁴⁶. Esta es la posición del Tribunal Constitucional (STC 12/2008) al afirmar que la configuración bidireccional de la medida, con unos porcentajes aplicables a ambos sexos ni favorece a uno o a otro, ni supone un trato peyorativo para ninguno de ellos.

Una segunda cuestión tiene que ver con la compatibilidad de la composición equilibrada de las candidaturas con el contenido del artículo 6 de la Constitución española, que exige que la organización y funcionamiento de los partidos políticos sean democráticos y con el derecho de asociación sobre el que se basa la existencia misma del partido. Es decir, los partidos políticos, como

⁴⁶ TUR AUSINA, R. (2014) “Los mitos de la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones” en *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico*. Corts Valencianes, págs. 671 a 684.

sabemos, son asociaciones que cumplen una función pública, por lo que su protección se lleva a cabo a través del régimen propio del derecho de asociación. La pregunta es si supone una limitación justificada aquella que obliga a los partidos a presentar listas paritarias.

Dejando a un lado la problemática de la democracia interna de los partidos y su grado de cumplimiento, y dentro de una posición exclusivamente teórica,⁴⁷ podemos entender que, en realidad, no se está limitando el derecho sino que se están imponiendo ciertas condiciones a su ejercicio. La cuestión sería entonces, en todo caso, si el sexo puede ser tenido en cuenta como criterio de elegibilidad.

Volviendo a la cuestión, si nos atenemos a la tesis planteada por el Tribunal Constitucional, de que la paridad, tal y como hemos apuntado, no es un equivalente a discriminación positiva porque su pretensión es de imparcialidad, no pretende favorecer⁴⁸, aunque de hecho lo haga, nos preguntamos si la democracia supone la capacidad de decidir por mayorías sin tener en cuenta otros criterios y limitaciones o, al contrario, si es la democracia la que responde a un principio de igualdad real. Y sin duda el concepto de democracia debe ser interpretado de una manera amplia y coherente con la concepción de Estado como Estado social y democrático de derecho. De manera que, a nuestro entender, sí son admisibles tales limitaciones, siempre que se asocien paridad y democracia. Lo que es una consecuencia lógica de reconocer una mayor legitimidad democrática a sistemas paritarios⁴⁹.

⁴⁷ Es evidente que la práctica nos lleva a saber que no hay una actuación realmente democrática a la hora de seleccionar a los candidatos en la gran mayoría de los partidos, que no actúan de acuerdo con el principio de democracia interna sino según el funcionamiento oligárquico de las élites, y que hay una nula influencia de las bases en la determinación de las líneas de actuación del partido. Sin embargo, el problema principal para la democracia interna de los partidos no viene tanto de las previsiones estatutarias cuanto de la práctica de la ignorancia o de la desnaturalización de los elementos participativos que de acuerdo con la Constitución y la ley deben recogerse en los estatutos de los partidos. Es muy complicado saber en qué casos la organización o las actividades de un partido son contrarias a los principios democráticos. De ahí que en la práctica se traduce en un control formal de los requisitos legales que de acuerdo con la ley se hacen constar en los estatutos, y no en su cumplimiento efectivo PEREZ-UGENA, María, “El papel actual de los partidos políticos. Consecuencias para el modelo de financiación. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, págs. 383-411

⁴⁸ VALCÁRCEL, A (2012), op. cit. 159-160

⁴⁹ Compartimos el criterio de que la paridad sí que afecta a la libertad de organización de los partidos. Lo que ocurre es que es preciso un test de proporcionalidad en el que se valoren los beneficios de la paridad. MARTINEZ ALARCON, M.L (2008) op. cit. págs. 105-137 Sin embargo, no compartimos la conclusión. “*Las afectaciones que impone la medida en el derecho fundamental de la asociación política, y a su través en el valor del pluralismo político, son tan relevantes que, en mi opinión, permiten concluir*

En tercer lugar, se alega además la vulneración del artículo 23 CE. Se trata de un tema debatido, de hecho, el Consejo de Estado en su Dictamen al Anteproyecto de la LOI así como en los que se hacen sobre las llamadas “leyes cremalleras” de las Comunidades Autónomas en las que se había propuesto esta medida, plantea sus dudas sobre una posible vulneración del derecho de sufragio. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en STC 12/2008 a la que nos hemos referido, señala a este respecto que, en todo caso, los partidos y agrupaciones de electores no son titulares de este derecho del derecho de sufragio del artículo 23 CE. Y en este caso no se trata de una condición de elegibilidad ni de una condición de inelegibilidad, por lo que no afecta al derecho de sufragio pasivo individual.

También, desde otra perspectiva, se ha entendido, que se trata de una medida que *se utiliza en el momento de la confección de las listas de los candidatos, una actividad preparatoria precisa para la obtención de la condición de candidato pero que tiene lugar con anterioridad a su proclamación como candidato, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*⁵⁰

Además, en relación con esta cuestión, se ha apuntado que estamos ante un derecho de configuración legal, de acuerdo con lo que establece el propio artículo 23 en su párrafo segundo. De manera que el legislador será quien delimite su contenido con el límite impuesto por la propia constitución del contenido esencial del Derecho⁵¹

con la desproporción y consiguiente inconstitucionalidad de la medida” sino que entendemos que se trata de un coste asumible porque si bien es cierto que se imponen ciertas limitaciones a los partidos políticos, también lo es que éstos ejercen una función pública que lo permite dentro de unos límites, no sobrepasados, a nuestro entender, en este caso, puesto que en la otra parte de la balanza estaría el efecto directo-inmediato de visibilización así como todo lo que supone en dotar de mayor legitimidad a nuestra Democracia. De cualquier forma, es evidente que cualquier decisión acerca de si una medida de este tipo está o no suficientemente justificada es una cuestión que enlaza con aspectos mas propios del orden filosófico que jurídico.

⁵⁰ En opinión de MARTINEZ ALARCON, M.L.(2008) op. cit.. “págs. 105-137. Señala la autora que todavía no se puede hablar de la titularidad del derecho fundamental del sufragio pasivo de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional SSSTC 78/1987, de 26 de mayo; 36/1990, de 1 de marzo; 30/1993, de 25 de enero, porque según dicha jurisprudencia, el ciudadano que aspira a ser incluido en las listas electorales no es titular del derecho del sufragio pasivo antes de ser proclamado candidato, sino que sólo es portador de meras expectativas de ser incluido en dichas listas .

⁵¹ SALAZAR BENITEZ, O (2000) “Las cuotas femeninas en cuanto exigencia de la igualdad en el acceso a los cargos públicos representativos” en *Revista de derecho Político* núm. 48-49, págs. 411-453

También se ha hecho referencia a la distinción entre igualdad de oportunidades e igual de resultados. Esta distinción se ha utilizado para entender que en el ámbito de la representación la igualdad de oportunidades que puede suponer una cuota se convierte en igualdad de resultados en los casos en que se trate de listas cerradas y bloqueadas. Este argumento ha sido debatido desde la idea de que *“es el carácter cerrado de las listas electorales el responsable de que la oportunidad se transforme en resultado, coartando las posibilidades del electorado de modular el paso de la primera al segundo —como por lo demás coartan cualquier otra posibilidad del electorado de modular el sentido de su voto”*⁵²

Por último, otra de las críticas más recurrentes a las listas paritarias o equilibradas se fundamenta en que la individualidad del pueblo, que no debe dividirse en grupos o categorías, por lo que es incompatible con la paridad⁵³. La idea sería que este tipo de medidas no encajan con un modelo de representación que se sustenta sobre el principio de generalidad y nos puede llevar a una forma de democracia corporativa en las que se representen intereses de grupo y no los generales.

La respuesta a esta cuestión viene dada por la naturaleza de la representación. Esto es, si la mujer fuera a defender de manera específica los intereses de las mujeres y no los generales, sí podríamos entender que se rompe un principio fundamental en la concepción de la teoría de la representación. Sin embargo, con las listas paritarias no se pretende que haya un voto separado de los hombres y las mujeres, de manera que cada uno elija a sus representantes, de

⁵² RODRÍGUEZ RUIZ, B Y RUBIO MARÍN, R (2007) op. cit. págs. 115-159

⁵³ En este sentido, el Dictamen del Consejo de Estado francés, en su Decisión n.º 82-146, de 18 de noviembre de 1982 en relación con un proyecto anterior a la ley actual, asumió esa postura al entender que el cuerpo político es indivisible y no admite categorías de electores o elegibles. *“Concepto abstracto ligado a la existencia del cuerpo político, el ciudadano es un componente elemental cuya intercambiabilidad garantiza, con la homogeneidad perfecta de dicho cuerpo, la indivisibilidad de la soberanía de la que es titular. La cualidad que se le atribuye... no podría ser desmembrada por cualquier diferenciación en categorías cuya sola existencia conllevaría un ataque a la esencia misma del concepto y a lo que está destinado a representar y garantizar”* Véase el comentario de Véase al respecto el comentario de FAVOREU L (1997), “Principio de Igualdad y Representación Política de las Mujeres. Cuotas, paridad y Constitución” en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 50. págs. 13 a 28. Sin embargo, en el año 2000 el Consejo Constitucional asume una visión distinta de la indivisibilidad que permite establecer la opción al legislador.

acuerdo con la categoría o grupo al que pertenezca. Al contrario, no se reconoce una representación separada para hombres y mujeres⁵⁴.

Lo que sí es su objetivo, es que el reparto del poder por razón de género no conlleve una división de tal poder que suponga que éste no se atribuya de manera total o claramente superior a uno de los sexos, -el masculino en la práctica- en detrimento de una subrepresentación de la mujer⁵⁵⁵⁶. Es la tesis asumida por el Tribunal Constitucional en la STC 12/2008 al señalar que no hay violación del artículo 23.1 CE porque el principio de presencia equilibrada no establece categorías de ciudadanos y no supone fragmentar el cuerpo electoral.

De esta forma, como se ha señalado, la paridad no implica una fragmentación en colectivos definidos en base a la raza, la religión, la edad o las afinidades sexuales. Sino que el sexo “*tiene naturaleza transversal, por ser inmutable, no contingente, o, como también se dice, la prima divisio, la diferencia universal, por ser la única indisociable a la noción misma de persona. Las mujeres no son un grupo, o una minoría, sino la mitad de la población. El ciudadano no es un ente abstracto y universal, sino necesariamente un ser sexuado. La paridad no es pues más que la forma de expresión política de que la humanidad se compone de dos mitades sexuadas y por lo tanto sus órganos representativos lo deben ser igualmente para ser democráticamente legítimos*”⁵⁷.

Por último, añadimos que, de acuerdo con el último informe de la Unión Interparlamentaria, las mujeres obtuvieron un poco más del 30 por ciento de los escaños en 24 cámaras (en 21 países) donde se emplean las cuotas, en comparación con el 15.4% de los escaños en 19 cámaras (en 16 países) donde no se emplean ninguna cuota electoral del género.

⁵⁴ RODRÍGUEZ RUIZ, B Y RUBIO MARÍN, R (2007)“ op. cit. págs. 115-159

⁵⁵ MARTINEZ SAMPERE, E (2000) “ Legitimidad de la democracia paritaria” *Revista de Estudios Políticos* núm. 107. 2000. págs. 107 y ss.

⁵⁶ TUR AUSINA, R. (2014) op. cit. “. págs. 671 a 684. Argumenta que “*la sociedad es biológicamente sexuada y sin que además pueda señalarse que estamos ante una categorización más de las personas..., tratándose más bien de la división básica, pues el sexo trasciende y se hace presente en todas las categorías humanas. Y por ello ha de estar, hacerse visible, y ser considerado al máximo nivel de gobierno*”

⁵⁷ RODRÍGUEZ RUIZ, B Y RUBIO MARÍN, R (2007) op. cit. págs. 115-159

VII. VALORACIÓN DEL SISTEMA ACTUAL

La última de las cuestiones que nos planteamos, además de su fundamentación a la que nos hemos referido, es la eficacia real del sistema actual establecido por la LOI⁵⁸, para lo que es preciso tener en cuenta, además de las posibles medidas⁵⁹, en la práctica, los porcentajes de participación de la mujer en la vida política antes de la existencia de la dicha Ley, y los cambios producidos⁶⁰.

De una parte, una de las opciones es la reserva de un número de escaños para mujeres. La otra, que es la más habitual, consiste en que las cuotas vengan establecidas por los partidos. De manera que en sus listas de candidatos para ser electos deben aparecer un número determinado de mujeres o un número en un orden concreto.

Podemos definir la situación de partida en España de la siguiente forma: A finales de los 80 algunos estatutos de partidos incluyen la obligación de reservar un porcentaje que fue inicialmente de un 25% para llegar al 60/40% en 1997. En España, las mujeres, en el momento de aprobarse la Ley de igualdad constituyen un 36% de los Diputados y un 37% en los Parlamentos autonómicos y ocupan el quinto lugar entre los 25 Estados miembros en el porcentaje de mujeres en las Cámaras bajas o únicas. En esta lista sólo Suecia supera el umbral del 40% y sólo Dinamarca, Finlandia y Holanda están muy levemente por encima del porcentaje español. Pero quizá no sea lo más interesante el

⁵⁸ A estos efectos es un referente el fracaso inicial de la medida en Bélgica, que con la Ley de 1994, al no establecer el orden en el que debían incluirse las candidatas en las listas ni reconocer sanción alguna para el partido que incumpliera la norma, obtuvo resultados negativos. Si bien con posterioridad se aprueba en 2002 otra ley que contemplaba nuevas fórmulas y cuyos resultados se apreciaron tras las elecciones legislativas de 2007. DELGADO SOTILLOS, I. (2010), op. cit. págs. 143-174

⁵⁹ Se han realizado estudios sobre la relación entre sistemas electorales proporcionales e incremento de mujeres electas que indican que éstos favorecen en mayor medida que los mayoritarios el acceso a los cargos representativos a las mujeres. Así como respecto de las listas abiertas/cerradas, sin que esté claro en cual de ellos funciona mejor la legislación de cuotas. Si bien, las listas cerradas pueden ofrecer más garantías. En lo que se refiere por último al tamaño del distrito electoral, se ha señalado que cuanto mayor es el tamaño, menor es el umbral que las mujeres han de superar para ser elegidas. En DELGADO SOTILLOS, I (2010). op. cit “págs. 143-174

⁶⁰ Véase el análisis que hace URIBE OTALORA A (2013) op.cit. págs. 159-197. Tal y como señala la propia autora, “se analizan los datos desde un punto de vista cuantitativo, atendiendo a la evolución del número de mujeres en las Cámaras de representación; y desde una óptica cualitativa, valorando el comportamiento político de los principales partidos, los elementos clave del sistema electoral y el diseño de la cuota”.

porcentaje en sí, sino la evolución. Si en el año 1977 solo un 6% de mujeres accedieron al Congreso, el cambio se produce a partir de 1993, con un 15%; 1996, 22%; 2000, 28%; hasta el 36% en el 2004.⁶¹ En diez años la participación en el Congreso se ha duplicado y supone un claro avance hacia la paridad. Y esto ha sido fruto de la decisión de los partidos y previo a la aprobación de la LOI. Con posterioridad, incluso en 2011, después de aprobada la LOI, el porcentaje de mujeres seguía siendo aún del 36%. Actualmente, ha llegado al 44% en el Congreso.

En el Senado, en cambio, había 66 mujeres en 2008, frente a las 54 de la anterior Legislatura, pasando de un porcentaje de 25,96 por ciento en 2004 a un 31,7 por ciento en 2008. El último dato sobre el Senado es del 39,42 . De manera que en la Cámara Alta la evolución si ha sido clara a partir de las medidas de cuota de la LOI.

Las medidas tomadas en relación a las Asambleas autonómicas han tenido un efecto positivo. Si las Diputadas Autonómicas eran un 30%, en términos medios, con posterioridad a la entrada en vigor se eleva al 41% en el año 2008, y supera los mínimos previstos en la LOI al llegar hasta el 42% en el año 2010. Actualmente el porcentaje es casi de equilibrio con 46.19%.⁶² Si bien es necesario precisar que las leyes autonómicas en este sentido han sido las que de manera general, han producido una aumento, especialmente en las Comunidades Autónomas en las que se prevén listas cremallera⁶³.

⁶¹2011-20015: 36,00%; 2008-2011: 36,29%; 2004-2008 36,00% 2000-2004 28,29%; 1996-2000 22,00%; 1993-1996 15,71%; 1989-1993 12,86%; 1986-1989 6,29%; 1982-1986 4,57%. Datos del Congreso de los Diputados. Fuente. Instituto de la mujer. <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm> Obtenido el 7 de mayo de 2020

⁶² <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm> obtenido el 14 de abril de 2020

⁶³Baleares, Castilla La Mancha, Andalucía. la Ley 6/2002, de 21 de junio, aprobada en Baleares fue la primera adoptada para modificar su ley electoral con objeto de garantizar la paridad electoral, concretamente modificando el artículo 16.4 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/1986, de 26 de noviembre, para establecer las listas cremallera. Castilla La Mancha la Ley 11/2002, de 27 de junio, añadió un nuevo apartado 1 bis al artículo 23 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla La Mancha, que obligaba a los partidos políticos y demás agrupaciones electorales a confeccionar listas alternado hombres y mujeres de forma que los de un sexo ocupen los puestos pares y los del otro los impares. En Andalucía, el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril, por el que se modifica el artículo 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, incluyó las listas cremallera. Véase al respecto: RIBE OTALORA A (2013). op. cit. págs. 159-197.

Insistimos en este último tema: la lista cremallera. Se refiere a aquellos sistemas en los que se presenten a candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa. Nuestro régimen electoral, como hemos visto, no ha optado por ellas de manera general, pero ha incluido una exigencia de la proporción cuarenta-sesenta en cada cinco puestos. Sin embargo, su efecto es mucho menor, especialmente en las circunscripciones pequeñas.

En lo que se refiere al método para garantizar las exigencias establecidas e la LOREG, quizá la cuestión mas relevante para lograr su efectivo cumplimiento es que la candidatura que no cumpla con las proporciones legales en sus listas quedará excluida de la participación en las elecciones. Como se ha señalado, frente a otras posibles opciones, como por ejemplo las relacionadas con la financiación electoral o la presencia en los medios de comunicación pública, en nuestro caso, se impide la participación de la contienda, lo que supone la opción mas contundente⁶⁴.

Por último, además de la cuestión puramente numérica, debemos preguntarnos por la posición real de poder de las mujeres en relación con la participación política. Esta depende del diseño de la cuota, para lo que resulta definitivo que sea cremallera, así como de la voluntad de los partidos.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. El marco conceptual de referencia en el que encuadrar el análisis efectuado en el presente artículo es la construcción de género, entendida no como un mero valor filosófico o una mera guía referencial, sino como una categoría con un contenido concreto, que consiste en el refuerzo de los derechos reales de las mujeres en la sociedad de hoy. Para lograrlo, para obtener resultados, se reclaman disposiciones legales, medidas normativas, planes educativos y campañas de concienciación ciudadana. En este contexto, en este marco, la paridad o la toma de medidas para lograr la participación política

⁶⁴ MARTINEZ ALARCON, M. (2008) op. cit. págs. 105-137

equilibrada, constituyen un instrumento mas, de importancia singular si se quiere, con la finalidad de lograr que ha venido a denominarse el “empoderamiento”.

SEGUNDA. La historia del sufragismo, que arranca de la Ilustración, nos muestra la evidencia de un hecho de difícil contestación: la exclusión de la mujer de la participación política. Al día de hoy, la exclusión, aunque no plena, pero si parcial, subsiste en nuestras sociedades, si bien instrumentada de manera mas sutil, menos grosera y evidente. No obstante, es cierto que la tendencia de fondo ha cambiado durante los últimos años de una manera muy positiva en nuestro entorno. En las sociedades occidentales de hoy se ha conseguido algo de importancia capital: un proceso evolutivo de la toma de conciencia de la necesidad de una igualdad política entre hombre y mujer, proceso en el que se ha transitado de una mera política de cuotas, propia de los años setenta del pasado siglo, a la plena igualdad política, cuya fundamentación teórica, como se ha razonado en el texto, es de sustancia argumental diferente.

TERCERA. En el sendero a recorrer para el logro de la igualdad política, hemos de admitir que existe una clara conexión entre paridad y la llamada discriminación positiva. La paridad no se considera una medida de acción positiva, sino que dispone de una fundamentación diferente. Pero ello no es obstáculo para afirmar que la mera igualdad formal no es anclaje suficiente para su consecución, por lo que hemos de buscar soportes mas eficaces, y la vía nos la ofrece en artículo 9.2 de la Constitución, o, incluso, el propio artículo 14, si somos capaces de mantener, de sustentar conceptualmente una interpretación, una hermenéutica amplia e integradora de su contenido.

CUARTA. Hemos analizado las críticas doctrinales a la posición que sustentamos, y admitimos que algunas tienen mayor fundamento que otras. Hay posicionamientos obvios, como, por ejemplo, que la imposición de la paridad implica, ente otras cosas, una limitación a la libertad de los partidos políticos. Así es, en tanto en cuanto que impone un marco normativo de alcance imperativo. Pero esta limitación no excluye su viabilidad doctrinal, esto es, no

elimina su conveniencia en el plano de la convivencia, conveniencia que transita desde lo meramente político a lo constitucionalmente admisible, tal y como ha recordado nuestro Tribunal Constitucional.

QUINTA. En este artículo nos hemos concentrado en el análisis de la realidad en nuestro país, en España. Hemos considerado las distintas opciones y hemos llegado a una conclusión: la llamada participación equilibrada es una fórmula de compromiso que, de hecho, vista su dimensión fáctica, no resuelve la cuestión planteada. Admitimos que su fundamento teórico no es rechazable. Al contrario, puede ser admitido como conceptualmente válido, pero trasladándonos al terreno empírico de los hechos, la constatación es evidente: es una limitación al ejercicio del derecho de asociación.

En España, los partidos políticos han asumido, con carácter general, la política de cuotas como una estrategia electoral, pero muy posiblemente esta conducta sea debida, no tanto a un intento de profundizar en nuestra democracia política, sino a algo más inmediato, de menor sustancia dogmática, más empírico y pegado al terreno de su actuación: el deseo de captar votos para alcanzar o mantener el poder.

Al margen de sus estrategias electorales concretas, en otros casos la asunción de esa política deriva directamente del carácter imperativo de la norma jurídica que la impone. Con ello queremos evidenciar que no resulta clara la voluntad política real en su actuación en este terreno, voluntad política que viene sustituida o por la conveniencia puramente electoral o por la imperatividad normativa, y, entre otras cosas, se demuestra con la estrategia de situar a la mujer en los espacios públicos con menor poder real, como por ejemplo, incluirlas en las listas electorales, pero en sus tramos finales dentro de cada grupo de cinco, de acuerdo con la exigencia legal, en los que la posibilidad de resultar elegida, y, en consecuencia, acceder al gobierno de la cosa pública, disminuye inevitablemente. Y cuando de primeros puestos se trata, los localizamos más intensamente en las listas para el Senado y el Parlamento Europeo, que para el Congreso de los Diputados, con las diferencias en términos de “empoderamiento” que ello implica. De manera general, los partidos han

cumplido con la normativa pero calculando los efectos que produciría en cada distrito. El resultado ha sido desigual pero en todo caso no ha incrementado la cifra anterior a la aprobación de la LOI. ART