Democracia Paritaria y Redistribución del Poder

Presencia, representación y reconocimiento

ACCESO PREMIUM
Libro + ebook

Iraia hernández darriba
Directora

Dykinson, S.L.

Democracia Paritaria y Redistribución del Poder

Presencia, representación y reconocimiento

Iraia Hernández Darriba
Directora

Democracia Paritaria y Redistribución del Poder

Presencia, representación y reconocimiento

Iraia Hernández Darriba
Directora

Alicia Cárdenas Cordón
Itziar Gómez Fernández
Iraia Hernández Darriba
Mercedes Iglesias Bárez
Ainhoa Lasa López
Magdalena Lorenzo Rodríguez-Armas
María Macías Jara
Lara Martínez De Aragón López
Octavio Salazar Benítez
María Nieves Saldaña Díaz

Ministerio de Igualdad
Instituto de las Mujeres
RFDC Red Feminista de Derecho Constitucional

Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase *www.dykinson.com/quienes_somos*

© Los autores
Madrid, 2025

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
http://www.dykinson.es
http://www.dykinson.com

ISBN: 979-13-7006-298-9
Depósito Legal: M-10658-2025
DOI: https://doi.org/10.14679/4135

ISBN electrónico: 979-13-7006-325-2

Preimpresión:
Besing Servicios Grá icos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

Una Democracia para todas: Paridad como camino y horizonte 15
Iraia Hernández Darriba

CAPÍTULO I
PARIDAD COMO ESTRATEGIA

I. Ellas estaban ahí: la infrarrepresentación de magistradas en el Tribunal Constitucional español 27
Alicia Cárdenas Cordón

I. INTRODUCCIÓN 27
II. LA COMPOSICIÓN HISTÓRICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31
III. DESMONTANDO LA EXCUSA 39
1. Las mujeres en las profesiones jurídicas 40
2. Las candidatas a magistrada del Tribunal Constitucional español 44
IV. CONSIDERACIONES FINALES: EL PRINCIPIO DE PRESENCIA EQUILIBRADA EN LA COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 56
BIBLIOGRAFÍA 58

II. El debate entre equidad y paridad en el estado social 63
Itziar Gómez Fernández

I. ¿UNA CUESTIÓN DE AMPLIACIÓN DE LA NOMENCLATURA?: IGUALDAD FORMAL, IGUALDAD MATERIAL, PARIDAD Y EQUIDAD 63

II. ENTONCES, ¿CUÁL ES EL ANCLAJE CONSTITUCIONAL DE LA PARIDAD? 67

A. Medidas de parificación como medidas de acción positiva 67

B. Medidas de parificación como medidas inherentes a la estabilización del sistema democrático: no es igualdad, es democracia 74

C. La paridad, el mérito y la capacidad: un punto de inflexión para abandonar la meritocracia sin equidad 75

III. ¿POR QUÉ INTRODUCIR LA CUESTIÓN DE LA EQUIDAD EN EL DEBATE? 79

A. Una noción de equidad 80

B. Reflejo normativo de la equidad en el ordenamiento jurídico español 83

IV. LA EQUIDAD Y LA PARIDAD COMO DICOTOMÍA CONCEPTUAL 90

BIBLIOGRAFÍA 93

III. De las cuotas a la parificación: evolución de la hermenéutica constitucional en la presencia y representación de las mujeres 97
Lara Martínez De Aragón López

I. INTRODUCCIÓN 98

II. BEIJING, 30 AÑOS DESPUÉS: UN BALANCE GLOBAL 102

III. DE LAS CUOTAS A LA PARIFICACIÓN COMO EXIGENCIA DEMOCRÁTICA: DEL PRINCIPIO DEMOCRATIZADOR AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO 104

1. Sistemas de Cuotas: Naturaleza jurídica y evaluación comparada 108

2. De la hermenéutica de las Cortes y Tribunales a la reforma constitucional 116

IV. CONCLUSIONES 126

BIBLIOGRAFÍA 128

CAPÍTULO II
LA PARIDAD NO ERA ESTO

IV. La visibilidad invisible: de la presencia al poder 135
María Macías Jara

I. INTRODUCCIÓN 135

II. DE LA TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN AL PACTO EXCLUYENTE 138

1. La deconstrucción de la democracia desde la división del pueblo soberano 138

2. La clave del inminente contrato social: el principio democrático feminista 145

III. EL DIFÍCIL EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN EN AUSENCIA DE LA CONDICIÓN DE SUJETO POLÍTICO 150

1. Un recorrido hiperbólico resistente a la igualdad. De la acción positiva a la presencia equilibrada 150

2 El reto de la Ley de paridad ante la ficción de la presencia equilibrada 158

3. La visibilidad invisible: el débito y la violencia política frente a la autonomía en el ejercicio feminista del poder político 162

IV. CONCLUSIONES 168

Algunas propuestas hacia el pacto constituyente feminista 168

BIBLIOGRAFÍA 170

V. 40 años de promoción de la democracia paritaria y la participación equilibrada de mujeres y hombres en la Unión Europea: la necesaria reforma de los Tratados para su efectiva consecución 177
María Nieves Saldaña Díaz

I. LA INCIPIENTE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LOS TEXTOS DEL CONSEJO Y EL PARLAMENTO EUROPEO RELATIVOS A LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS 80 177

II. LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL MARCO DE LA ACCIÓN COMUNITARIA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: AL MENOS EL 30% DE MUJERES EN LOS ÓRGANOS DECISORIOS 182

III. HACIA LA PARTICIPACIÓN EQUILIBRADA DE MUJERES Y HOMBRES EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN CON CARÁCTER TRANSVERSAL: NO MENOS DEL 40% DE AMBOS SEXOS 187

IV. LA QUIEBRA DE LA DEMOCRACIA PARITARIA: LA INFRARREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN EL "PROCESO CONSTITUYENTE EUROPEO" 194

V. LA PROMOCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PARITARIA EN EL MARCO DEL PLAN DE TRABAJO PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES (2006-2010) 200

VI. LA PARTICIPACIÓN EQUILIBRADA DE GÉNERO TRAS EL TRATADO DE LISBOA: AVANCES, ESTANCAMIENTOS Y RETROCESOS 206

VII. CONCLUSIONES: LA NECESARIA REFORMA DE LOS TRATADOS PARA LA EFECTIVA CONSECUCIÓN DE LA DEMOCRACIA PARITARIA EN LA UNIÓN EUROPEA 216

VI. Igualdad compleja y sujetos diferentes: hacia una "Ilustración de la interdependencia" 219
OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ

I. INTRODUCCIÓN. A VUELTAS CON LA PARIDAD 219

II. UN CONTEXTO DE COMPLEJIDAD 223

III. EL INSUFICIENTE DERECHO ANTIDISCRIMINATORIO 227

1. La ausente perspectiva de género 227

2. La ausente interseccionalidad 231

IV. HACIA UN CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR EN MATERIA DE GÉNERO 233

V. EL HORIZONTE DE LA EQUIVALENCIA EXISTENCIAL 239

VI. CONCLUSIONES 245

BIBLIOGRAFÍA 251

VII. Liderazgo político disruptivo, agenda consciente de igualdad de género y lucha contra el acoso y la violencia políticos en el sistema interamericano 255
MERCEDES IGLESIAS BÁREZ

I. INTRODUCCIÓN 255

II. LIDERAZGO POLÍTICO DISRUPTIVO, AGENDA CONSCIENTE DE IGUALDAD DE GÉNERO Y ACOSO Y VIOLENCIA POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO 257

III. LA LEY MODELO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA 2017 266

1. La configuración convencional de la violencia contra las mujeres en la vida política 268

2. La Gobernanza en la lucha contra la violencia contra las mujeres en la vida política 271

3. El sistema de garantías en materia de violencia contra las mujeres en la vida política 276

IV. PROTOCOLO MODELO PARA PARTIDOS POLÍTICOS. PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA 2019..... 278

1. Concepto de violencia contra las mujeres en la vida política y ámbito de aplicación 281

2. Protección y prevención de la violencia contra las mujeres en la vida política por parte de los partidos políticos..... 283

V. CONCLUSIONES 290

BIBLIOGRAFÍA 292

CAPÍTULO III
RECONOCIMIENTO Y ESENCIALISMO

VIII. The dialectic of feminism and market constitutionalism. *In relation to the unfinished* telos *of the abolition of gender inequality*[*] 299
AINHOA LASA LÓPEZ

I. INTRODUCTION 299
1. The constitutional disintegration of the conflict of gender inequality as a constant of state forms and their Law 303
2. Gender equality in the Constitutional State: the microfeminism 309
II. THE MATERIAL CONSTITUTION OF THE MARKET STATE AS A CAUSE OF FEMINISM´S NORMATIVE AJURIDICITY 315
III. THE MACRO-NORMATIVE LEGITIMISATION OF WOMEN'S INEQUALITIES IN THE MARKET STATE 321
1. Unfair market competition as a limit to gender-based economic inequality: erasing socio-economic sexual justice 323
2. The reconfiguration of women's sexual and reproductive health as a free provision of services: the commodification of feminist sexual conflict rights 328
V. FINAL CONCLUSIONS: CONSTITUTIONAL RECOGNITION OF THE FEMINIST CONFLICT OF GENDER INEQUALITY THROUGH META-LEGAL UNIVERSALITY 331
BIBLIOGRAPHY 332

IX. Coeducación *versus* Educación diferenciada por sexos: idas y venidas legislativas y en su interpretación jurisprudencial 335
MAGDALENA LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS

I. INTRODUCCIÓN Y REPLANTEAMIENTO DE UN –VIEJO– DILEMA 335
II. CONTEXTO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL 338
III. DEBATE JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL: 341

a. Debate jurisprudencial 341
b. Debate en la doctrina jurídico-académica: 349
c. La perspectiva de género como categoría de análisis jurídico aplicada a la controversia entre ambos modelos educativos 351
IV. REFLEXIÓN FINAL 356
V. BIBLIOGRAFÍA 358

X. Justicia y democracia: un alegato al cuidado ambiental y redistribución del poder 361
Iraia Hernández Darriba

I. INTRODUCCIÓN 361
II. JUSTICIA AMBIENTAL 364
III. LEX MERCATORIA 369
IV. BINOMIO MUJER NATURALEZA 376
V. CONCLUSIONES 380
BIBLIOGRAFÍA 383
MARCO JURÍDICO 385

Una Democracia para todas: Paridad como camino y horizonte

Iraia Hernández Darriba
Investigadora predoctoral
y profesora de Derecho Constitucional.
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
https://orcid.org/0009-0005-4127-1071

INTRODUCCIÓN

La monografía ahonda en los conceptos de democracia paritaria y redistribución del poder, centrándose especialmente en las dimensiones esenciales de la presencia, representación y reconocimiento de las mujeres en los ámbitos políticos, económicos y sociales.

La democracia paritaria no debe limitarse a una mera cuestión de representación numérica, sino que implica un desafío estructural que se adentra en las raíces de los pactos históricos que sustentaron el orden político y social. La democracia paritaria exige una reconfiguración radical del contrato social y del contrato sexual que, históricamente, ha condicionado las relaciones de poder entre los sexos. Desde la fundación del constitucionalismo liberal, la ciudadanía fue construida bajo los principios de exclusión de las mujeres, al considerarlas, en su mayoría, sujetos sin plenos derechos políticos, relegándolas a la esfera privada. Esta exclusión no fue un simple accidente, sino una característica intrínseca de la estructura misma del Estado moderno. El pacto político del liberalismo se construyó sobre la subordinación de las mujeres, quienes, aunque sometidas al contrato so-

cial, quedaron fuera de la esfera pública y, por ende, fuera de las decisiones políticas que configuraron el destino de la sociedad.

Si bien el Estado social introdujo algunos avances en términos de derechos y políticas públicas, la estructura patriarcal que organiza la sociedad persiste, lo que continúa limitando las posibilidades reales de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. El Estado social se propuso como una respuesta a las desigualdades generadas por el liberalismo clásico, buscando ampliar el alcance de los derechos civiles y sociales a una mayor parte de la población. No obstante, el avance en términos de derechos no se traduce automáticamente en una verdadera emancipación si no se modifican las estructuras sociales, económicas y culturales que sostienen la subordinación de las mujeres.

La democracia paritaria, como modelo transformador, implica una redefinición radical del concepto de ciudadanía, que debe incorporar plenamente las experiencias, necesidades y demandas de las mujeres en la configuración de los ordenamientos jurídicos, cimientos sociopolíticos y estructuras económicas. No se trata solo de cuestionar quién puede participar en los procesos políticos, sino en qué condiciones y con qué recursos se les permite participar. Sin una reconfiguración de los ejes de poder que sostienen la división sexual del trabajo y la violencia contra las mujeres, la democracia seguirá sin ser democrática.

En este contexto, la redistribución del poder se establece un imperativo ineludible. En primer lugar, la representación efectiva implica no solo ocupar espacios de poder, sino también tener la capacidad de transformar las estructuras que perpetúan la desigualdad. En segundo lugar, la presencia asegura que sean tenidas en cuenta en la construcción de políticas públicas. No se trata solo de ocupar un puesto, el reconocimiento es fundamental para que la contribución de las mujeres sea valorada. Esto no solo implica ser vistas, sino también ser respetadas.

En tercera instancia, tener presente la memoria histórica de la exclusión de la mitad de la población por razón de sexo envuelve las ausencias de hoy y posibilita la comprensión de las barreras que persisten en la actualidad. La redistribución del poder no debe ser entendida solo como un desafío contemporáneo, sino como una respuesta a una historia de negación de derechos y de opresión estructural que aún persiste. En este proceso, es esencial que se produzca un reconocimiento pleno de las mujeres como sujetos sociojurídico-políticos, con voz, poder y capacidad para incidir en la transformación de las políticas públicas.

El contrato social dista de oponerse al patriarcado; más bien, constituye el mecanismo a través del cual el patriarcado moderno se consolida. La democracia continúa arrastrando los vestigios de un sistema originariamente excluyente que, aunque ha experimentado transformaciones superficiales, mantiene inalterada su estructura esencial. El análisis del Contrato Social y el Contrato Sexual revela cómo las estructuras de poder del liberalismo siguen prevaleciendo. El patriarcado no ha desaparecido; simplemente ha mutado y se ha adaptado a nuevas formas. Hoy en día, su presencia se manifiesta en la brecha salarial, la violencia de género, la escasa representación femenina en puestos de liderazgo y la carga desproporcionada del trabajo de cuidados que sigue recayendo en las mujeres. Por ello, más que cuestionar si las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres, resulta fundamental interrogarse sobre si las estructuras que sustentan la desigualdad han sido realmente transformadas. La democracia no puede considerarse plena mientras persistan los obstáculos que limitan la participación de las mujeres. No es suficiente con su inclusión en el contrato social; es imprescindible reescribirlo para garantizar el carácter igualitario de la democracia paritaria.

La monografía se sintetiza de la siguiente manera:

CAPÍTULO I. LA PARIDAD COMO ESTRATEGIA

I. Ellas estaban ahí: la infrarrepresentación de magistradas en el Tribunal Constitucional español

En el contexto de un constitucionalismo profundamente adjetivado, el constitucionalismo feminista se erige como el marco de referencia dentro del cual pensar la transformación de los desiguales órdenes de género. El feminismo jurídico lleva décadas evidenciando cómo los sistemas constitucionales se edificaron sobre un contrato sexual del que se benefician solo unos pocos hombres. En el caso español, el pacto de convivencia materializado en la Constitución de 1978 se construyó sobre un férreo orden de género heredero, entre otras, de cuatro décadas de dictadura franquista. El sistema democrático posterior vio la luz sin abordar de forma prioritaria y, por tanto, sin resolver dicha desigualdad. Esta cuestión ha sido clave para el feminismo español y pronto se convirtió en un desafío, también,

para las instituciones y órganos constitucionales. Entre ellos, el Tribunal Constitucional español, un órgano que, por su historia y su posición dentro del sistema democrático, juega un importante papel en la definición y protección de los derechos fundamentales. El objetivo de esta comunicación es analizar ciertos rasgos de su configuración institucional, concretamente sus reglas de integración, para comprender de qué manera han contribuido a la transformación del orden de género español. Estas reflexiones se generan desde el marco analítico que ofrece el principio de paridad, pero desde una perspectiva que va más allá de la mera presencia (su dimensión cuantitativa), es decir, que busca desplegar el potencial transformador del principio (su dimensión cualitativa) poniendo el foco, entre otros, en el requisito de la reconocida competencia exigido constitucionalmente para integrar dicha jurisdicción. En este sentido, nos proponemos continuar con un debate que, en el ámbito doctrinal español, ha estado en menor medida atendido: el de qué tipo de jurisdicción constitucional es necesaria y deseable en un contexto nacional y global donde están operando profundas transformaciones feministas.

II. El debate entre equidad y paridad en el Estado social

Desde la proclamación de la igualdad formal en el marco del constitucionalismo ilustrado liberal, la comprensión de la igualdad, ya sea como idea, principio o derecho, ha evolucionado de la mano del desarrollo del constitucionalismo teórico y político. La igualdad de género y la representación política fueron pilares en la lucha sufragista de finales del siglo XIX y principios del XX, mientras que la igualdad y la integración social se convirtieron en motores del constitucionalismo social desde la segunda década del siglo XX. Posteriormente, a partir de mediados de ese siglo, el principio de igualdad, junto con la prohibición de la discriminación, marcó el auge del constitucionalismo multinivel, caracterizado por la incorporación de los sistemas internacionales de derechos humanos en los ordenamientos nacionales. En el siglo XXI, los conceptos de igualdad y diversidad han dado lugar a un enfoque renovado que prioriza el reconocimiento de las identidades individuales como fundamento esencial para la construcción de una ciudadanía moderna e inclusiva.

III. De las cuotas a la parificación: evolución de la hermenéutica constitucional en la representación de las mujeres

"La parificación propone una distribución del poder que permita garantizar una presencia equilibrada entre varones y mujeres en los espacios de toma de decisiones. Como señala Celia Amorós, representa una prolongación de la vindicación de las demandas del movimiento sufragista, no sólo con su derecho al sufragio activo sino también al pasivo. Supone, así, un principio para la consecución de la igualdad efectiva, para corregir el conocido como "techo de cristal" y la subrepresentación de las mujeres en el ámbito institucional fruto de los sistemas de cooptación que desestiman las candidaturas femeninas. Pese a la innovación normativa que supuso su reconocimiento la paridad sólo garantiza la presencia equilibrada de mujeres, pero no así la representación de las demandas igualitarias ni tiene necesariamente que acompañarse de un cambio real en las políticas y prácticas institucionales. Hecha esta advertencia, la vindicación de la paridad en los órganos de decisión entró a formar parte de la agenda pública y política a raíz de la década de los años noventa y, sobre todo, tras la Declaración de Atenas (1992) y la Plataforma de Acción de Beijing (1995). En el ámbito regional de América Latina y Caribe, dicha estrategia sería refrendada con posterioridad en la X Conferencia Regional sobre la Mujer, celebrada en Quito en el 2007, en la que se acordó "adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal" (CEPAL, 2007: 81). Pese a las limitaciones anteriormente apuntadas de la paridad su impacto ha sido evidente, de forma tal, que la presencia de mujeres en los órganos legislativos ha aumentado de manera gradual en los últimos años en América Latina y el Caribe, representando en la actualidad el 35.8% de los cargos electos (UIP, 2023)."

CAPÍTULO II. LA PARIDAD NO ERA ESTO

IV. La visibilidad invisible: de la presencia al poder

"Cuando, tras más de 15 años de la incorporación del principio de presencia equilibrada, apenas se consigue traspasar el umbral mínimo del 40% en las últimas Legislaturas y cuando al hacerlo tímidamente con entre 2 y 4 puntos por encima se considera un logro, se evidencia la desigualdad y la discriminación contra las mujeres. La representación política no ha asumido la construcción de un nuevo pacto social, sino que continuamos asistiendo a la concesión de derechos. Ciertamente, las mujeres se han hecho más visibles, pero en buena medida se encuentran situadas en una barrera de visibilidad ficticia, cuestionadas, agraviadas, sometidas a violencia política y lejos del poder político real. Cuando de la presencia no resulta la paridad cualitativa ni la toma de decisiones efectiva nos situamos ante la vertebración del feminismo en política, siendo las mujeres las visiblemente enfrentadas y de nuevo, los hombres los que ostentan el poder estructural."

V. 40 años de promoción de la democracia paritaria en la Unión Europea

La participación equilibrada hace referencia al porcentaje de participación necesario para que pueda hablarse de una participación efectiva de las mujeres en el proceso de toma de decisiones y de cambio en las estructuras de poder. Aunque, en sentido estricto, la participación equilibrada implica una participación equitativa, lo que supone una participación de mujeres y hombres paritaria (50%). Sin embargo, no se trata de un asunto meramente cuantitativo, de elevar el número de mujeres en los puestos decisorios, es fundamentalmente de carácter cualitativo, pues contribuye al pleno disfrute de los derechos humanos, constituye un elemento de justicia social y una condición necesaria para un mejor funcionamiento de la sociedad democrática, así como un presupuesto para alcanzar la efectiva igualdad de mujeres y hombres y evitar retrocesos en su consecución, contribuyendo al logro de la democracia constitucional paritaria integral y efectiva."

VI. Igualdad compleja y sujetos diferentes: hacia una ilustración de la interdependencia

La superación de paradigmas que se muestran insuficientes en la actualidad para el avance en igualdad, tales como la doble dimensión, formal y material, del principio de igualdad, o la conceptualización puramente cuantitativa de la democracia paritaria. Los retos de las democracias del siglo XXI pasan por la superación de un orden binario de género y por una redefinición de los sujetos de derechos, y a partir de ahí de una mirada más amplia y transformadora sobre el poder y las instituciones.

VII. Liderazgo político disruptivo, agenda consciente de igualdad de género y lucha contra el acoso y la violencia políticos en el sistema interamericano

Se trata de un análisis del fenómeno de la violencia política contra las mujeres como reacción a la tendencia de las últimas décadas de introducir cuotas electorales para conseguir una democracia paritaria. El concepto de los Parlamentos sensibles al género conlleva no solo la presencia cuantitativa de mujeres, sino también que las mujeres que se dedican a la política lo hagan en condiciones de igualdad real y en espacios seguros frente a la violencia, el acoso y el sexismo.

CAPÍTULO III. RECONOCIMIENTO Y ESENCIALISMO

VIII. The dialectic of feminism and market constitutionalism

La incorporación de demandas feministas a la política no ha generado un feminismo macropolítico efectivo. Las mujeres permanecen relegadas a marcos micropolíticos, lo que refleja una articulación estructural entre política y economía que perpetúa desigualdades.

IX. Coeducación vs Educación diferenciada por sexos

El legislador español no consigue llegar a un consenso sobre la relevancia del principio de coeducación en la enseñanza obligatoria para formar en el valor-principio-derecho fundamental de la igualdad de mujeres y hombre. Como consecuencia de lo anterior, tampoco logra acordar la necesidad de su plasmación en la legislación educativa española. Fruto de esa falta de acuerdo, la legislación es modificada con cada cambio de color político en el gobierno y su interpretación judicial presenta también oscilaciones preocupantes. En este trabajo se quiere poner en valor la importancia de este principio educativo para la realización efectiva de la igualdad de género desde edades tempranas que posibiliten una educación plena en el valor de la igualdad de niños y niñas para erradicar estereotipos de género y luchar contra la discriminación y la violencia por razón de género.

X. Justicia y democracia: un alegato al cuidado ambiental y redistribución del poder

En el contexto global actual, dominado por la expansión del neoliberalismo y el ordoliberalismo en Europa, los derechos han sido mercantilizados y financiarizados, desdibujando su esencia constitucional. Este fenómeno ha debilitado progresivamente el Estado Social, transformándolo en un Estado Mercado, donde los intereses económicos prevalecen sobre los derechos y el bienestar de las personas, especialmente de las mujeres y la Naturaleza.

En los textos jurídicos, la Naturaleza no es reconocida. Esta omisión se debe a una perspectiva utilitarista antropocéntrica y neoliberal, que ve la Naturaleza como capital natural. Además, la configuración de los derechos de las mujeres ha sido históricamente androcéntrica, ignorando las singularidades y especificidades, perpetuando un dualismo binario desde la Ilustración y el pensamiento cartesiano.

En este marco, se desafía la lógica mercantilista para restaurar un sistema jurídico que proteja eficazmente los derechos constitucionales de personas y de la Naturaleza. El Antropoceno, marcado por la alianza patriarcado-capitalismo, demanda una transformación sistémica que sitúe la protección de la Vida en el centro de la toma de decisiones, vinculando la explotación de mujeres y naturaleza al poder.

La propiedad basada en la apropiación, vinculada al colonialismo, ha resultado en la mercantilización sistemática, exacerbando la crisis de la financiarización y la feminización de la pobreza.La justicia y la democracia ambientales, como modelos predistributivos, buscan una participación directa y equitativa en las decisiones políticas y económicas, enfrentando la instrumentalización monetarizada y promoviendo una crítica integral al patriarcado capitalista.

CAPÍTULO I
PARIDAD COMO ESTRATEGIA

I.
Ellas estaban ahí: la infrarrepresentación de magistradas en el Tribunal Constitucional español

Alicia Cárdenas Cordón
Universidad de Córdoba

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 (CE) dedica su Título IX al Tribunal Constitucional (TC o el Tribunal, en adelante). En un total de siete artículos (arts. 159-165), establece los rasgos esenciales del modelo de justicia constitucional español, de fuerte inspiración alemana, italiana y kelseniana[1]. El art. 159 contiene sus principales reglas de composición y elección. El primer inciso establece que se compone de doce miembros nombrados por el Rey y designados de manera directa por varios órganos constitucionales. El Parlamento se encarga de elegir a un total de ocho integrantes, cuatro cada cámara, por una mayoría de tres quintos. El Gobierno y

1 Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, "La posición del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectiva", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 1, 1981, págs. 46-63. Pablo Pérez Tremps, *Tribunal constitucional y tribunales ordinarios: perspectivas del sistema de justicia constitucional en España*, Suprema Corte de Justicia de México (SCJN) México, 2005.

el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) designan a dos miembros respectivamente[2]. El segundo inciso señala que todos ellos serán nombrados "entre magistrados y fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados", siempre y cuando sean juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. La duración del mandato es de nueve años y la renovación del órgano, que tiene lugar cada tres años, se hace por terceras partes, tal y como se recoge en el inciso tercero. Integrar este tribunal resulta incompatible con todo mandato representativo, con cualquier cargo político o administrativo, con el ejercicio de funciones directivas en un partido político o sindicato, con el empleo al servicio de estos, con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional o mercantil, como señala el inciso cuarto del precepto. Asimismo, la CE determina que sus miembros tienen las incompatibilidades propias de quienes integran el poder judicial. Por último, el precepto garantiza la independencia e inamovilidad de sus integrantes en el ejercicio de su mandato. El art. 160 CE configura la elección de la presidencia del Tribunal, que deberá ser nombrada de entre sus integrantes, por el Pleno del órgano y para un período de tres años. La CE no dice nada más sobre las reglas de composición de este órgano, las cuales deberán completarse, en primer lugar, con lo dispuesto en los arts. 16 a 26 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) y, en segundo lugar, con las reglas internas de cada órgano proponente.

Desde el inicio, esta configuración fue valorada positivamente por la amplia mayoría de la doctrina española, aunque esto no impidió que se advirtieran algunos de sus puntos débiles. Hubo quienes consideraron que el número total de miembros resultaba insuficiente, lo que condicio-

2 La literalidad del art. 159.1 CE se refiere a que estos órganos constitucionales realizan una "propuesta" de nombramiento de los integrantes, quienes serán nombrados finalmente por el Rey. Aunque sea por todos sabidos, es oportuno advertir que la función de nombramiento encomendada al Jefe del Estado es una función simbólica contemplada tan solo con efectos de formalidad, tal y como corresponde en una monarquía parlamentaria. En este sentido, los nombramientos de magistrados se realizan mediante Real Decreto refrendado por la presidencia del Gobierno (art. 64.1 CE). No obstante, este acto simbólico se extiende hasta la toma de posesión de los magistrados del Tribunal, quienes tienen que prestar juramento o promesa ante el Rey (art. 21 LOTC). Durante la jefatura de Estado de Juan Carlos I, la promesa del cargo debía hacerse frente a un crucifijo, un ejemplar de la CE editado en 1980 y abierto por el art. 159 y una Biblia editada en 1791, propiedad de Carlos IV, abierta por el capítulo I del Libro de los Jueces. Sin embargo, desde la jefatura de Felipe VI (2014), se viene prescindiendo de los símbolos religiosos y durante la promesa solo está la CE. José Antonio Estrada Marún, *La designación de los magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2017, págs. 97-100.

naría a la baja el número de salas y el volumen de asuntos. También se reparó en que el total de sus integrantes fuese un número par, lo que generaría un desequilibrio interno al dotar del cuestionable voto de calidad a quien ostente su presidencia.

Respecto a ambas cuestiones cabe apuntar, por un lado, que el primer Anteproyecto de Constitución preveía una composición impar de un total de once integrantes, cuyo nombramiento correspondería cuatro al Congreso, tres al Senado y dos tanto al Gobierno como al CGPJ. Sin embargo, durante la fase de la ponencia se manifestó la necesidad de aumentar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de integración del Tribunal, lo que llevó a elevar la cuota del Senado a cuatro, dando por resultado un total de doce integrantes. Esta cifra no se modificó durante los debates en la comisión del Congreso y, finalmente, fue aprobada sin enmiendas en dicha cámara[3]. Efectivamente, el número total de magistrados y magistradas ha condicionado el volumen de asuntos que puede atender el Tribunal, especialmente ante la elevada cifra de recursos de amparo que se presentan. Recuérdese que esto motivó parte de la reforma de la LOTC en 2007.

Por otro lado, la introducción del voto de calidad de la presidencia, contemplado en el art. 90.1 LOTC, resultó una novedad para el ordenamiento jurídico español[4]. Aunque parte de la doctrina insiste en su escasa relevancia, lo cierto es que ha sido decisivo en casos como la constitucionalidad de la despenalización del aborto que se produjo en 1985, entre otros[5]. Asimismo, parte de la doctrina considera que su existencia, junto con otras atribuciones de la presidencia del Tribunal, explica el interés político y partidista que genera la elección de este cargo[6].

El origen "tripartito" de los magistrados y las magistradas, es decir, su elección por las cámaras legislativas, por el Gobierno y por el CGPJ, fue

---

3 Óscar Alzaga Villamil, "Sobre la composición del Tribunal Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2002, 158-170. Julia Sevilla Merino, "El estatuto jurídico de los magistrados del Tribunal Constitucional", Alejandro Villanueva Turnes, coord., *El Tribunal Constitucional español: una visión actualizada del supremo intérprete de la Constitución,* Tébar Flores, Madrid, 2018, págs. 17-19.

4 Fernando Santaolalla López, "El voto de calidad del presidente del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, págs. 204.

5 Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, "Artículo 160", Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde, dirs., *Comentarios a la Constitución española*, BOE, Madrid, pág. 1754.

6 Fernando Santaolalla López, "El voto …", *op. cit.,* p. 204. José Antonio Estrada Marún, *La designación … op. cit.,* pág. 57.

una cuestión ampliamente debatida y negociada durante el proceso constituyente[7]. Para un sector, la totalidad de sus integrantes debía ser elegida por el poder legislativo, único con legitimidad democrática directa[8]. Para otro sector, lo deseable era elevar el protagonismo del CGPJ y eliminar la participación del Gobierno en este proceso[9]. Finalmente, la participación de los tres poderes buscó otorgar mayor legitimidad democrática al Tribunal, atendiendo, a su vez, al hecho de que una de sus principales funciones sería supervisar la actividad de todos ellos[10]. El intento de equilibrar los poderes en el modelo adoptado fue considerado un refuerzo de la dignidad del Tribunal y un símbolo de su función integradora[11].

No obstante, parte de la doctrina consideró que el mayor protagonismo del poder legislativo implicaba un riesgo de politización del órgano. Dicho "temor doctrinal" ha tratado de contrarrestarse con la búsqueda de frenos a su politización, hallados en algunos de los requisitos de acceso y en el funcionamiento del Tribunal[12]. Así han sido considerados los siguientes rasgos del diseño del Tribunal: la exigencia de mayorías cualificadas para la elección de los magistrados y las magistradas; el establecimiento de un largo plazo de desempeño que se extiende hasta los nueve años; la renovación parcial del Tribunal cada tres años; la exigencia de una alta cualificación jurídico-técnica, reforzada por el requisito de que los quince años de ejercicio profesional fuesen "en activo", según el art. 18 LOTC; la concreción de un estatuto jurídico y de un régimen de incompatibilidades y, por último, la imposibilidad de la reelección inmediata, introducida en el art. 16.4 LOTC.

---

7 Óscar Alzaga Villamil, "Sobre la composición …", *op. cit.* págs. 160-170. Julia Sevilla Merino, "El estatuto…", *op. cit.,* págs. 17-19.

8 La enmienda 697 presentada en el Congreso por el Grupo Comunista abogaba por la elección exclusivamente parlamentaria de este órgano.

9 Esto fue lo sostenido por la enmienda 63 presentada en el Congreso, defendida por Alianza Popular. En la dirección no solo de reducir la participación parlamentaria, sino directamente de suprimirla, fue la enmienda 189 presentada en el Senado el Grupo Mixto.

10 Itziar Gómez Fernández, "Una aproximación al Tribunal Constitucional español desde la teoría de la democracia deliberativa", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006, pág. 18. José Antonio Estrada Marún, *La designación … op. cit.,* pág. 91.

11 Manuel García Pelayo, "El "status" del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, vol., 1, 1980, pág. 29. Gregorio Peces-Barba Martínez y Luis Prieto Sanchís, *La Constitución Española de 1978: un estudio de derecho y política*, Fernando Torres, Valencia, 1981, pág. 213.

12 Francisco Fernández Segado, "Reflexiones en torno a la composición del Tribunal Constitucional", *THEMIS: Revista de Derecho*, núm. 26, 1993, págs. 24-26.

II. LA COMPOSICIÓN HISTÓRICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desde la perspectiva de género, el balance de la aplicación de estas reglas de composición a lo largo de las más de cuatro décadas de funcionamiento del Tribunal Constitucional es muy claro. En sus 44 años, tan solo diez magistradas han formado parte de este, lo que representa el 14% del total de sus miembros. La primera de ellas fue Gloria Begué Cantón, quien lo integró durante la primera composición del Tribunal (1980-1989). Pionera en muchos ámbitos, en 1964 se convirtió en la primera mujer en acceder a una cátedra en una facultad de Derecho (Universidad de Salamanca), concretamente de Economía Política y Hacienda Pública. Asimismo, en 1969 fue nombrada decana, siendo la primera mujer en desempeñar dicha labor en una facultad española. Durante el proceso constituyente fue senadora por designación real. Ejerció la vicepresidencia del Tribunal desde 1986 a 1989, año en el que finalizó su mandato. Desde entonces y durante nueve años, el Tribunal funcionó sin ninguna magistrada, es decir, con un colegio íntegramente masculino.

Para volver a ver a una magistrada en el órgano hubo que esperar hasta 1998, cuando accedió María Emilia Casas Baamonde, primera catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en España (Universidad Complutense de Madrid). Fue la primera mujer, y hasta hoy la única, en desempeñar la presidencia del Tribunal, labor que desarrolló desde 2004 hasta la finalización de su mandato en 2010. En 2001 se incorporó Elisa Pérez Vera, catedrática de Derecho Internacional Privado (Universidad Nacional de Educación a Distancia). De nuevo se trató de una jurista pionera que, en 1982, se convirtió en la primera rectora de una universidad española. Su mandato en el Tribunal terminó en 2012. Poco antes, en enero de 2011, llegó al órgano la magistrada Adela Asúa Batarrita, catedrática de Derecho Penal (Universidad del País Vasco). Durante su mandato desempeñó la función de la vicepresidenta, concretamente desde 2013 a 2017. En marzo de dicho año finalizó su mandato.

En 2012 accedió al Tribunal Constitucional Encarnación Roca Trías, primera mujer catedrática de Derecho Civil en España (Universidad de Barcelona). Asimsimo, fue la primera mujer que accedió al Tribunal Supremo por el turno de juristas de reconocido prestigio convirtiéndose, a su vez, en la primera magistrada de la Sala de lo Civil de dicho tribunal. En el TC ejerció su vicepresidencia desde 2017 hasta noviembre de 2021, fecha en la que finalizó su mandato. En marzo de 2017 se incor-

poró María Luisa Balaguer Callejón, primera mujer en ser catedrática de Derecho Constitucional en una universidad andaluza (Universidad de Granada).

Es importante recalcar que desde 2001 hasta 2021, tan solo dos magistradas ejercieron la magistratura constitucional de manera simultánea. Este hecho fue denominado por María Emilia Casas Baamonde como "la tesis de la cuota al revés". Durante el homenaje que en 2020 tuvo lugar en el TC con motivo del 8 de marzo[13], se refirió a esta situación de la siguiente manera:

> [s]e ha establecido una tónica en virtud de la cual solo dos mujeres integran el Tribunal Constitucional. Desde 2001 a 2020 solo dos mujeres integran el Tribunal Constitucional. Es lo que podríamos decir la tesis de la cuota al revés: que la cuota son dos mujeres en el Tribunal Constitucional y que los órganos constitucionales llamados a la importantísima tarea de elegir personas de reconocido prestigio para ser propuestas a su Majestad el Rey, para ser nombrados magistrados o magistradas del Tribunal Constitucional, parece que entienden que esto es así, que esto es su obligación, que no haya más de 2 mujeres en cada composición del Tribunal Constitucional. Por tanto, el agradecimiento de este reconocimiento a las mujeres en el Tribunal Constitucional se acompaña de una falta de optimismo, por utilizar las palabras de la vicepresidenta, en la presencia de la mujer en una institución tan importante como es el Tribunal Constitucional.

En 2021 accedió Inmaculada Montalbán Huertas, magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y primera jurista andaluza en formar parte del CGPJ. Desde enero de 2023 desempeña la vicepresidencia del Tribunal Constitucional. En la misma fecha se incorporó Concepción Espejel Jorquera, también integrante del poder judicial, concretamente de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en la que ostentaba la presidencia desde 2018. Ambas son las primeras mujeres provenientes directamente de la carrera judicial en formar parte del Tribunal Constitucional[14].

En la última renovación del órgano, la decimocuarta, fueron nombradas magistradas las juristas María Luisa Segoviano Astaburuaga y Laura

13 Disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=Hhj6NN81Va0&t=765s*.

14 Aunque Encarnación Roca Trías había desempeñado labor como magistrada en el Tribunal Supremo, lo hizo por el turno de jurista de reconocida competencia, pues su procedencia profesional es la académica.

Díez Bueso. La primera es magistrada del Tribunal Supremo y, de nuevo, la primera mujer en presidir una de sus salas en los más de doscientos años de historia, concretamente la Sala de lo Social. La segunda de ellas es catedrática de Derecho Constitucional (Universidad de Barcelona), aunque con amplia experiencia, también, dentro de la Administración pública. Las cinco últimas magistradas forman parte del Tribunal actualmente, siendo la composición más cercana a la paridad que este ha tenido: cinco magistradas y siete magistrados.

A pesar de esta escasa, aunque muy notable, presencia de magistradas en el órgano, esta ha sido una cuestión que, salvo excepciones, ha pasado desapercibida entre la basta literatura que se ha ocupado de estudiar al Tribunal. Esto ha sido así, incluso, en los pocos estudios de corte sociológico que han abordado las características de sus integrantes[15]. Sin embargo, este déficit democrático en la jurisdicción constitucional española no es una cuestión menor. Por el contrario, se traduce en que las deliberaciones y decisiones sobre asuntos de máxima relevancia, como son los límites del pacto de convivencia, la adecuada interpretación de los derechos fundamentales o la resolución de los problemas jurídico-políticos que atraviesan la sociedad española, se han celebrado, en términos de Itziar Gómez Fernández, en un "Tribunal de hombres"[16].

Hasta la reciente reforma de la LOTC que tuvo lugar en agosto de 2024, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de Representación Paritaria y Presencia Equilibrada de Mujeres y Hombres, las reglas de composición del Tribunal no habían incorporado ninguna referencia relativa a la necesidad de observar criterios de composición equilibrada o paritaria en los procesos de selección y designación de este órgano. Las consecuencias de dicha inexistencia pueden observarse en la tabla 1, que recoge información sobre los nombramientos realizados por los órganos proponentes desde 1980 hasta julio de 2024, fecha de la última incorporación al Tribunal[17].

---

15 Para constatar la ausente perspectiva de género en investigaciones que abordan el perfil de los integrantes del Tribunal, véase Jorge O. Bercholc, "Debates en torno al perfil recomendable para los magistrados de un Tribunal Constitucional. El caso español y datos comparados", *Ars Boni et Aequi*, núm. 11, vol. 2, 2015, págs. 131-166.

16 María Luisa Balaguer Callejón *et al.*, "Encuesta sobre la igualdad entre hombres y mujeres", *Teoría y realidad constitucional,* núm. 43, 2019, pág. 79.

17 Aunque la última renovación parcial del Tribunal tuvo lugar en diciembre de 2022, desde la renuncia de Alfredo Montoya Melgar en julio de ese año, el órgano ha

TABLA 1. *Nombramientos de los órganos proponentes (1980-2024)*

Órgano proponente	Total	Hombres	Mujeres	Proporción de mujeres respecto al total (%)
Senado	23	19	4	17%
Congreso	21	17	4	19%
Gobierno	13	12	1	8%
CGPJ	15	14	1	7%
Total	72	62	10	14%

Fuente: elaboración propia.

De los veintitrés nombramientos que ha realizado el Senado, solo en cuatro ocasiones ha designado a mujeres como magistradas de este órgano, lo que representa un 17 % del total de sus nombramientos. Por su parte, el Congreso ha realizado veintiún nombramientos para este órgano, siendo también cuatro las designaciones de magistradas, lo que equivale a un 19 % de su total. Hasta la decimocuarta renovación del Tribunal, que tuvo lugar a finales de 2022, ni el Gobierno ni el CGPJ habían designado a una mujer como magistrada constitucional. Así, de los trece nombramientos que ha realizado el Gobierno, solo en una ocasión ha recaído sobre una jurista, lo que equivale a un 8 % del total. Del mismo modo, solo uno de los quince miembros designados por el CGPJ ha sido mujer, es decir, un 7 % de sus nombramientos.

La brecha de género en los nombramientos siguió viva a pesar de la entrada en vigor, en 2007, del principio de presencia equilibrada en el ámbito público. Este mandato, recogido en el art. 16 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOIEMH), establece que "[l]os Poderes Públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan". Sin embargo, como se refleja en la tabla 2, del total de veintisiete nombramientos que los órganos proponentes han realizado desde la

estado funcionando con un integrante menos hasta julio de 2024, cuando el Senado finalmente nombró a un nuevo magistrado.

entrada en vigor de dicha ley hasta la actualidad, solo siete han sido para designar a mujeres como magistradas del TC, lo que representa un 26 %.

TABLA 2. *Nombramientos de los órganos proponentes tras la entrada en vigor de la LOIEMH (2007-2023)*

Renovación	Órgano	Total de nombramientos	Magistradas nombradas	Proporción de mujeres respecto al total (%)
Novena	Senado	6[(a)]	1	17%
Décima	Congreso	4	1	25%
Undécima	Gobierno	3[(b)]	0	0%
Undécima	CGPJ	2	0	0%
Duodécima	Senado	4	1	25%
Decimotercera	Congreso	4	2	50%
Decimocuarta	Gobierno	2	1	50%
Decimocuarta	CGPJ	2	1	50%
	Total	27	7	26%

Fuente: elaboración propia.

Nota [(a)]: El valor 6 se debe a al fallecimiento del magistrado Francisco José Hernando Santiago, que fue sustituido por Ricardo Enríquez Sancho, y a la renuncia de Alfredo Montoya Melgar, sustituido por José María Macías Castaño. [(b)] El valor 3 se debe a la renuncia de Enrique López y López y su sustitución por Antonio Narváez Rodríguez.

Es cierto que el escaso impacto de la LOIEMH en los procesos de renovación del Tribunal podría atribuirse a que dicha ley no estableció ninguna disposición ni obligación explícita que orientara la actuación de los órganos proponentes en el ejercicio de esta responsabilidad. Quizá esto explique también por qué la doctrina, aunque ha analizado y estudiado en profundidad las transformaciones introducidas por dicha ley y su efectiva aplicación, ha tardado varios años en preguntarse abiertamente si la misma implicaba alguna obligación respecto a la composición del TC, al menos en términos de presencia equilibrada.

Esta es una cuestión que comienza a hacerse visible en la literatura constitucionalista española a partir de noviembre de 2016, fecha en la que la Red Feminista de Derecho Constitucional (RFDC) hizo público un comunicado que, ante la inminente renovación del Tribunal, denunciaba la alarmante infrarrepresentación histórica de magistradas. Desde entonces, un sector de la doctrina se ha ocupado de este déficit, aunque estos trabajos aún representan una proporción minoritaria dentro de los estudios sobre el Tribunal Constitucional[18]. Estos coinciden en considerar que la necesidad de una presencia equilibrada entre mujeres y hombres en el Tribunal no responde a una reivindicación política o ideológica, sino que, en primer lugar, es una exigencia que deriva del cumplimiento de la LOIEMH[19]. Argumentan que el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, que es un principio informador del ordenamiento jurídico, debe observarse tanto en la interpretación como en la aplicación de las normas. Asimismo, que los poderes públicos, en cumplimiento del mandato del art. 16 LOIEMH, deben "procurar" atender al principio de presencia equilibrada

18 Al respecto, véanse Octavio Salazar Benítez, "La deseable composición paritaria del Tribunal Constitucional", *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018, págs. 741-774. Octavio Salazar Benítez, "El nombramiento de los magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional: ingeniería jurídica vs. Cultura política", Alejandro Villanueva Turnes, coord., *El Tribunal Constitucional español. Una visión actualizada del supremo intérprete de la Constitución,* Tébar Flores, Madrid, 2018, págs. 27-60. Ángela Figueruelo Burrieza, "Sobre la composición del Tribunal Constitucional: la necesaria presencia equilibrada de mujeres y hombres en este órgano constitucional intérprete supremo de la CE de 1978", Marcos M. Fernando Pablo, Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Ricardo Rivero Ortega, dirs., Daniel Terrón Santos, coord., *Liber amicorum salmanticensis profesor Ángel Sánchez Blanco: (cuarenta años de ordenamiento constitucional),* Ratio Legis, Salamanca, 2017, págs. 217-232. Ángela Figueruelo Burrieza, "La (des)igualdad en la composición del Tribunal Constitucional. La necesaria presencia equilibrada de mujeres y hombres en este órgano constitucional intérprete supremo de la CE de 1978", Ángela Figueruelo Burrieza, Marta del Pozo Pérez, dirs., Pablo Ramos Hernández, coord., *(Des)igualdad y violencia de género. El nudo gordiano de la sociedad globalizada*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2020, págs. 159-175. Ana Carmona Contreras, "Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: Teoría y práctica", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113, 2022, págs. 245-273. Itziar Gómez Fernández, "El Tribunal Constitucional y el principio de paridad", Asunción Ventura Franch y Mercedes Iglesias Bárez, coords., *Manual de Derecho Constitucional español con perspectiva de género,* Universidad de Salamanca, Salamanca, 2020, págs. 391-415. Itziar Gómez Fernández, *Una constituyente feminista. ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?*, Marcial Pons, Madrid.

19 Octavio Salazar Benítez, "La deseable…" *op. cit.*, págs. 759 y ss. Véanse también: RFDC, *Antecedentes sobre propuestas del Senado de nombramientos al Tribunal Constitucional* [Comunicado], 2016. Gaspar González Represa, "Artículo 159", Yolanda Gómez Sánchez, coord., *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, pág. 409.

en todos los nombramientos y en las designaciones de los cargos de responsabilidad que deban realizar.

No obstante, advierten también del hecho de que la LOIEMH no prevea un mandato explícito de parificación del Tribunal[20]. Asimismo, señalan que los mandatos de dicha ley están redactados con un lenguaje más propio del *soft law* que deja a disposición de las administraciones públicas tanto el nivel de cumplimiento como el ritmo de implementación de las medidas previstas[21]. Sin embargo, también señalan que del debate parlamentario de dicha ley, de su articulado final y de la sentencia del Tribunal que determinó su constitucionalidad (STC 12/2008, de 29 de enero) se desprende una "filosofía de paridad" que debiera proyectarse en los nombramientos de todos los cargos públicos[22], incluidos los que se hacen para integrar el Tribunal Constitucional.

Es importante advertir en este punto que lo que está en juego en esta discusión relativa a la composición más o menos paritaria del Tribunal no es la reserva de cuotas para mujeres. La argumentación expuesta se diferencia de la propuesta que sostiene otro sector doctrinal que entiende que este problema democrático debe resolverse con el establecimiento de "cuotas deseables", como serían también las relativas a la procedencia territorial o a la especialidad jurídica de los magistrados y magistradas[23].

---

20 Ángela Figueruelo Burrieza, "La (des)igualdad …", *op. cit.,* pág. 170.

21 Ana María Rubio Castro, "Los efectos jurídicos del *soft law* en materia de igualdad efectiva. La experiencia española", *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 30, 2014, pág. 60. Octavio Salazar Benítez, "la deseable…", *op. cit.,* pág. 760.

22 Ángela Figueruelo Burrieza, "La (des)igualdad …", *op. cit.,* pág. 171.

23 José Antonio Estrada Marún, *La designación … op. cit.,* págs. 67 y 68. José Gabaldón López, "Artículo 159", Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde, dirs., *Comentarios a la Constitución española*, BOE, Madrid, 2018, págs. 408-410. Fundación Hay Derecho, *Buenas prácticas para los nombramientos políticos de órganos constitucionales de garantía* [Informe].

A mi parecer, las propuestas realizadas por José Gabaldón y por la Fundación Hay Derecho parten del error de entender el principio de paridad como una cuota. En el caso de la primera, la propuesta consiste en reformar el art. 159 CE siguiendo el criterio de la LOIEMH para las listas electorales. Así, se modificaría la redacción del inciso primero para que señale que el Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros, "hombres y mujeres, nombrados por el titular de la Corona, de los cuales al menos 5 serán hombres y al menos 5 serán mujeres, procurando la presencia equilibrada de ambos sexos en cualquiera de sus Salas o Secciones". En la justificación que brinda, se pregunta por qué no introducir una cuota que garantice la presencia de mujeres cuando ya existen, en el constitucionalismo comparado, cuotas referidas a grupos ideológicos, territoriales e incluso profesionales. Se argumenta que establecer una "composición de rígida proporción" tiene el inconveniente de "que las mujeres Magistradas deberán ser siempre sustituidas por mujeres cuando

Por el contrario, como señaló la exmagistrada del Tribunal Elisa Pérez Vera durante la celebración del 8 de marzo de 2020, este no es un problema de cuotas, sino de igualdad.

Es decir, esta infrarrepresentación histórica, crónica si se quiere, apela a la desigual posibilidad de acceso a determinadas parcelas del poder público, espacios de responsabilidad que influyen en el transcurso de la vida democrática. La desigualdad generada por la construcción de una ciudadanía generizada se proyecta, como en tantos otros espacios, en la institución que tiene la responsabilidad de interpretar y de adaptar continuamente el pacto de convivencia democrática[24]. Por tanto, es un problema que debe abordarse desde el terreno de las precondiciones democráticas, entre las que está la paridad. Un adecuado entendimiento de dicho principio lleva a poner el foco no solo en la dimensión cuantitativa o en el eje de la presencia, sino también en otros aspectos que impactan en los sistemas constitucionales. No obstante, el objetivo aquí propuesto se limita a reflexionar sobre algunos de los argumentos que, sobre todo en espacios académicos informales, se han utilizado para tratar de explicar la infrarrepresentación de magistradas en el Tribunal. Es decir, se limita a la dimensión puramente cuantitativa o de presencia que contiene el principio de paridad[25].

---

dejaran el Tribunal". Por ello, su propuesta de composición respeta la presencia equilibrada del 40/60 con un mínimo en cinco integrantes de cada sexo. Los motivos por los que no comparto ni la propuesta ni la argumentación parten de su entendimiento de la paridad como una acción positiva que busca compensar a las mujeres como si fuesen un colectivo. No considero que lo que se identifica como un inconveniente realmente lo sea, pues no veo el problema práctico que ello ocasionaría ni que, de haberlo, afectase solo al cupo de las mujeres y no al de los hombres. Por tanto, considero que su propuesta, aunque va en la línea de superar la idea de una presencia mínima, se estanca en el criterio de la presencia equilibrada, pero dentro de la lógica de las cuotas. En este sentido, como señalan Blanca Rodríguez Ruiz y Ruth Rubio-Marín: "aunque algunos argumentos a favor del sistema de cuotas son extensibles a los que se esgrimen en favor de la paridad, las lógicas subyacentes en cada uno de estos modelos no son necesariamente las mismas". Blanca Rodríguez Ruiz y Ruth Rubio-Marín, "De paridad, igualdad y representación en el Estado democrático", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, vol. 81, 2007, pág. 117.

Más vaga es la propuesta de la Fundación Hay Derecho, que recomienda que "a la hora de elegir magistrados constitucionales, se trate de alcanzar una composición equilibrada teniendo en cuenta el género, el origen territorial, y la extracción profesional de los candidatos […]". Llama la atención que en la elaboración de dicha publicación, una guía titulada *Buenas prácticas para los nombramientos políticos de órganos constitucionales de garantía*, tan solo el 30 % de las juristas consultadas hayan sido mujeres.

24 Itziar Gómez Fernández, "El Tribunal…", *op. cit.*, pág. 409.

25 Una reflexión sobre la composición del Tribunal Constitucional español desde el principio de paridad, más allá de la dimensión cuantitativa o del eje de la presencia,

III. DESMONTANDO LA EXCUSA

La reivindicación de una composición paritaria del TC en términos cuantitativos no tiene nada que ver con revisar los requisitos previstos en el art. 159 CE para acceder al órgano. Tampoco subyace tras esta pretensión ningún cuestionamiento a la cualificación y experiencia de quienes han formado parte de éste. Estas cuestiones forman parte de la dimensión sustantiva de la designación o, si se prefiere, del ámbito cualitativo del principio de paridad. Por el contrario, la exigencia de una mayor participación de mujeres en el Tribunal pone el foco sobre el proceso mediante el cual se lleva a cabo la selección y designación de sus integrantes.

A pesar de ello, una de las principales réplicas a la defensa de una presencia paritaria en los altos tribunales es el argumento meritocrático. De hecho, no resulta extraño escuchar en algunos foros académicos, cuando se pone en evidencia la brecha de género existente en la cúspide del ámbito jurídico en general, que lo que se necesita son buenos juristas, independientemente de su género[26]. Aún es frecuente vincular el nombramiento de mujeres en órganos, instituciones o puestos directivos a la etiqueta de "mujer cuota" o al resultado de una acción positiva, las cuales, por su parte, se orientan a visibilizar los méritos de sus destinatarios para que puedan tener las mismas oportunidades de ser designados. Sin embargo, este mismo razonamiento está menos presente en las discusiones doctrinales sobre cómo mejorar la representatividad de los tribunales, por ejemplo, en el ámbito territorial, étnico o lingüístico. Raramente se argumentará que un magistrado de procedencia vasca ejerza sus funciones mejor o peor que uno madrileño, canario o andaluz, es decir, no se cuestionan sus méritos. Sin embargo, cuando se insiste en la escasa presencia de magistradas, frecuentemente se replica que lo importante es que quien integre el Tribunal sea alguien bien preparado, que el género no es importante.

Por ello hay que insistir en que la mayor presencia de mujeres en las instituciones, y en los tribunales en particular, se hace precisamente en base a sus méritos, no a pesar de ellos. Es más, sin entrar aquí en las discusiones sobre la meritocracia, basta advertir que la doctrina española ha criticado que en algunos nombramientos al Tribunal Constitucional

---

en Alicia Cárdenas Cordón, *La jurisdicción constitucional de la igualdad. Una revisión crítica del papel del Tribunal Constitucional en la superación del orden de género*, Dykinson, Madrid, 2025, pp. 169-173 y 214-224.

26 Un ejemplo reciente de ello se vivió en las semanas previas a la elección de la presidencia Tribunal Supremo en 2024, que finalmente recayó sobre la magistrada Isabel Perelló, primera mujer en desempeñar este cargo y, en consecuencia, la presidencia del CGPJ.

se haya tenido en cuenta, más que los requisitos exigidos constitucionalmente, la reconocida afinidad del candidato con uno u otro partido político[27]. Por tanto, recurrir al argumento meritocrático en esta discusión no es más que una proyección de la cultura machista sobre el entendimiento de la legitimidad de las instituciones, una lectura que se hace desde la posición de privilegio que sus integrantes ocupan en el sistema sexo/género.

1. Las mujeres en las profesiones jurídicas

Desde posiciones más democráticas, la infrarrepresentación de magistradas en el TC se ha intentado justificar en la ausencia de mujeres juristas que cumpliesen con los requisitos exigidos para integrar este órgano. Antes de identificar los límites o la validez de este argumento, sin embargo, hay que hacer una breve contextualización histórica sobre la situación de las mujeres en el mundo jurídico. Esto implicará remontarse al inicio, pero también visibilizar los datos sobre la situación actual pues, como se ha visto, la infrarrepresentación de magistradas ha sido una constante hasta el día de hoy.

Brevemente, debe recordarse que no fue hasta el Decreto de 8 de marzo de 1910 que desaparecieron las limitaciones oficiales para el acceso de las mujeres a la universidad española[28]. Pocos años después, la imposi-

---

27 Óscar Alzaga Villamil, "Sobre la composición…", *op. cit.*, pág. 175. Luis Aguiar de Luque *et al.*, "Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, pág. 55.

28 La fecha de aprobación de este Decreto coincide con el Día Internacional de la Mujer. A pesar de la extensión de la cita, resulta de interés reproducir el texto íntegro de dicho decreto: "Ilmo. Sr.: La Real Orden de 11 de junio de 1888 dispone que las mujeres sean admitidas á los estudios dependientes de este Ministerio como alumnas de enseñanza privada, y que cuando alguna solicite matricula oficial se consulte á la Superioridad para que ésta resuelva según el caso y las circunstancias de la interesada. Considerando que estas consultas, si no implican limitación de derecho, por lo menos producen dificultades y retrasos de tramitación, cuando el sentido general de la legislación de Instrucción Pública es no hacer distinción por razón de sexos, autorizando por igual la matrícula de alumnos y alumnas. S. M. el Rey (q. D. g.) se ha servido disponer que se considere derogada la citada Real Orden de 1888, y que por los Jefes de los Establecimientos docentes se concedan, sin necesidad de consultar á la Superioridad, las inscripciones de matrícula en enseñanza oficial ó no oficial solicitadas por las mujeres, siempre que se ajusten á las condiciones y reglas establecidas para cada clase y grupo de estudios. De Real orden lo digo a V. I. para su conocimiento y demás efectos. Dios guarde a V. I. muchos años. Madrid, 8 de Marzo de 1910. ROMANONES".

ción de la dictadura franquista truncó las expectativas de emancipación feminista que se estaban viviendo en el primer tercio del siglo XX y recuperó, como destino vital de las mujeres, el trabajo doméstico y el ideal de familia: "la perfecta casada". Dicho régimen vino acompañado de un modelo educativo profundamente esencialista, basado en una doctrina sexista y segregada reproducida desde el nivel educativo primario hasta el superior[29]. De la última etapa formativa de las mujeres se ocupaba el Servicio Social de la Mujer, coordinado por la Sección Femenina de Falange. Este, conocido como la "mili" de las señoritas, estuvo en vigor desde el Decreto de 7 de octubre de 1937 hasta el final de la dictadura. Durante sus cuarenta años de vigencia se ocupó de la formación de tres millones de mujeres de entre 17 y 35 años, muchas de ellas universitarias, con el objetivo de que supiesen hacerse cargo de la familia y del hogar[30].

Estos férreos dispositivos de control social, sin embargo, no pudieron frenar la creciente presencia de mujeres en las facultades de Derecho[31]. Ya en 1998, las mujeres representaban el 56,19 % de quienes estudiaban

---

Hasta entonces y desde la Real Orden de 1888, cada catedrático debía manifestar que se comprometía a garantizar el orden en las clases donde hubiese presencia de alumnas, lo que se convirtió en un criterio arbitrario y discriminatorio para el acceso de las mujeres en algunas universidades españolas.

María del Carmen Sáenz Berceo, "Centenario del acceso de las mujeres a la Universidad. Real Orden de 8 de marzo de 1910". María José Clavo Sebastián y María Ángeles Goicoechea Gaona, coords., *Miradas multidisciplinares para un mundo en igualdad: ponencias de la I Reunión Científica sobre Igualdad y Género*, Universidad de la Rioja, La Rioja, 2010, págs. 177-203. Laura Nuño Gómez, "Desigualdad y Educación. Modelo pedagógico y mito de la complementariedad", *Revista europea de derechos fundamentales,* núm. 24, 2014, págs. 153-158.

29 Laura Nuño Gómez, "Desigualdad…", *op. cit.,* pág. 159.

30 Cristina Roda Alcantud, "Las mujeres en la universidad durante el franquismo. El Servicio Social obligatorio como forma de discriminación", Yolanda Romano Martín, Sara Velázquez García y Mattia Bianchi, coords., *La mujer en la historia de la universidad. Retos, compromiso y logros*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, págs. 61-73.

31 Reflejando la situación global de la universidad española, en 1975, el 36,7 % del alumnado universitario eran mujeres, porcentaje que se elevó al 53.3% en 1999 y que, según los últimos datos oficiales relativos al curso 2021-2022, asciende al 56,3 %. Sin embargo, la presencia de profesoras en las universidades españolas no ha tenido la misma tendencia, no al menos en todos los niveles. Así, en 1975 el porcentaje de profesoras era del 19,17%, incrementándose hasta un 33,63 % en 1999. En 2021-2022 este porcentaje ronda el 50% en los primeros escalafones de la carrera académica, pero se reduce hasta el 25,6 % en las Cátedras universitarias. Precisamente este es el ámbito que menos transformación ha sufrido, siendo el porcentaje actual solo diez puntos superior al de 1999 y catorce puntos superior al de 1987. Centro de Investigación y Documentación Educativa [CIDE*], Las mujeres en el Sistema Educativo*. Instituto de la Mujer, Madrid. Ministerio de Ciencia e Innovación y Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología

esta carrera y el 52,63 % de quienes realizaban el doctorado en el área de Ciencias Sociales y Jurídicas[32]. En 2022 y en las mismas áreas, el porcentaje de mujeres estudiantes de grado ascendía al 60 % y el de doctorado se situaba en el 50,7 %. Sin embargo, en la carrera académica se observa un importante efecto tijera. Es decir, a medida que se avanza en ella, la proporción de mujeres desciende significativamente hasta el punto de que, en la actualidad, solo el 28 % de las cátedras en el ámbito de las Ciencias Sociales las ocupan mujeres[33].

Respecto a las profesiones jurídicas, hasta 1931 las mujeres no pudieron ser notarias o registradoras de la propiedad, autorizándose en 1933 su acceso a la procuraduría. No obstante, en 1934 se les prohibió el ingreso a las carreras fiscal y judicial, aunque a partir de 1936, en plena Guerra Civil, se nombró a las primeras mujeres fiscales y juezas en territorios como Cataluña o Valencia. Sin embargo, estos primeros pasos estuvieron muy contaminados por la concepción de que las profesiones jurídicas no casaban con el temperamento femenino y, en cualquier caso, la llegada de la dictadura supuso la persecución de muchas de las que las ejercieron[34]. La Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre Derechos Políticos Profesionales y de Trabajo de la Mujer, aunque se planteó el objetivo de remover las barreras que las mujeres enfrentaban en el acceso al mercado de trabajo, prohibió su acceso a la administración de justicia en los cargos de magistrados, jueces y fiscales, salvo para las jurisdicciones de menores y laboral[35]. Esta restricción fue finalmente derogada en 1966.

Hasta 2014 no se comenzaron a recopilar datos sobre la composición de la carrera judicial desagregados por sexo. Desde que estos se publican,

---

[FECYT], *Científicas en cifras 2023*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Ciencia e Innovación, Madrid.

32 CIDE, *Las desigualdades de la Educación en España*, Tomo II, Ministerio de Educación y Cultura, Madrid, 1999.

33 Ministerio de Ciencia e Innovación y FECYT, *Científicas… op. cit.*

No se aportan datos específicos sobre las cátedras universitarias en Derecho.

34 Federico Vázquez Osuna, "Las primeras mujeres juezas y fiscales españolas (1931-1939): Las juristas pioneras", *ARENAL,* núm. 16, vol. 1, 2009, págs. 133-150.

35 Esta prohibición se justificó, según el preámbulo de la Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos profesionales y de trabajo de la mujer, en los "límites de la condición femenina". El preámbulo de la ley que la derogó señala: "Tal excepción respondió, sin duda, no a la idea de una falta de capacidad o responsabilidad de la mujer para desempeñar tales cargos, sino más bien a una protección de sus sentimientos ante determinadas actuaciones que el cumplimiento del deber haría ineludibles" (Ley 96/1966, de 28 de diciembre, suprimiendo la limitación establecida en el apartado c) del número dos del artículo tercero de la Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos de la mujer).

todos los años las mujeres superan en número a los hombres. A enero de 2024, fecha de la última actualización, el 57,2 % de sus integrantes en activo eran mujeres[36]. Sin embargo, el efecto tijera también está presente en este área. Según datos relativos al año 2023, la presencia de mujeres en el Tribunal Supremo era del 21,1 %, en la Audiencia Nacional del 43,1 %, en los Tribunales Superiores de Justicia del 41,3 % y en las Audiencias Provinciales del 44 %[37].

En la carrera fiscal, según datos publicados en 2024, el 66 % de sus integrantes son mujeres, porcentaje que se reduce al 45 % al analizar el personal directivo del Ministerio Fiscal. Este dato se sitúa en el 54 % en las Fiscalía de Sala, en el 35 % en la Fiscalía del Tribunal Supremo y baja hasta el 14 % en la Fiscalía de la Audiencia Nacional y en las Fiscalías Especiales[38].

Por su parte, según los datos ofrecidos en el portal web relativo a igualdad del Consejo General del Poder Judicial[39], las abogadas representan el 45 % del censo de la profesión la profesión, aunque en la franja de edad entre los 25 y 52 años el porcentaje supera el 50 %. No obstante, son varios los estudios que ponen de relieve que, en los ámbitos de mayor progreso o reputación de esta carrera, las abogadas están en una proporción llamativamente inferior[40].

A pesar de la persistencia de brechas de género significativas en las profesiones jurídicas en general, los datos muestran que, desde hace ya varias décadas, el argumento de la ausencia o escasez de mujeres juristas no sirve para explicar su infrarrepresentación en lo más alto de las distintas carreras jurídicas, tampoco en la magistratura constitucional. Es cierto que prácticamente todas las candidaturas para este órgano han re-

---

36 CGPJ, "Estructura demográfica de la Carrera Judicial", [Estadísticas], disponible en: *https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Estructura-demografica-de-la-Carrera-Judicial/*. Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2024.

37 CGPJ, *Memoria anual 2024 (correspondiente al ejercicio 2023)*, 2024, pág. 456. Disponible en: *https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2024--correspondiente-al-ejercicio-2023-*

38 Ministerio Fiscal, *Indicadores Igualdad* [Estadísticas], 2024, disponible en: *https://www.fiscal.es/documents/d/fiscal/indicadores-igualdad-2024-1*

39 Consejo General de la Abogacía Española (CGAE), "Catálogo de datos. Igualdad", [Estadísticas]. Disponible en: *https://datos.abogacia.es/catalogo-de-datos/igualdad/*. Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2024.

40 Metroscopia, *La igualdad de género en la Abogacía Española: la evaluación actual de las abogadas y los abogados* [Informe], 2017. Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona, *Estudio sobre la igualdad en el sector legal* [Informe], 2022.

caído sobre juristas que se encontraban en la cúspide de las trayectorias profesionales, precisamente donde se identifican las mayores brechas de género. Aunque es cierto que los requisitos no exigen que los magistrados y magistradas constitucionales provengan de dicha cúspide, este criterio seguido en la práctica ha incidido negativamente en las posibles postulaciones de mujeres juristas a este órgano.

2. Las candidatas a magistrada del Tribunal Constitucional español

No obstante, es importante recalcar que la "menor disponibilidad" de candidatas nunca se ha debido a una verdadera ausencia de estas, ni siquiera en los inicios de funcionamiento del órgano. Como señaló durante la celebración del Día de la Mujer en 2020 su entonces vicepresidenta, Encarnación Roca Trías, ¿cómo puede sostenerse que no había mujeres que cumpliesen el perfil para magistradas del Tribunal si todos los entonces nombrados eran nuevos en esa tarea?

De hecho, varias mujeres a lo largo de estas cuatro décadas han sido propuestas para formar parte del Tribunal, aunque finalmente no hayan sido nombradas. Por tanto, la infrarrepresentación de magistradas parece apuntar, más bien, a una falta de compromiso con la presencia paritaria en las instituciones por parte de los órganos proponentes y al juego de los de sesgos de género. Ambos factores han hecho que, durante demasiado tiempo, ni los órganos proponentes ni buena parte de la sociedad española, incluidos los medios de comunicación, hayan tenido en cuenta esta imagen tan desigual en el seno del Tribunal Constitucional. Esto lleva el razonamiento a un lugar diferente al de sostener como argumento la ausencia o escasez de mujeres cualificadas para desempeñar la jurisdicción constitucional.

De hecho, la revisión de los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado, así como de las actas de sus respectivas comisiones de nombramiento, dan cuenta de la presencia de ambos factores en el proceso de renovación del Tribunal. A continuación, volveremos sobre ellos con un doble objetivo. Por un lado, analizar cómo ha cambiado la actitud de los órganos proponentes respecto a la idea de presencia igualitaria en el órgano. Sobre este extremo, nos detendremos exclusivamente en los nombramientos correspondientes al Congreso de los Diputados y al Senado. Por otro lado, este recorrido permitirá visibilizar a las mujeres

juristas que han sido candidatas a magistrada del Tribunal Constitucional por parte de las Cortes Generales. En este sentido, veremos que las mujeres juristas con la formación y la trayectoria exigidas constitucionalmente para integrar la jurisdicción constitucional estaban ahí.

La primera vez que las Cortes Generales se hicieron eco de la infrarrepresentación de magistradas en el Tribunal Constitucional fue hace 24 años, con motivo de la séptima renovación del órgano, que tuvo lugar en 2001 y correspondió al Congreso de los Diputados. Esta primera ocasión se manifestó mediante un diálogo sobre la constitucionalidad de las acciones positivas entablado entre el diputado socialista Diego López Garrido y la entonces candidata a magistrada Elisa Pérez Vera[41]. Recordemos que se trataba de la que posteriormente sería la tercera magistrada en integrar esta institución. Durante el mismo, el diputado manifestó lo siguiente:

> Tenemos una mujer candidata a magistrada del Tribunal Constitucional, que está y va a estar en franca minoría –en esta ocasión creo que habrá más que nunca porque habrá dos mujeres, por lo menos cierto tiempo–; el Tribunal Constitucional, desde ese punto de vista, ha sido claramente machista y las mujeres han estado en franca minoría en él. Usted, por ser mujer, seguirá estando en clara minoría en el Tribunal Constitucional.

La entonces candidata inició su respuesta en los siguientes términos:

> Su segunda serie de preguntas se refiere al Tribunal Constitucional, al que supongo que, en un lapsus, ha calificado de machista. Yo creo que más que machista ha sido masculino, porque no creo que el propio tribunal haya expulsado de su seno a las mujeres, pero, efectivamente, hasta ahora han sido muy pocas las mujeres que han tenido acceso al Tribunal Constitucional. Esto en el fondo es una pura anécdota en una sociedad que ha empezado a cambiar sin duda muy fuertemente en los últimos años y que además, curiosamente, cuando ha empezado a cambiar es cuando más está experimentando la necesidad de esas acciones afirmativas, como las ha calificado su señoría […].

Independientemente de las valoraciones que puedan hacerse sobre el contenido de este breve diálogo, llama la atención que de los tres candidatos hombres y de la única candidata mujer que comparecieron en

41 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 346. VII Legislatura. Comisión consultiva de nombramientos núm. 3, de 25 de octubre de 2001.

aquella sesión, tan solo a esta se le dirigiese una pregunta relacionada con la infrarrepresentación de magistradas en el Tribunal. ¿Por qué no se le preguntó a los candidatos masculinos qué implicaba formar parte de un órgano conformado mayoritariamente por hombres, a pesar de la diversidad que refleja la sociedad?

En el año 2010, durante la novena renovación del Tribunal, esta realidad volvió a ponerse de manifiesto en el transcurso de las comparecencias previas ante la Comisión de Nombramientos del Senado[42]. En la misma participaron veintidós candidatos a magistrado, de los cuales solo cuatro fueron mujeres: Encarnación Roca i Trías, Adela Asúa Batarrita, María del Carmen Catalán Martínez y Josefa Otero Seivane[43]. La intervención de la candidata María del Carmen Catalán Martínez, abogada, fue la más crítica. Esta abordó tanto las dificultades de acceso a la justicia que enfrentan muchas mujeres por culpa de los sesgos de género, como la escasa presencia de magistradas en el Tribunal:

> Señorías, entiendo que el término de reconocida competencia es difícil de definir, y todos lo sabemos; pero si tuviera que alegar algo a favor de esa competencia, reconocida o no, diría que mi credencial más segura es el hecho de haber dedicado veinticinco años al ejercicio de la profesión, durante los cuales he pretendido, en el ejercicio de la abogacía, la defensa del derecho desde el punto de vista de género, es decir, desde el punto de vista de las mujeres que se enfrentan a los tribunales en la misma posición de desventaja que tienen en la sociedad, en la misma posición de desventaja en la que nos encontramos en estas candidaturas y en la misma en la que se encuentran en el Tribunal Constitucional. Con ello quiero decir que estas instancias no son más que un reflejo de la posición en la que a veces las mujeres nos enfrentamos a los tribunales y a la propia legislación. […]
>
> He intervenido en todas las jurisdicciones, por supuesto desde los juzgados de lo penal, primera instancia, audiencias provinciales, tribunales superiores de justicia, Tribunal Supremo, salvo, curiosamente, en el Tribunal Constitucional, al que difícilmente una letrada de una población con este número de habitantes y con la clientela que yo tengo –normalmente, como ya he dicho, son mujeres en situación desfavorecida– puede tener acceso porque la propia defen-

42 Diario de Sesiones del Senado, núm. 392. IX Legislatura. Comisión de nombramientos, sesión extraordinaria, de 15 de julio de 2010.

43 Tanto Adela Asúa Batarrita como María del Carmen Catalán Martínez pusieron de manifiesto, durante sus comparecencias, su compromiso firme con la igualdad de género, la primera desde la academia y la segunda desde el ejercicio de la abogacía.

> sa y el desplazamiento suponen unos gastos que mis defendidas no pueden cubrir.

En esta ocasión fueron el senador Joseba Zubia Atxaerandio (PNV) y la senadora María del Carmen Silva Rego (PSOE) quienes reconocieron el escaso número de mujeres candidatas. Especialmente la senadora socialista insistió en el deseo de ver un TC paritario, señalando que aún quedaba un largo camino por recorrer, pero que "más pronto que tarde la mitad del Tribunal Constitucional estará representado por mujeres y esta sociedad será mejor"[44]. De esta renovación salió una propuesta conjunta de los grupos parlamentarios socialista y popular que incorporó a tres hombres y a una sola mujer, la magistrada Adela Asúa Batarrita[45].

Al hecho de que esta renovación supusiera la incorporación de una nueva magistrada al Tribunal se refirió su entonces presidenta, María Emilia Casas Baamonde, con las siguientes palabras:

> No puedo dejar de resaltar la incorporación de una nueva magistrada. Me congratulo por su presencia, aunque no deja de resultar llamativo que sea la cuarta mujer que desempeña el cargo, de un total de 49 magistrados que han servido en el Tribunal; dato que debería ser motivo de reflexión, especialmente a la luz del pronunciamiento de este Tribunal sobre la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres[46].

Con motivo de la undécima renovación parcial del TC en 2013, correspondiente al Gobierno y al CGPJ, su entonces presidente, Pascual Sala Sánchez, advirtió a lo largo de su discurso que esta se había producido "sin equilibrar su composición entre hombres y mujeres, como exige la sociedad más que mayoritariamente y como me han pedido transmita en este acto, unánimemente, los Magistrados".

---

44 En sus intervenciones al respecto se aprecia que su visión del problema dota de representatividad descriptiva y sustantiva a la mayor presencia de mujeres en el Tribunal pues esta, a su juicio, garantizará que "también estará presente la perspectiva de género que hace que el mundo y la sociedad sean más justos y más igualitarios, algo que también persigue el derecho".

45 A propuesta del grupo socialista fueron Luis Ignacio Ortega Álvarez y Adela Asúa Batarrita y a propuesta del grupo popular Francisco José Hernando Santiago. La elección del cuarto magistrado, Francisco Pérez de los Cobos, se produjo unos días después a propuesta del grupo popular.

46 El discurso completo puede consultarse en la memoria anual del TC relativa al año 2010.

No obstante, sin duda fue en 2017, gracias a la influencia del comunicado de la RFDC y de otras asociaciones que se pronunciaron en la misma línea, cuando el debate en torno a la composición paritaria del órgano cobró un protagonismo ineludible[47]. Durante la duodécima renovación del Tribunal, correspondiente al Senado, comparecieron quince candidatos de los cuales cinco eran mujeres[48]: María Teresa Conde-Pumpido Tourón, María Alicia Millán Herrándiz, Susana Gisbert Grifo, Lourdes López Lumbre y María Luisa Balaguer Callejón. En esta ocasión, fueron la senadora Mirella Cortès Gès (Esquerra Republicana) y el senador Ramón Espinar Merino (UP-En Comú Podem-En Marea) quienes insistieron, durante el transcurso de las comparecencias, en la importancia de avanzar hacia una composición paritaria del Tribunal.

Pero las intervenciones de algunas de las candidatas fueron especialmente significativas porque no solo denunciaron ese déficit democrático, sino que expusieron lo que la igualdad de género y su compromiso personal con esta había supuesto para sus vidas, para sus trayectorias profesionales y para las mujeres en este país. Por ello, aún a riesgo de extenderme por la reproducción literal de parte de estas intervenciones, considero de interés visibilizar estos testimonios porque, además, han pasado totalmente desapercibidos para la doctrina. Sus intervenciones reflejan parte de las transformaciones que el feminismo ha operado no solo a nivel cultural y social, sino también jurídico.

La candidata María Teresa Conde-Pumpido Tourón, entonces magistrada de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de *Xustiza* de Galicia, especialista en igualdad de género, hizo al final de su intervención un ejercicio de memoria personal y colectiva, un alegato al compromiso con la igualdad que suponía avanzar hacia una democracia paritaria[49]. Además, en su comparecencia puso de manifiesto que uno de los motivos por los que decidió acudir ante la Comisión fue el de evidenciar la invalidez del argumento de la falta de mujeres juristas con reconocida com-

47 Al mismo se sumaron otras organizaciones, como el Colegio de Abogados de Madrid.

48 Diario de Sesiones del Senado, núm. 64. XII Legislatura. Comisión de nombramientos, de 28 de febrero de 2017 y Diario de Sesiones del Senado, núm. 65. XII Legislatura. Comisión de nombramientos, de 1 de marzo de 2017.

49 El senador Espinar Merino reconoció esta defensa en su intervención: "hoy saldré de aquí y podré contar que la he visto defender a las mujeres de su generación y su derecho a formar parte de una magistratura del Estado. Y para mí va a ser un honor. Así que gracias".

petencia para integrar este Tribunal Constitucional[50]. De su intervención, destacan en este sentido las siguientes palabras:

> Pero es verdad que me he especializado en el tema de la igualdad y de la discriminación y, particularmente, en el de la igualdad de la mujer, que es un tema especialmente extraño si pensamos que es la única discriminación que afecta no a una minoría, sino a una mayoría. Verán ustedes que esos son precisamente los temas en los que más he profundizado. También me gustaría decir en esta Cámara que me siento orgullosa y le doy las gracias al Parlamento de Galicia por haberme permitido estar aquí. Yo podría ser cualquier otra mujer de los años cincuenta que fue educada en el franquismo, que cuando llegó a la universidad los profesores todavía le decían que estaba ocupando el sitio de un hombre, que tuvo que luchar contra la desconfianza profesional y que tuvo que superar los obstáculos de la maternidad.
>
> Por eso es importante que podamos decir que llegamos aquí y que podamos decir que tenemos méritos para estar en el Tribunal Constitucional. Lo digo porque nosotras no teníamos modelos, pero las mujeres de ahora, que tienen prácticamente los mismos obstáculos, deben tener modelos. Y cuando miran hacia arriba, cuando miran a las cúpulas –sea la banca, sea la prensa, sea el poder o sea el Tribunal Constitucional, me da igual– lo que ven son hombres. En ese sentido, estaba obligada como mujer a aceptar venir aquí. Estaba obligada porque lo único que una mujer no se puede permitir nunca es dar la excusa de que no había candidatas. Y la democracia –sigo creyendo en eso– o es paritaria o no lo es. Por eso les doy las gracias a ustedes también por oírme.

Por su parte, Lourdes López Cumbre, catedrática de Derecho del Trabajo (Universidad de Cantabria), puso de relieve a lo largo de su comparecencia la colaboración que había mantenido con el movimiento asociativo y con la comunidad educativa para extender el principio de igualdad de género. En su intervención, que también fue un ejercicio de memoria en el que recordó a las juristas pioneras, puso el acento sobre la desequilibrada composición del Tribunal:

> Como quiera que he tenido una obligación formativa en esta materia, me van a permitir ustedes que valore mi actividad docente y académica no solo como una obligación de transferir el conoci-

50 Entiendo que los términos en los que lo hace se deben al conocimiento de un acuerdo previo entre los grupos parlamentario popular y socialista de elevar una propuesta ya cerrada de candidatos al pleno de la cámara, tal y como manifiestan algunos portavoces parlamentarios en sus intervenciones en la Comisión.

> miento, sino como una obligación de transferir principios y valores. Y quizá por esa razón, quizá porque nos encontramos en una sala como esta, dedicada a Clara Campoamor, que tanto hizo por la participación política de la mujer que, como todos ustedes saben, fue la segunda mujer inscrita en una colegio de abogados –la primera fue Victoria Kent y después lo fue ella en el año 1925–, y tal vez también por pura honestidad científica y también personal, he de recordar que esa Ley Orgánica de igualdad, en su artículo 16 –si no recuerdo mal–, exige que los poderes públicos reconozcan una presencia equilibrada en sus nombramientos y designaciones para los cargos de responsabilidad pública.
>
> La labor del Tribunal Constitucional a lo largo de estos treinta y siete años de existencia ha sido encomiable, con una doctrina jurisprudencial consolidada, que ha permitido dotarnos a todos los españoles de un marco de convivencia excepcional. Pero en esos treinta y siete años de presencia y de actividad plausible del Tribunal Constitucional solamente ha habido cinco mujeres, cinco grandes juristas que han prestado su servicio al reconocimiento y a la defensa de los derechos constitucionales. Una de ellas fallecida recientemente, me refiero a la primera mujer magistrada del Tribunal Constitucional, Gloria Begué. Considero, señorías, que un Tribunal Constitucional, que es el mayor garante de los derechos constitucionales, tiene que tener un reconocimiento por parte de la sociedad, y ese reconocimiento tiene que plasmar en el operador jurídico la diversidad y la presencia de la sociedad a la que va a aplicar sus decisiones. Por lo tanto, por una razón de género, sería conveniente la presencia equilibrada en la composición del Tribunal Constitucional. El diccionario de la Real Academia Española define la igualdad como la proporcionalidad o la correspondencia en la composición de todos los miembros uniformes de un todo, y en ese todo estamos muy presentes todas las mujeres que componemos la sociedad española.

Finalmente, María Luisa Balaguer Callejón reflejó en su comparecencia no solo el vínculo entre su trayectoria académica y su preocupación por la construcción jurídica del género, sino también su propia visión del Tribunal Constitucional, un órgano que debía estar comprometido con los avances sociales y con los retos actuales entre los que está, sin duda, la igualdad:

> Quiero transmitirles a ustedes lo que soy como persona, más allá de que el derecho me parezca la solución pacífica de todos los conflictos y de que haya dedicado toda mi vida al derecho. No tengo ningún apunte dedicado a ocio, política y cosas que suele hacer la

> gente, realmente solo tengo como afición la lectura, el ensayo jurídico. Cuando entro a trabajar en el derecho constitucional entro en los derechos fundamentales. Yo me preguntaba el otro día por qué estaba haciendo esto, porque los derechos fundamentales era lo que entonces había que estudiar. Cuando se promulgó la Constitución todos estudiábamos los derechos fundamentales, pero enseguida nos dimos cuenta de que estudiábamos las garantías de los derechos fundamentales, no teníamos una gran confianza en que la Constitución fuera normativa a la sazón, y lo íbamos haciendo mediante una cierta militancia, en mi caso no solo en un partido político, como después podrá observarse, sino también de género, porque no me sentía reconocida en ninguna de las cosas que iba haciendo.
>
> Yo recuerdo que, en el año 2004, empecé un libro sobre la igualdad, en el que no podía avanzar intelectualmente, porque el asunto de la igualdad de género pesaba siempre. Y cuando trataba algún tema relacionado con los artículos 9.2 o 14, pensaba: ¿Cómo trataría ahora el género? No es exactamente un grupo, como el de los mayores, por ejemplo. Entonces, decidí dejar ese libro y escribir *Mujer y Constitución: la construcción jurídica del género*. Se trata de un libro que nació en el año 2005 y que me dejó una cierta plenitud jurídica y la satisfacción de pensar: creo que hay que construir jurídicamente el género, pues se trata de una categoría de diferenciación; lo cual nos llevó durante los siguientes años a todo lo que supuso la creación de la Ley orgánica de violencia de género, la Ley de igualdad de género, etcétera. A mí me parecía que esto era lo que había que hacer, que había que abordar el siglo XXI de esta forma. Sin embargo, tampoco he querido ser fundamentalista en este asunto, pues, inmediatamente, necesitaba seguir escribiendo sobre otras dimensiones de desigualdad. En el año 2010, escribí acerca del derecho a la igualdad. Ahí me sentí muy cómoda, pues veía que estábamos en un Estado social y democrático de derecho muy desarrollado, conforme a lo que yo iba escribiendo en el año 80 sobre la huelga, los derechos de sindicación, etcétera.
>
> Esto quiere decir que nosotros tenemos un marco jurídico extraordinariamente bueno y positivo, con los retoques y las modificaciones que sea necesario hacer para poder abordar de verdad el reto del siglo XXI: la igualdad. Este es el gran reto que tenemos, más allá de desarrollar las instituciones necesarias para conseguirlo, más allá de intentar hacer los encajes necesarios y de cambiar bastante la mentalidad de cierto dogmatismo kelseniano –que los intérpretes del derecho hemos tenido muchas veces–, para avanzar hacia una elasticidad del derecho, porque nuestra Constitución lo permite.

Tras su intervención, la entonces candidata fue preguntada acerca de su compromiso con la igualdad de género. En su respuesta se refirió a

la brecha y los obstáculos que enfrentan las mujeres en sus trayectorias profesionales:

> En referencia al tema de género, yo necesito el tema de género desde un punto de vista personal, porque yo fui catedrática de Derecho Constitucional en el año 1999 en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Tengo que decirles que hasta hace meses no ha habido una segunda catedrática de Derecho Constitucional, he sido la catedrática de Derecho Constitucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía; solo había cuatro o cinco en España. ¿Por qué? Esto hace referencia al turno de trabajo, a la maternidad, a los tiempos, a muchas cosas, que es en lo que creo que hay que tener voluntad para que en el siglo XXI cualquier mujer esté en igualdad de condiciones que un hombre para poder ostentar una cátedra.

Finalmente, la propuesta de magistrados y magistradas que se trasladó al pleno del Senado solo incorporó a una mujer: María Luisa Balaguer Callejón. Ni siquiera en esa ocasión, tras el debate social que se generó en torno al déficit de magistradas en el Tribunal, se consiguió elaborar una candidatura paritaria.

No fue hasta 2021, durante la siguiente renovación parcial del órgano correspondiente al Congreso de los Diputados, la decimotercera, cuando por primera vez los grupos parlamentarios alcanzaron un acuerdo en torno a una candidatura paritaria. Concretamente fueron los grupos parlamentarios Socialista y Popular y su pacto contempló a dos candidatas provenientes de la carrera judicial: Concepción Espejel Jorquera e Inmaculada Montalbán Huertas[51]. Durante las comparecencias ante la Comisión, la primera de ellas puso de relieve el alto coste personal que había supuesto su carrera:

> He trabajado lealmente durante 39 años para la Administración de Justicia, aplicando la ley y la Constitución, como no puede ser otra manera, y con criterios estrictamente jurídicos y públicamente me comprometo, como es natural, a seguir haciéndolo en el cargo, en este o en cualquiera que desempeñe durante mi carrera profesional. Lo que sí quiero hacer constar es que esa labor que hay detrás de esas miles de sentencias dictadas ha comportado para mí –no sé si por las circunstancias, por ser mujer, o no– una carga personal y profesional, porque es muy difícil, en esas circunstancias que les he

51 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 526. XIV Legislatura. Comisión consultiva de nombramientos núm. 13, de 2 de noviembre de 2021.

> expuesto, compatibilizar la vida personal y la familiar. Ese trabajo de tantos años ha ido en detrimento de mi familia[52].

Por su parte, la entonces candidata Inmaculada Montalbán Huertas, una de las juezas pioneras en la introducción de la perspectiva de género en la función jurisdiccional, comenzó su intervención compartiendo cómo su experiencia de vida la llevó a desarrollar un compromiso con la igualdad:

> Cuando terminé el Bachillerato mis padres me preguntaron qué quería estudiar. Era la etapa de la Transición política hacia la democracia. Yo dije que derecho. Ellos se quedaron muy sorprendidos, porque nadie en la familia había estudiado leyes. Ellos no pudieron obtener un título universitario y, entonces, se consideraba que para las mujeres era más adecuado otro tipo de profesión relacionada con los cuidados. Pero me apoyaron; con su esfuerzo y trabajo, me proporcionaron tiempo y recursos para poder estudiar. Era 1977, en la Facultad de Derecho existía un hervidero de corriente de ideas, y el primer año de la licenciatura nos dedicamos a estudiar los borradores, los documentos, los anteproyectos y los proyectos de la Constitución que se estaba elaborando entonces. Es así que mi primer año fue todo conocer cómo se estaba elaborando la que sería nuestra Carta Magna, y el resto de la licenciatura ya era la Constitución como la Carta Magna que culminaba la pirámide de Kelsen y daba validez al ordenamiento jurídico.
>
> Es entonces, señorías, cuando yo decidí ser jueza. Yo quería participar en la construcción del Estado social y democrático de derecho que mencionaba el artículo 1.1 de la Constitución, y de los principios informadores del ordenamiento jurídico, como la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Quería contribuir de manera especial a hacer efectivo el artículo 14 de la Constitución y la prohibición de discriminación, entre otros factores, por razón de sexo. Porque, señorías, yo conocía la desigualdad y discriminación que sufrían las mujeres y sabía que para conseguirlo tendría que acceder a la llave que estaba diseñando la Constitución, en concreto, al artículo 9.2, que mandata a los poderes públicos remover los obstáculos que impiden hacer realidad la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra.

Durante estas intervenciones, el diputado socialista Odón Elorza González reparó en la composición paritaria de esta propuesta de reno-

---

52 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 526. XIV Legislatura. Comisión Consultiva de Nombramientos, sesión núm. 13, de 2 de noviembre de 2021.

vación y manifestó el deseo de que las futuras renovaciones, correspondientes al CGPJ y al Gobierno, siguiesen esta línea.

Efectivamente, la decimocuarta renovación del Tribunal, celebrada a final de 2022, elevó propuestas de nombramiento paritarias por parte de ambos órganos constitucionales, siendo la primera vez que estos proponen a una mujer como candidata. Sin embargo, poco más se puede saber sobre las deliberaciones que tienen lugar en estos órganos colegiados. El Consejo de Ministros toma los acuerdos por unanimidad y, en el caso del CGPJ, las actas de los acuerdos alcanzados no reflejan ni la totalidad de las candidaturas propuestas ni el proceso o las razones que llevan a un nombramiento u otro[53]. La posibilidad de realizar seguimiento y supervisar las candidaturas propuestas por estos órganos estuvo planteada en el proyecto de Ley que reformó la LOTC en 2010. Este preveía el trámite de audiencia pública ante la Comisión del Congreso de los Diputados también para los candidatos y candidatas propuestos por el CGPJ y por el Gobierno, pero dicha iniciativa finalmente no prosperó. De hecho, contó con la oposición expresa de la mayoría de integrantes del CGPJ que, en su acuerdo plenario de 13 de octubre de 2005, manifestó la aprobación del informe que al respecto elaboró su Comisión de Estudios[54]. En este se afirmó que introducir una medida de estas características supondría una interferencia del poder legislativo en el procedimiento de selección que le corresponde al Consejo que, por otro lado, tiene plena capacidad para discernir sobre la idoneidad de sus candidatos.

La evidente falta de compromiso de los órganos proponentes con el principio de paridad ha sido denunciada reiteradamente, como se ha

---

53 El CGPJ tiene publicados los acuerdos alcanzados en pleno desde el año 2022. Las decisiones alcanzadas se encuentran en el Boletín de Acuerdos de 14 de abril de 2004, de 7 de junio de 2013 y de 27 de diciembre de 2022. Respecto a estos dos últimos, por nota de prensa publicada por el propio CGPJ en la misma fecha de los acuerdos, se sabe que en 2013 había dos candidatos más que no obtuvieron los votos suficientes, ambos varones, y que en 2022 se retiró la propuesta de otro candidato, también varón.

54 La elaboración del informe del Anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional fue designada al ponente Luis Aguiar de Luque, pero finalmente declinó a favor de Adolfo Prego de Oliver y Tolivar.

CGPJ, *Informe al anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, 2005. Disponible en: *https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-anteproyecto-de-Ley-Organica-por-la-que-se-modifica-la-Ley-Organica-2-1979--de-3-de-octubre--del-Tribunal-Constitucional*.

destacado en varios puntos de este trabajo, por las magistradas que han formado parte del Tribunal o que lo integran en el presente. Con absoluta claridad lo hizo la magistrada Encarnación Roca Trías en su discurso pronunciado con motivo de la conmemoración del Día de la Mujer en 2020:

> De esta lista corta, pero con mujeres de altísima calidad académica, todas van siendo elegidas una a una, en un goteo poco representativo. Una vez en el cargo, ocupan altos puestos de responsabilidad y representación en el Tribunal Constitucional. Muchas veces he pensado que el Tribunal, que es el guardián de la igualdad, cuyas sentencias han venido reconociendo derechos de las mujeres a ocupar cargos públicos de acuerdo con el artículo 23.2 CE (recuérdese, entre otras, las sentencias sobre las listas electorales del año 2008); que ha acogido la discriminación indirecta en sentencias muy recientes, que cumple con la interpretación de las normas constitucionales de acuerdo con lo establecido en los artículos 1.1 y 9.2 de la Constitución española que establecen el principio de igualdad como uno de los valores centrales del ordenamiento, tiene un déficit importante en la igualdad. Es cierto que no depende de nosotros, nosotros no lo hemos querido así, pero creo que hoy, al homenajear a nuestras magistradas eméritas, es la ocasión para reivindicar que en la galería de retratos del Tribunal las generaciones que nos van a seguir vean más mujeres, porque esto significará que las instituciones que deben nombrar a los magistrados constitucionales respetan el principio de igualdad al tener en cuenta los principios de mérito y capacidad.

En cualquier caso, estos testimonios prueban suficientemente que el déficit democrático de la institución, derivado del grave desequilibrio de género en el ejercicio de la jurisdicción constitucional española, no se ha debido a la escasez de mujeres juristas con los requisitos exigidos para integrar dicho tribunal. Lo que ha puesto de manifiesto, en primer lugar, ha sido la tardanza de los órganos proponentes en percibir esto como una cuestión problemática y, por otro lado, la facilidad con la que sacrifican los compromisos igualitarios que ellos mismos han asumido, especialmente cuando de lo que se trata es de realizar designaciones a órganos tan relevantes para el funcionamiento de la democracia como es un tribunal constitucional. El efecto contrario a esta falta de compromiso político puede observarse en el resultado arrojado tras las tres últimas renovaciones del Tribunal. Actualmente la composición de este órgano es la más equilibrada de su historia en términos de género.

IV. CONSIDERACIONES FINALES: EL PRINCIPIO DE PRESENCIA EQUILIBRADA EN LA COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las renovaciones paritarias del TC que han tenido lugar en los últimos tres procesos son consecuencia, sin duda, de la presión del constitucionalismo feminista y de la transformación social y cultural que está operando en el seno de los poderes públicos. Sin embargo, el feminismo nos enseña, y las recientes crisis y el auge de agentes políticos antidemocráticos nos lo recuerdan, que son los avances en materia de igualdad los primeros que peligran y se resquebrajan ante los cambios políticos. Por ello, el derecho tiene aquí una función clave: la de ser suelo de las conquistas sociales apuntalando (o normativizando) las conquistas democráticas.

El camino hacia un Tribunal Constitucional paritario no se ha satisfecho con interpelar a los órganos proponentes para que observen lo establecido en la LOIEMH. El incumplimiento reiterado de sus mandatos y la experiencia de más de quince años de vigencia de dicha ley han mostrado que siguen existiendo importantes obstáculos para que las mujeres superen la barrera del 40 % de la presencia en el espacio público (véanse los datos de representación parlamentaria, por ejemplo). La garantía de la presencia paritaria en las instituciones, que no es sino la garantía de una mayor legitimidad democrática de las mismas y del sistema en su conjunto, debe reflejarse en la propia normativa que establece la composición del TC. Es conveniente insistir en que la exigencia de paridad es una cuestión que afecta al mero "proceso" de integración de las instituciones, es decir, que está encaminada a corregir los sesgos de género que frecuentemente excluyen a las mujeres de dichos procesos.

En esta dirección, no hay más que celebrar que la reciente Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, haya introducido una reforma en el art. 16 LOTC para señalar que "[c]ada uno de los órganos que han de realizar las propuestas de nombramiento garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, de forma que aquellas incluyan como mínimo un cuarenta por ciento de cada uno de los sexos".

No obstante, es oportuno reflexionar sobre la consideración que el CGPJ incorporó en el informe sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de representación paritaria de mujeres y hombres en órganos de decisión que, aunque caducó tras la disolución de las Cortes Generales en verano

de 2023, contenía una redacción idéntica a la finalmente aprobada. Al respecto, el informe señalaba que:

> Dado el número de miembros que podrán proponer cada uno de los órganos designados, parecería más adecuado acudir a otro porcentaje distinto al propuesto como concepto de principio de presencia equilibrada relativo a un mínimo de un cuarenta por ciento de cada uno de los sexos, que, en la práctica no podrá ser realizado. Por ello se sugiere que dado el número de magistrados que corresponde proponer a cada uno de los órganos se fije en el cincuenta por ciento de cada uno de los sexos.

A esta razón, es decir, a la dificultad de establecer el umbral del 40 % en las propuestas de nombramiento del CGPJ y el Gobierno, se suma que la fórmula adoptada no combate la tendencia a que sean las mujeres las que ocupen la proporción minoritaria, tal y como se observa en el análisis de la composición de otros órganos en los que se aplica el principio de presencia equilibrada. En este sentido, el legislador podría haber aprovechado esta reforma de la LOTC para adoptar una fórmula paritaria, entendida en términos cuantitativos, en las propuestas de nombramiento al Tribunal.

En cualquier caso, la entrada en vigor de esta reforma a partir de las próximas renovaciones del órgano impedirá nombramientos al Tribunal exclusivamente masculinos. Respecto a las propuestas de candidaturas que hacen los grupos parlamentarios y los parlamentos autonómicos, esperemos que dicha reforma también tenga reflejo en estas para dejar de presenciar imágenes como la que se dio recientemente en el Senado. En julio de 2024, con motivo del nombramiento de la vacante que había ocasionado la renuncia del magistrado Alfredo Montoya Melgar, a la Comisión de Nombramiento fueron convocados cinco juristas, todos ellos hombres (aunque cuatro de ellos manifestaron previamente su intención de no comparecer).

No obstante, me resisto a no dejar abierta una reflexión que está en sintonía con el planteamiento de la jueza Ruth G. Bader respecto a la Corte Suprema de EE.UU.: *Why not nine women*? ¿Por qué no un Tribunal Constitucional español integrado por doce magistradas? Como dato, para equiparar la participación histórica de mujeres magistradas a la de hombres magistrados, sería necesario que en las próximas trece renovaciones del órgano constitucional todas las propuestas de nombramiento incorporasen, exclusivamente, a mujeres, lo que implicaría que dicha infrarrepresentación se corregiría, aproximadamente, en 39 años (si no hubiese retrasos en las renovaciones del órgano).

BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR DE LUQUE, Luis; Díez REVORIO, FRANCISCO J.; Fernández Miranda, Alfonso; GIMENO SENDRA, José V.; JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel; PÉREZ ROYO, Javier; PUNSET BLANCO, Ramón y SANTAMARÍA PASTOR, Juan A, "Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, págs. 13-90.

ALZAGA VILLAAMIL, Óscar. "Sobre la composición del Tribunal Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional,* núm. 10-11, 2002, págs. 149-180.

BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa; BIGLINO CAMPOS, Paloma; FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela; FREIXES SANJUAN, Teresa; GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar; REY MARTÍNEZ, Fernando y SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, "Encuesta sobre la igualdad entre hombres y mujeres", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 43, 2019, págs. 15–99. Disponible en: *https://doi.org/10.5944/trc.43.2019*.

BERCHOLC, Jorge O., "Debates en torno al perfil recomendable para los magistrados de un Tribunal Constitucional. El caso español y datos comparados", *Ars Boni et Aequi*, núm. 11 vol. 2, 2015, págs. 131-166.

CÁRDENAS CORDÓN, Alicia, *La jurisdicción constitucional de la igualdad. Una revisión crítica del papel del Tribunal Constitucional en la superación del orden de género*, Dykinson, Madrid, 2025 [en prensa].

CARMONA CONTRERAS, Ana María, "Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: Teoría y práctica", *Revista de las Cortes Generales,* núm. 113, 2022, págs. 245-273. Disponible en: *https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113*.

CGAE, "Catálogo de datos. Igualdad", [Estadísticas]. Disponible en: *https://datos.abogacia.es/catalogo-de-datos/igualdad/*. Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2024.

CGPJ, "Boletín de Acuerdos de 14 de abril de 2004". Disponible en: *https://www.poderjudicial.es/cgpj/eu/Zerbitzuak/BJKNko-hitzarmenak/Osoko-Bilkurak-egindako-Akordioak/Acuerdos-del-Pleno-del-CGPJ-de-14-de-abril-de-2004*.

CGPJ, "Boletín de Acuerdos de 27 de diciembre de 2022". Disponible en: *https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Acuerdos-del-CGPJ/Acuerdos-del-Pleno/Acuerdos-del-Pleno-del-CGPJ-de-27-de-diciembre-de-2022---Extraordinario*.

CGPJ, "Boletín de Acuerdos de 7 de junio de 2013". Disponible en: *https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Acuerdos-del-CGPJ/Acuerdos-del-Pleno/Acuerdos-del-Pleno-extraordinario-del-CGPJ-de-7-de-junio-de-2013*.

CGPJ, "Estructura demográfica de la Carrera Judicial", [Estadísticas], disponible en: *https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Estructura-demografica-de-la-Carrera-Judicial/*. Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2024.

CGPJ, *Informe al anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, 2005. Disponible en: *https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-anteproyecto-de-Ley-Organica-por-la-que-se-modifica-la-Ley-Organica-2-1979--de-3-de-octubre--del-Tribunal-Constitucional*.

CGPJ, *Memoria anual 2024 (correspondiente al ejercicio 2023)*, 2024. Disponible en: *https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2024--correspondiente-al-ejercicio-2023-*

CIDE, *Las desigualdades de la Educación en España*, Tomo II, Ministerio de Educación y Cultura, Madrid, 1999.

CIDE, *Las mujeres en el Sistema Educativo,* Instituto de la Mujer, Madrid, 2001. Disponible en: *https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaEducacion/Estudios/docs/MujeresEducacion00.pdf*.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 346. VII Legislatura. Comisión consultiva de nombramientos núm. 3, de 25 de octubre de 2001.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 526. XIV Legislatura. Comisión consultiva de nombramientos núm. 13, de 2 de noviembre de 2021.

Diario de Sesiones del Senado, núm. 161. XV Legislatura. Comisión de nombramientos, de 16 de julio de 2024.

Diario de Sesiones del Senado, núm. 392. IX Legislatura. Comisión de nombramientos, sesión extraordinaria, de 15 de julio de 2010.

Diario de Sesiones del Senado, núm. 64. XII Legislatura. Comisión de nombramientos, de 28 de febrero de 2017.

Diario de Sesiones del Senado, núm. 65. XII Legislatura. Comisión de nombramientos, de 1 de marzo de 2017.

ESTRADA MARÚN, José Antonio, *La designación de los magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica,* Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2017.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "Reflexiones en torno a la composición del Tribunal Constitucional", *THEMIS: Revista de Derecho,* núm. 26, 1993, págs. 15-28.

FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "La (des)igualdad en la composición del Tribunal Constitucional. La necesaria presencia equilibrada de mujeres y hombres en este órgano constitucional intérprete supremo de la CE de 1978", Ángela Figueruelo Burrieza, Marta del Pozo Pérez (dirs.) y Pablo Ramos Hernández (coord.), *(Des)igualdad y violencia de género. El nudo gordiano de la sociedad globalizada,* Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2020, págs. 159-175.

FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "Sobre la composición del Tribunal Constitucional: la necesaria presencia equilibrada de mujeres y hombres en este órgano constitucional intérprete supremo de la CE de 1978",

Marcos M. Fernando Pablo, Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Ricardo Rivero Ortega (dirs.) y Daniel Terrón Santos (coord.), *Liber amicorum salmanticensis profesor Ángel Sánchez Blanco: (cuarenta años de ordenamiento constitucional),* Ratio Legis, Salamanca, 2017, págs. 217-232.

FUNDACIÓN HAY DERECHO, *Buenas prácticas para los nombramientos políticos de órganos constitucionales de garantía* [Informe], 2023. Disponible en: *https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/10/buenas-practicas-para-los-nombramientos-politicos-de-organos-constitucionales-de-garantia.pdf*.

GABALDÓN LÓPEZ, José, "Artículo 159, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dirs.), *Comentarios a la Constitución española,* BOE, Madrid, 2018, págs. 1724-1741.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo, "La posición del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectiva", *Revista española de derecho constitucional,* núm. 1, 1981, págs. 35-132.

GARCÍA PELAYO, Manuel, "El "status" del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional",* núm. 1, vol. 1, 1980, págs. 11-34.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, "El Tribunal Constitucional y el principio de paridad", Asunción Ventura Franch y Mercedes Iglesias Bárez (coords.), *Manual de Derecho Constitucional español con perspectiva de género,* Universidad de Salamanca, Salamanca, 2020, págs. 391-415.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, "Una aproximación al Tribunal Constitucional español desde la teoría de la democracia deliberativa", *Revista General de Derecho Constitucional,* núm. 2, 2006, págs. 1-42.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, *Una constituyente feminista. ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?,* Marcial Pons, Madrid, 2017.

GONZÁLEZ REPRESA, Gaspar, "Artículo 159", Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario,* Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, págs. 402-412.

ICAB, *Estudio sobre la igualdad en el sector legal* [Informe], 2022. Disponible en: *https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2022/09/Estudio-sobre-la-igualdad-en-el-sector-legal-2022.pdf*.

METROSCOPIA, *La igualdad de género en la Abogacía Española: la evaluación actual de las abogadas y los abogados* [Informe], 2017. Disponible en: *https://www.abogacia.es/wpcontent/uploads/2017/12/Metroscopia_Informe_Abogacia_v2.pdf*.

MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN y FECYT, *Científicas en cifras 2023,* Secretaría General Técnica del Ministerio de Ciencia e Innovación, Madrid, 2023. Disponible en: *https://www.ciencia.gob.es/InfoGeneralPortal/documento/f4f6bb28-cae5-4da2-85f4-067508c410eb*.

Ministerio Fiscal, *Indicadores Igualdad* [Estadísticas], 2024. Disponible en: *https://www.fiscal.es/documents/d/fiscal/indicadores-igualdad-2024-1*.

NUÑO GÓMEZ, Laura, "Desigualdad y Educación. Modelo pedagógico y mito de la complementariedad", *Revista europea de derechos fundamentales,* núm. 24, 2014, págs. 147-166.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio y PRIETO SANCHÍS, Luis, *La Constitución Española de 1978: un estudio de derecho y política*, Fernando Torres, Valencia, 1981.

PÉREZ TREMPS, Pablo, *Tribunal constitucional y tribunales ordinarios: perspectivas del sistema de justicia constitucional en España*, SCJN, México, 2005.

RFDC, "Antecedentes sobre propuestas del Senado de nombramientos al Tribunal Constitucional" [Comunicado], 2016. Disponible en: *https://feministasconstitucional.org/wp-content/uploads/2016/11/Documento_explicativo._La_RFDC_ante_la_renovaci%C3%B3n_paracial_del_Tribunal_Constitucional.pdf*.

RODA ALCANTUD, Cristina, "Las mujeres en la universidad durante el franquismo. El Servicio Social obligatorio como forma de discriminación", Yolanda Romano Martín, Sara Velázquez García y Mattia Bianchi (coords.), *La mujer en la historia de la universidad. Retos, compromiso y logros*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, págs. 61-73.

RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca y RUBIO-MARÍN Ruth, "De paridad, igualdad y representación en el Estado democrático", *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 27, vol. 81, 2007, págs. 115-159.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel y PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, Francisco, "Artículo 160", Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dirs.), *Comentarios a la Constitución española,* BOE, Madrid, 2018, págs. 1746-1756.

RUBIO CASTRO, Ana María, "Los efectos jurídicos del *soft law* en materia de igualdad efectiva. La experiencia española", *Anuario de Filosofía del Derecho,* núm. 30, 2014, págs. 37-68.

SÁENZ BERCEO, María del Carmen, "Centenario del acceso de las mujeres a la Universidad. Real Orden de 8 de marzo de 1910", María José Clavo Sebastián y María Ángeles Goicoechea Gaona (coords.), *Miradas multidisciplinares para un mundo en igualdad: ponencias de la I Reunión Científica sobre Igualdad y Género,* Universidad de la Rioja, La Rioja, 2010, págs. 177-203.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, "El nombramiento de los magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional: ingeniería jurídica *vs.* Cultura política", Alejandro Villanueva Turnes (coord.), *El Tribunal Constitucional español. Una visión actualizada del supremo intérprete de la Constitución,* Tébar Flores, Madrid, 2018, págs. 27-60

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, "La deseable composición paritaria del Tribunal Constitucional" *Revista de Derecho Político,* núm. 101, 2018, págs. 741-774. Disponible en: *https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21977*.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, "El voto de calidad del presidente del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 85, 2009, págs. 201-211.

SEVILLA MERINO, Julia, "El estatuto jurídico de los magistrados del Tribunal Constitucional", Alejandro Villanueva Turnes (coord.), *El Tribunal Constitucional español: una visión actualizada del supremo intérprete de la Constitución,* Tébar Flores, Madrid, 2018, págs. 11-26.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Homenaje a las magistradas del Tribunal Constitucional con motivo del Día de la Mujer* [Mesa redonda], 2020. Disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=Hhj6NN81Va0&t=765s*.

VÁZQUEZ OSUNA, Federico, "Las primeras mujeres juezas y fiscales españolas (1931-1939): Las juristas pioneras", *ARENAL,* núm. 16, vol. 1, 2009, págs. 133-150.

II.
El debate entre equidad y paridad en el estado social[1]

Itziar Gómez Fernández
Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid
Letrada del Tribunal Constitucional

I. ¿UNA CUESTIÓN DE AMPLIACIÓN DE LA NOMENCLATURA?: IGUALDAD FORMAL, IGUALDAD MATERIAL, PARIDAD Y EQUIDAD

Desde la proclamación de la igualdad formal, en el contexto del desarrollo del constitucionalismo ilustrado liberal, la aproximación a la idea de igualdad, al principio de igualdad e incluso al derecho a la igualdad se ha visto mediatizada por la propia evolución del constitucionalismo teórico y, por supuesto, por los avances en el constitucionalismo político. Igualdad de género y representación política han marcado la historia del sufragismo de finales del siglo XIX y principios del XX. Igualdad e integración social han sido clave en el impulso del constitucionalismo social

1 Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto de I+D+i 2020 "La Constitución como instrumento de integración de la sociedad y del sistema político" (referencia PID2020-117503GB-I00), concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación y dirigido por Xabier Arzoz, Catedrático de Derecho Administrativo de la UNED.

desde la segunda década del S. XX. Igualdad y desarrollo del principio antidiscriminatorio han marcado el desarrollo del constitucionalismo multinivel, protagonizado por la integración del sistema internacional de garantía de los derechos humanos en los modelos nacionales desde mediados del S. XX. Igualdad y diversidad vienen inspirando, desde inicios del S. XXI un nuevo acercamiento al reconocimiento de los individuos y las identidades como elemento clave de la construcción de la ciudadanía contemporánea[2].

El discurso clásico de que el legislador debe asegurar el trato igual en la ley y el aplicador (integre el poder ejecutivo o el poder judicial) debe velar por la igualdad en la aplicación de la ley se vio completada, a la llegada del constitucionalismo social, por la idea de la necesaria acción de los poderes públicos para asegurar la igualdad sustantiva, una igualdad real en el disfrute efectivo de los derechos de todo orden contenidos en los textos constitucionales. Así, la integración de los miembros de una comunidad política entre sí y con el Estado no depende ya solo de la aplicación de las normas, sino de la posibilidad de que los efectos de la aplicación de la norma tengan un impacto equivalente en cada uno de los destinatarios, porque las condiciones de todos ello se asemejan lo suficiente.

La proyección de la igualdad formal impide la introducción de diferencias de trato legislativas, administrativas o jurisdiccionales basadas en alguna de las categorías consideradas como sospechosas de ser discriminatorias cuando se utilizan para tomar decisiones. Por su parte, esas mismas categorías, cuando denotan vulnerabilidad o situación de desventaja en el acceso al pleno disfrute de los derechos, habilitan la adopción de medidas legislativas, administrativas o jurisdiccionales tendentes a remover los obstáculos que encuentran las personas que poseen alguno de los rasgos a los que alude el principio antidiscriminatorio, para alcanzar la igualdad real en el plano del acceso a bienes, servicios y derechos. El principio antidiscriminatorio actúa, así entendido, como nexo de conexión entre el principio de igualdad material y el principio de igualdad formal.

Llevándola al ámbito de la regulación propia del ordenamiento constitucional español[3], es posible confirmar esta tesis. La doctrina y la jurisprudencia constitucional han confluido a la hora de reconocer que la

2 En este sentido, y para profundizar en la idea expresada en este párrafo, véase Piketty (2021).

3 Me remito aquí y en los siguientes tres párrafos, literalmente, a mi reciente trabajo "Principio de igualdad y principio antidiscriminatorio en el ordenamiento jurídico español", referenciado en la bibliografía final.

noción de igualdad formal se vincula estrechamente a la interdicción de discriminación por las causas específicas contempladas en el art. 14 CE. Así, de este precepto se deriva que los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) están obligados a garantizar la igualdad en la ley (mandato específico al legislador) y en la aplicación de la ley (mandato a la administración pública y al poder judicial), sin que pueda existir discriminación alguna basada en las causas previstas de forma no exhaustiva, ni excluyente, en el precepto, esto es por razón de nacimiento (dentro o fuera del matrimonio, lo que conecta con el art. 39.2 CE), raza, sexo, religión, opinión u otras circunstancias personales o sociales.

Efectivamente, estas causas son expresión de condiciones personales que sitúan a las personas en una posición de particular vulnerabilidad[4] o desventaja en relación con el acceso o disfrute a los derechos (la edad, el sexo, la orientación o la identidad sexual, la raza o la discapacidad son, seguramente, ejemplos manifiestos de ello), mientras que otras responden a señas de identidad de la persona que, en relación con una situación puntual, pueden colocarlas en la condición de sufrir un trato discriminatorio que no responde a un problema de discriminación o desventaja estructural o sistémica (es el supuesto de la discriminación por circunstancias familiares o de parentesco, por ejemplo).

Semejante noción de discriminación estructural (Añón, 2013, 147) tiene reflejo, por su parte, en la idea aspiracional de igualdad sustantiva o material que subyace en la previsión del art. 9.2 CE. Este precepto asume la desigualdad real que experimentan algunas personas debido a circunstancias o caracteres intrínsecos que las colocan en situación de desventaja efectiva, como condición suspensiva de la aplicación del principio de igualdad formal. Es decir, la desigualdad real opera como razón justificativa de la introducción en el sistema jurídico de disposiciones normativas o políticas públicas que prevén medidas diferenciadoras actuantes como herramientas compensatorias o medidas de reequilibrio, y cuya finalidad es colocar a toda la ciudadanía en condiciones equivalentes (podemos empezar a introducir aquí la palabra equitativas) para el ejercicio pleno e igualitario del resto de derechos fundamentales. En este caso el precepto no proscribe un determinado trato por parte de los destinatarios de la norma constitucional, sino un mandato expreso de promoción de la igualdad y de remoción de los obstáculos que frenan la consecución de esa igualdad real.

---

4 En relación con el recurso a la noción de vulnerabilidad, véase el trabajo crítico de Mª Ángeles (Maggy) Barrère Unzueta (2016).

Sobre la exigua base constitucional que facilitan los arts. 14 y 9.2 CE el legislador y la jurisprudencia han construido un sistema de garantías de la igualdad que ha introducido y validado herramientas jurídicas diversas. No nos detendremos ahora en el análisis de las mismas, pero sí apuntaremos que, en la última fase temporal del desarrollo del modelo de garantías –concretamente desde principios de los años 90 del pasado siglo–, han aparecido las nociones de paridad[5] y equidad[6]. Dicho en otros términos, igualdad material e igualdad formal ya no son los únicos conceptos presentes cuando reflexionamos y resolvemos problemas vinculados al desarrollo de la libertad individual y el pleno desarrollo de la personalidad de las mujeres, esto es de las opciones vitales con trascendencia pública y con trascendencia privada, en el ámbito de la igualdad entre ambos sexos. Cuando hablamos en particular del sexo como categoría que activa el principio antidiscriminatorio y, al tiempo, justifica la acción promocional del Estado, la paridad y la equidad son nociones que han venido a ocupar el espacio de la reflexión dogmática[7]. La cuestión que ahora nos interpela es la de la delimitación conceptual de ambas nociones.

---

5 La noción de paridad, tal y como ahora la empleamos en los estudios feministas puede encontrar su génesis en el texto firmado por Gaspard, Le Gall y Ervan-Schreiber (1992). Véase la descripción del interés de la obra en el contexto del desarrollo de la noción y la relevancia del movimiento feminista francés en dicho avance a partir de Zúñiga Añazco (2013, 88 y siguientes).

6 Se identifica como una de las primeras obras que plantean el principio de equidad en relación con el género el trabajo de Saltzman (1992) referenciado en la bibliografía. Esta obra desarrolla desarrolla la tesis de que la estratificación genérica (esto es el sistema de desventaja femenina) implica algún grado de desventaja social para las mujeres y de que "la reproducción la desigualdad entre los sexos está fundamentalmente arraigada en la división del trabajo por sexos". A partir de tal planteamiento, Saltzman analiza cómo las oportunidades colectivas de las mujeres para elevar su estatus o modificar los parámetros de estratificación genérica pasan por un acceso creciente al trabajo generador de recursos, que está controlado por las élites masculinas. Esta constatación lleva a la autora a trabajar sobre el acceso de la mujer a las élites, de modo tal que la conclusión final de su estudio es que "hasta que las mujeres no consoliden su poder, seguirán siendo una mano de obra prescindible que se usa según las necesidades y los intereses de las élites, mayoritariamente masculinas. La clave para la consolidación del poder está en la presencia continuada de la mayor parte de las mujeres en la fuerza de trabajo y su paso, en números algo más que simbólicos a las filas de las élites, de los distribuidores de recursos y oportunidades y de los que crean las definiciones sociales" (298). Resalto estas ideas porque me parece que ponen de manifiesto, ya desde el principio de la reflexión, cómo existen teorías que defienden la conexión entre equidad y poder (presencia en los espacios de toma de decisiones) aunque no califiquen esta conexión desde la óptica de los vínculos entre equidad y paridad.

7 Sobre la aparición del término paridad y la metamorfosis de la noción de igualdad en la noción de paridad a partir de la Conferencia de Beijing de 1995 véase Zúñiga Añazco (2013, 85).

Y es que, si bien el sexo ha sido tratado, hasta la fecha, como una más entre varias causas de discriminación, en realidad merecería un tratamiento específico, desde el análisis de la teoría de la igualdad, que no ha recibido hasta la aparición en escena de la noción de paridad (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2007, 140). Las mujeres no somos un colectivo o la parte de un todo. Las mujeres somos las mitad del todo y por eso la discriminación por razón de sexo posee una singularidad propia que introduce distorsiones analíticas cuando tratamos de explicar, por ejemplo, la cobertura constitucional de medidas de parificación. Asimismo, estamos viendo que sin que se hayan alcanzado los objetivos específicos vinculados a las pretensiones de democracia paritaria, el debate sobre la equidad de género se está reforzando y parece querer ocupar el espacio de los debates sobre paridad. Y por eso parece necesario emprender una mínima actividad de clarificación de las definiciones y de especificación de las mismas cuando se proyecta su uso sobre los estudios feministas.

II. ENTONCES, ¿CUÁL ES EL ANCLAJE CONSTITUCIONAL DE LA PARIDAD?

A. Medidas de parificación como medidas de acción positiva

Cuando hablamos de paridad[8] o de democracia paritaria, nos referimos un concepto bajo el que se sitúan una serie de medidas destinadas a conseguir la composición equilibrada de mujeres y hombres en "distintos tipos de instituciones, organizaciones y entidades políticas, sociales, culturales y económicas, tanto a nivel estatal como subestatal e internacional", aunque su impacto "es especialmente significativo en la dimensión representativa de los sistemas políticos democráticos, prestando

8 Interesa recordar la asignación que hace Rosa Cobo de las políticas de paridad dentro de las tres grandes corrientes feministas contemporáneas. Esta autora sostiene que, dentro de los feminismos, el feminismo de la diferencia se vincula con las políticas del reconocimiento y de la identidad, que refuerzan la identidad de grupo; el feminismo postmoderno o deconstructivo plantea la deconstrucción de las identidades de grupo porque entienden que la consolidación deviene normativa y coactiva con sus miembros; mientras que el feminismo de la igualdad sustenta desde finales del S. XX las políticas de paridad, asumiendo aspectos de las propuestas del reconocimiento y de la identidad y compartiendo el antiesencialismo posmoderno, pero poniendo el énfasis en *políticas de la vindicación* que apuestan por el viejo paradigma redistributivo pero que entienden que es insuficiente (Cobo, 2004, 24).

atención al rol de partidos políticos, grupos parlamentarios y gobiernos para incorporar los llamados «intereses» de las mujeres a la agenda." (Aldeguer, 2020, 345).

Así pues, no se trata tanto de un concepto ubicado en el ámbito dogmático de los derechos, como de una noción asociada al examen de la organización, gestión y distribución del poder. Pero tampoco puede afirmarse que la paridad se agote con la mera presencia "equilibrada"[9] de ambos sexos en los espacios reservados a la toma de decisiones relevantes en el marco del ejercicio del poder público, puesto que la noción de paridad evoca también la "calidad" de la presencia de las mujeres, atribuyendo una naturaleza cualitativa y no solo cuantitativa al concepto, y obligándonos a reflexionar en clave de procesos y pautas de reclutamiento, y en clave de posicionamiento de la agenda feminista en esos espacios decisionales y decisivos.

Sin embargo, a pesar de la riqueza de la noción en términos de teoría del poder y, por lo mismo, de teoría del Estado y de la Constitución, en el ordenamiento jurídico español el único anclaje constitucional que hasta la fecha se ha venido atribuyendo por la mayor parte de la doctrina a la noción de paridad es el que proporcionan los arts. 14 y 9.2 CE, y quizá podríamos referirnos al art. 1.1. CE que alude a la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico. Pero ningún precepto más en el texto constitucional justifica la asunción de un modelo de representación y acceso al poder en términos paritarios por razón de sexo.

Es más, como argumento en contra de las medidas de parificación se ha venido acudiendo desde la aprobación de las llamadas listas paritarias en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOI), al art. 103 CE, que establece que el acceso a la función pública se adecuará a los principios de mérito y capacidad, oposición argumental que obvia que los puestos de repre-

9 Al hablar de paridad en este texto mi comprensión del concepto integra que el umbral mínimo de presencia requerida para hablar de paridad debería ser el 50%, respondiendo así a criterios de justicia distributiva cuantitativamente lógicos si se parte de la base de la estructura estadística real de nuestras sociedades. Pero nuestra legislación no se ubica en esta comprensión de la paridad, sino que asimila paridad y presencia equilibrada, bajando ahí diez puntos porcentuales el umbral de la presencia mínima (es decir nos movemos en la horquilla de presencia del 40/60%). En ningún caso aparece en este texto la identificación entre paridad y la barrera de la masa crítica (30%), que es la que garantiza una cierta eficacia para que no queden comprometidos los intereses legislativos o políticos de quienes se mantienen en ese nivel de presencia. Sobre la noción de masa crítica véase Dahlerup (2006).

sentación que responden al concurso electoral y que se derivan de dicho concurso en la formación de gobiernos de todo orden territorial, no responden en su totalidad a la noción de función pública. En cualquier caso, el debate se complica y actualiza la crítica desde el momento en que la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres (en adelante Ley Orgánica de Paridad o LOP)[10], modifica un significativo paquete de leyes para establecer un mandato de parificación en espacios de toma de decisiones que se integran tanto en el ámbito del poder gubernativo, como en el del poder judicial, la administración pública, o el poder económico[11]. Y en algunos de estos espacios si debe aplicarse el mandato del art. 103 CE.

---

10 Cabe recordar que ya en 2018, la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificó el artículo 567.1 LOPJ para establecer que, en la designación de los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial, se atendiera al principio de presencia paritaria entre mujeres y hombres. Quedando demorada la aplicación de la norma hasta la constitución del primer Consejo General del Poder Judicial posterior a la entrada en vigor de dicha ley, cuando se aprobó la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, se acababa de nombrar al primer CGPJ sujeto a la norma de paridad. La aplicación del principio supone que el 60% del Consejo, esto es 12 vocales, son varones y el 40%, es decir, 8, son mujeres. La presidencia también la ocupa una mujer.

11 La LOP modifica: i) arts. 44 bis, 187.2 y 206 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para introducir las listas electorales paritarias o listas cremallera; ii) art. 16.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; iii) arts. 7 y 9.3, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; iv) art. 14.1 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; v) art. 30.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; vi) arts. 568.1 y 2, arts. 599.1.4ª y 602.1.d) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; vii). art. 12.2 bis de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para garantizar que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento del conjunto de titulares de Vicepresidencias y Ministerios; viii) art. 54.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con aplicación a los nombramientos de las personas titulares de los órganos superiores y directivos y en el personal de alta dirección de las entidades del sector público institucional estatal, incluyendo expresamente el nombramiento de las personas titulares de las Secretarías de Estado, así como a las personas que ocupen puestos de máxima responsabilidad, tengan contratos de alta dirección o formen parte de los órganos colegiados de gobierno del sector público estatal; además se añade un art. 55 bis y un art. 84 bis; ix) art. 529 bis de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio; x) art. 292 de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión; xi) arts. 5 v), 11 y 15 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales; xii) art. 24.4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal; xiii) disposición adicional a la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical; xiv) disposición adicional al Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; xv) art. 17.1 y 4 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de

Ahora bien, la Ley Orgánica de Paridad no hace sino profundizar en la línea apuntada por la Ley Orgánica de Igualdad del año 2007. La LOI impuso algunas medidas para mejorar los porcentajes de representación femenina en los espacios de toma de decisiones, pero, efectivamente, nunca habló de paridad, limitándose a referirse al "principio de presencia o composición equilibrada" que se impone en la elaboración de listas electorales y en los nombramientos a órganos directivos de la Administración General del Estado, a los órganos de selección y valoración del personal y a las designaciones de miembros de órganos colegiados, comités y consejos de administración de empresas en cuya capital participe la Administración General del Estado. La proyección de este principio no exige la distribución de los espacios al 50% entre hombres y mujeres, sino que se limita a establecer que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superarán el 60%, ni serán inferiores al 40% (disposición adicional primera LOI).

La Ley Orgánica de Paridad no cambia en términos cuantitativos el porcentaje de presencia masculina o femenina obligatoria respecto de los previsto en la Ley Orgánica de Igualdad. De hecho define en su disposición adicional primera el concepto de representación paritaria y presencia equilibrada entre mujeres y hombres de manera idéntica a como definía el principio de presencia equilibrada la disposición adicional de la LOI. El único matiz que aporta la LOP es la posibilidad de excepcionar la presencia máxima de mujeres y permitir un porcentaje superior al 60%, en consonancia con el principio de acción positiva, siempre que ello se justifique. Así pues, tanto el principio de presencia equilibrada como la aplicación de la representación paritaria comparten exactamente la misma horquilla, y la única diferencia sustancial entre la LOI y la LOP es que esta última se proyecta también hacia órganos constitucionales o poderes con reconocimiento constitucional respecto de cuya composición o régimen de nombramiento la Constitución no establece condición alguna relacionada con el sexo.

El soporte constitucional aparece, de nuevo, como inexistente o apenas identificable en los arts. 14 y 9.2 CE. La Constitución no habla de democracia paritaria y es necesario hacer un esfuerzo hermenéutico intenso para justificar un mandato de tal calado en el texto de 1978. Podría

---

marzo, del Sistema Universitario; xvi) disposición adicional de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones; xvii) disposición adicional de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social; xviii) disposición adicional de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

entenderse que el Tribunal Constitucional lo ha hecho ya en las sentencias que recogen los pronunciamientos de constitucionalidad respecto de las listas electorales sujetas al principio de composición equilibrada (por todas SSTC 12/2008[12], de 29 enero y 40/2011, de 31 de marzo), y en las que se manifiestan sobre la proyección del principio en la composición de órganos de selección universitarios (SSTC 176/2015, de 22 julio; 87/2014, de 29 mayo y 13/2009, de 19 enero).

La argumentación de la STC 12/2008 parte del presupuesto de que la LOI establece técnicas diversas para lograr la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y califica esas medidas como acciones positivas y medidas de discriminación positiva, incluyendo el principio de composición equilibrada de las listas electorales como una de estas técnicas. A partir de tal calificación, y acudiendo a diversos textos de derecho internacional de los derechos humanos, a varias normas de derecho de la Unión Europea, y a la invocación de fuentes de derecho comparado, el Tribunal concluye que las definidas como técnicas de acción positiva tienen cabida en el amplio contenido del art. 9.2 CE *"que se proyecta expresamente a la participación política y que a la idea de remover añade, además, las de promover y facilitar"* (FJ 2).

El TC explica, apelando a dicho precepto, de qué modo fue posible introducir en el sistema constitucional español las listas electorales equilibradas sin necesidad de modificar la Constitución, como debieron hacer los sistemas italiano o francés. A mi juicio, haciendo de la necesidad –o mejor dicho de la proverbial dificultad de reforma constitucional en España–, virtud, la jurisprudencia constitucional sustenta en el art. 9.2 CE las medidas tendentes a la parificación, a pesar de las dificultades dogmáticas que de esta aplicación se derivan. Así sostiene de manera clara el Tribunal que *"en particular del art. 9.2 CE, y de la interpretación sistemática del conjunto de preceptos constitucionales que inciden en este ámbito, deriva la justificación constitucional de que los cauces e instrumentos establecidos por el legislador faciliten la participación de todos los ciudadanos, removiendo, cuando sea preciso, los obstáculos de todo orden, tanto normativos como estrictamente fácticos, que la impidan o dificulten*

12 La sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife y el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, en relación con el artículo 44 bis y concordantes de la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general, redactados por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

y promoviendo las condiciones garantizadoras de la igualdad de los ciudadanos. En este punto cabe añadir que la igualdad sustantiva no sólo facilita la participación efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la noción de ciudadanía" (STC 12/2008, FJ 2).

Y no se olvida la sentencia del vínculo entre el principio de representación equilibrada y el art. 14 CE cuando afirma que esta previsión *"persigue la efectividad del art. 14 CE en el ámbito de la representación política, donde, si bien hombres y mujeres son formalmente iguales, es evidente que las segundas han estado siempre materialmente preteridas. Exigir de los partidos políticos que cumplan con su condición constitucional de instrumento para la participación política (art. 6 CE), mediante una integración de sus candidaturas que permita la participación equilibrada de ambos sexos, supone servirse de los partidos para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el art. 9.2 CE. Y hacerlo, además, de una manera constitucionalmente lícita, pues con la composición de las Cámaras legislativas o de los Ayuntamientos se asegura la incorporación en los procedimientos normativos y de ejercicio del poder público de las mujeres (que suponen la mitad de la población) en un número significativo. Ello resulta coherente, en definitiva, con el principio democrático que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados"* (FJ 5).

La cuestión que suscita la lectura de esta jurisprudencia, es si las mismas apreciaciones pueden extenderse al supuesto de los mandatos de parificación en los órganos constitucionales previstos en la LOP, incluso en ausencia de precepto expreso en los modelos de nombramiento constitucionalmente establecidos. O si son aplicables al supuesto de nombramientos que impliquen algún margen de discrecionalidad o apreciación de méritos en el seno del poder judicial esto es, por poner solo un ejemplo, al nombramiento de la totalidad de los magistrados del Tribunal Supremo, como tercera categoría profesional dentro de la carrera judicial.

Con la misma voluntad que inspiró al Tribunal Constitucional en el 2008, y pensando en formular una interpretación sistemática de la Constitución coherente con el marco internacional de referencia y con la actual comprensión del término democracia, que no permite imaginar la exclusión participativa de la mitad femenina de la ciudadanía, podríamos decir que sí. Que el art. 9.2 CE es el eje que sostiene las medidas de parificación de la LOP. Pero cada vez se hace más difícil continuar avanzando sin pensar en modificaciones textuales de la Constitución de 1978.

Creo que el magistrado Pérez Tremps da la clave de la dificultad en su voto concurrente a la STC 13/2009, previamente citada y referida a la aplicación del principio de presencia equilibrada a la composición de órganos de selección universitarios. Pérez Tremps asume la matriz del argumento de constitucionalidad del principio de presencia equilibrada concretamente en los órganos de selección para puestos de la administración y sostiene que *"(p)uesto que cualquier acción positiva supone siempre la persecución de un fin, favorecer a un colectivo respecto de otro u otros por la situación de desigualdad en que se encuentra aquél, dicha acción debe ajustarse a un juicio global de constitucionalidad, por más que la intensidad de éste pueda variar atendiendo al tipo de medida, pero que siempre debe superarse"*. Por tanto, la idea es que, si hablamos de "favorecer" a las mujeres (y hablamos de eso según el propio magistrado) y por tanto usamos la categoría sexo para legislar, pese al principio antidiscriminatorio del art. 14 CE, entonces hay que aplicar a la medida un juicio de constitucionalidad intenso que incluya:

i. la existencia de una finalidad constitucionalmente legítima en la medida adoptada, finalidad que es, según el voto: *"la no discriminación de la mujer respecto del hombre, que justifica una determinada política de género, que encuentra incluso acomodo en la norma fundamental (art. 9.2 en relación con el art. 14 CE)"*.

ii. la superación del juicio de idoneidad de la medida para alcanzar el fin perseguido, y es aquí donde el voto considera que esa idoneidad no se justifica adecuadamente ni en la propia ley ni en la sentencia, y descarta que la idoneidad venga dada por un intento de evitar comportamientos sexistas en los órganos de selección –que no ha quedado probado–, o por la necesidad de reaccionar frente a una estructural descompensación de sexos en la composición de las Administraciones públicas afectadas –porque esto tampoco ha sido alegado–. Argumenta, en cambio, que la desigualdad estructural por razón de sexo que se verifica en la sociedad puede justificar las *"medidas tendentes a garantizar que las sensibilidades de los dos sexos están presentes en los órganos que tienen que seleccionar a los componentes de las Administraciones públicas o que conceder premios, subvenciones, etc. Sólo el afianzamiento de la inexistencia de prácticas sexistas en ese terreno puede, temporalmente, justificar medidas difícilmente conciliables en abstracto con el principio de igualdad"*.

iii. y el análisis de la temporalidad de las medidas. El magistrado sostiene que *"las medidas positivas tienen una lógica temporal ya que*

sólo tienen sentido mientras existe una situación de discriminación y se procura su desaparición (STC 128/1987, por todas). A este respecto, la Ley impugnada, aunque no fija plazo alguno para la remoción de las medidas por cuanto resulta imposible prever cuándo debe proceder a esa remoción, es lo cierto que al menos sí aporta elementos en ese sentido al establecer mecanismos cuya finalidad es precisamente valorar la incidencia de la Ley y el alcance real de las posibles situaciones discriminatorias (en especial art. 19)".

B. Medidas de parificación como medidas inherentes a la estabilización del sistema democrático: no es igualdad, es democracia

Entiendo que, efectivamente, la consideración que formula el voto particular puede ser validado desde la óptica del juicio de constitucionalidad que debe proyectarse a medidas de acción positiva. Pero, si se acepta este planteamiento entonces es imprescindible sustraer a las medidas de parificación de esta lógica, porque no podrían preverse con carácter indefinido, ni podrían justificarse en contextos de sobrerrepresentación femenina, lo que supondría que, en su aplicación, podrían devenir, de hecho, inconstitucionales.

La lógica de la paridad excede, a mi juicio, la lógica de la igualdad material, y presupone que las mujeres no estamos integradas en un "grupo", ni el sexo es una condición intrínseca de vulnerabilidad que exija una actividad promocional del Estado. La paridad no habla en términos de garantizar el igual acceso a bienes, servicios y derechos. La paridad habla el lenguaje del poder, y no el lenguaje de los derechos, que es al que se refiere el principio antidiscriminatorio y el principio promocional del art. 9.2 CE. Por eso es difícil anclar las medidas de parificación exclusivamente al art. 9.2 CE y es necesario comenzar a pensar en la exégesis contemporánea del preámbulo, cuando se refiere a la voluntad del constituyente de establecer una sociedad democrática avanzada; en el art. 1.1 cuando proclama que España es un estado democrático de derecho; en los arts. 6, 7 y 36 que exigen un funcionamiento democrático a los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales y colegios profesionales.

En esta misma línea argumental llevan algunos años trabajando Ruth Rubio y Blanca Rodríguez (2007), y me parece adecuado citarlas literalmente en este tema. Ruth Rubio (2022), en un diálogo interesantísimo con Micaela Alterio (2022), en relación con el anclaje de la paridad a

los derechos humanos, dice, evocando el trabajo conjunto con Blanca Rodríguez publicado en 2009: *"que la mejor explicación del fenómeno de expansión de la paridad de género como meta (…) no se hallaba, más allá de lo que pudieran rezar algunos pronunciamientos judiciales, en el principio de la igualdad sustantiva (ubicado dentro del ámbito dogmático de la constitución). Tal principio no justificaría, a nuestro entender, ni la ambición de la igualdad de resultados (en vez de la igualdad de oportunidades que le es mucho más propia), ni la vocación de permanencia, ni, sobre todo, explicaría el hecho de que la ola mundial de cuotas, como fenómeno global, haya priorizado netamente la categoría del género frente a cualquier otra. Nos decantábamos por ello por anclar la paridad dentro de las reglas orgánicas de entendimiento de la democracia misma y, desde un punto de vista normativo, distinguíamos a su vez entre democracia representativa de corte tradicional, democracia espejo, democracia deliberativa y democracia paritaria. Concluíamos así que la lógica de la democracia paritaria (cuyo objeto central cifrábamos en la superación de los roles de género y la definición misma del género masculino como sinónimo de autoridad y poder que el Estado moderno, asentado sobre el contrato sexual, no habría hecho sino consolidar y del femenino, como su negación) era la que mejor explicaba el fenómeno de las medidas que a escala global se estaban adoptando en aras de la representación paritaria de los sexos".*

Quizá una prueba "normativa" inequívoca de que la paridad actúa como estrategia de transformación política y por tanto se conecta con los principios que articulan la soberanía, el poder, es que la reforma de la Constitución Francesa del año 1999[13] introduce la garantía de acceso igualitario de hombres y mujeres a los mandatos electorales y funciones electivas en el art. 3 del texto, dentro del Título I, reservado a la soberanía nacional.

C. La paridad, el mérito y la capacidad: un punto de inflexión para abandonar la meritocracia sin equidad

Junto a las dificultades descritas, y asociadas a la suficiencia o insuficiencia de la noción de igualdad sustantiva para dar el salto argumental a la paridad, nos encontramos con que la Constitución podría oponer algunos principios a la parificación por razón de sexo en los órganos de toma de decisiones o en los puestos de ejercicio de poder público. El profesor Velasco Caballero lo enuncia de una forma interesante cuando, al refe-

13 Loi constitutionnelle nº 99-569 relative à la égalité entre les femmes et les hommes, de 8 de julio de 1999.

rirse a las coordenadas constitucionales de las cuotas y preferencias[14], dice que *"(e)n términos generales, el cuadro de bienes constitucionales está compuesto por el valor, principio y derecho de igualdad (art. 1.1, 9.2 y 14 CE), el derecho fundamental a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), el principio de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (art. 103.3 CE) y el principio de eficacia en la actividad administrativa (art. 103.1 CE). Cada concreta cuota o preferencia activa de forma diferenciada este cuadro elemental de bienes constitucionales"*. Y, en un análisis ponderativo de esos bienes o intereses, es donde puede estar la clave de la aplicación más o menos eficaz de un sistema de parificación en razón del sexo.

Los recientes informes del Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial[15] y de la Comisión de Igualdad[16] del mismo órgano, plantean precisamente las dificultades que el mandato del art. 103 CE, podría imponer a la aplicación de los criterios de mérito y capacidad. En el informe de la Comisión se defiende que los porcentajes de presencia equilibrada se deben proyectar sobre la composición de cada ámbito de "representación y decisión", mientras que el informe del Gabinete Técnico sostiene que se cumpliría el mandato de nombramientos paritarios de la LOP si se garantiza la paridad a lo largo de la "duración del mandato" del actual órgano de gobierno de los jueces, previsto hasta 2029. Además, el informe del Gabinete Técnico sostiene que no es posible atribuir al sexo de los candidatos "una relevancia mayor que al mérito y la capacidad". Así que, en el fondo, la cuestión a determinar es cuales de las coordenadas constitucionales entran en juego a la hora de sostener las medidas de parificación.

Velasco defiende que resulta preciso distinguir entre el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE) y el derecho de acceso a las funciones públicas (garantizado también por el art. 23.2 CE), que se vincula a las exigencias de mérito y capacidad del art. 103.3 CE y que por, tanto, impediría *"severamente toda cuota o preferencia, a favor de cualquier gru-*

14 En los estudios sobre presencia de determinados grupos o categorías sociales en puestos de representación política o en órganos o entidades públicas o privadas, se categorizan las herramientas para garantizar dicha presencia en torno a las cuotas, reservas o criterios de preferencia (Velasco Caballero, 2024, 113) y se sostiene que las mismas tienen la utilidad de "garantizar o aumentar la presencia de un concreto grupo o categoría social en concretas entidades o instituciones públicas. No están ligadas a un único grupo social, como tampoco a una única finalidad" (Velasco Caballero, 2024, 116).

15 Este informe se discutió en el Pleno del 27 de noviembre.

16 El informe de la Comisión se aprobó, según noticias de prensa el 21 de octubre de 2024.

po social, que no satisfaga exigencias mínimas de mérito y capacidad (STC 269/1994, FJ 5). Estas exigencias podrán ser, en su caso, especiales. Pero no inexistentes o desconectadas de las características y cualificaciones propios de los cuerpos funcionariales u órganos a los que se refiere el acceso (o promoción)" (Velasco Caballero, 2024, 128).

El argumento expuesto, sobre el que trabajan otros autores y respecto del que existe poca disidencia doctrinal, se refuerza con la idea de que *"(p)rincipio de igualdad y criterio de mérito y capacidad en el acceso al empleo público –y en el ascenso o acceso, dentro de él, a los distintos puestos de trabajo– constituyen un binomio inescindible. Como ha puesto de relieve, reiteradamente, la jurisprudencia constitucional (SSTC 50/1986, 206/1988, 67/1989 y 27/1991, entre otras muchas), la igualdad impone en esta materia que, salvo excepción justificada en la protección de otros principios constitucionales (por ejemplo, la protección de la familia; SSTC 192 y 200/1991), el legislador y el aplicador de la ley no pueden establecer otras diferencias que las que deriven del mérito y la capacidad"* (Sánchez Morón, 2000, 142).

El problema de este argumentario, en el que no es posible profundizar más en este momento, es que las coordenadas constitucionales no están definidas de forma completa por lo que hace a las medidas de parificación relacionadas con el sexo. Tanto en los cargos públicos como en las funciones públicas se ejerce poder público. En el caso de los cargos públicos representativos se ejerce –esencialmente– poder legislativo o poder normativo infralegal –si hablamos de entes dotados de autonomía local–, mientras que, en el supuesto de las funciones públicas, se va a ejercer poder judicial o poder ejecutivo con más o menos naturaleza administrativa o política en virtud el nivel administrativo en que se desarrolle esa función pública. Por tanto, si hablamos de poder, no podemos formular las coordenadas constitucionales de referencias obviando ese hecho y haciendo referencia principal a la igualdad, mérito y capacidad. Porque esa reflexión, como hemos apuntado antes, nos conduce a la identificación de paradojas difícilmente salvables (Mertens de Wilmars, 2015, 176).

Velasco Caballero lo expresa del modo siguiente: *"la igualación de los grupos originariamente desfavorecidos se hace normalmente a costa de otro u otros grupos, que de esta manera experimentan un perjuicio, aunque tal perjuicio puede ser jurídicamente irrelevante. (…) En este sentido, si bien no todas las posibles formas de "acción positiva" a favor de un grupo desfavorecido afectan a los miembros de otros grupos, sí producen efectos restrictivos (aunque no necesariamente discriminatorios) las cuotas o prefe-*

rencias que imponen limitaciones reflejas (mirror discrimination) a otros grupos. Por definición, toda cuota o preferencia se refiere a una cantidad global de puestos que se distribuye entre varios posibles candidatos. De tal manera que, si un grupo social de facto o de iure se beneficia mayoritariamente del montante total, cualquier cuota o preferencia sobrevenida a favor de otro grupo supone una reducción en la posición del grupo originariamente más beneficiado. (…) Incluso cuando la cuota trata paritariamente a dos categorías sociales simétricas (como una cuota del 50 por 100 a favor de cualquiera de los dos sexos), la mejora de un grupo implica el empeoramiento relativo del otro grupo. Habla aquí la jurisprudencia de un "Derecho desigual igualatorio" (STC 13/2009, FJ 11). El perjuicio relativo que provoca la cuota puede ser empíricamente insignificante o jurídicamente irrelevante, pero no es inexistente" (Velasco, 2024, 130).

Por supuesto, planteado en estrictos términos de juicio de igualdad, la paradoja resulta irresoluble salvo que se asuma, como hacía Pérez Tremps en su voto, que estamos ante un "mal" (una desigualdad) necesario, justificado y transitorio. Por eso es preciso salir de la argumentación en estrictos términos de igualdad sustantiva, que, además, son términos esencialmente iusindividuales (Velasco, 2024, 131) y que presuponen que "el grupo perjudicado por la parificación", esto es los varones, que son los que perderían el "espacio", tienen un derecho innato a ocupar ese espacio, porque lo han venido ocupando y se trata de desplazar a una parte de ellos de las funciones y cargos públicos. Efectivamente, de hecho, el objetivo igualador de la noción de parificación supone desplazamiento. Pero jurídicamente no existiría tal desplazamiento, salvo desde una asunción de ocupación natural de los cargos y funciones por quienes tradicionalmente los han ocupado, en aplicación de un ordenamiento jurídico impeditivo del reparto del espacio en términos de equilibrio de sexos.

A mi juicio, los argumentos expuestos en los apartados B y C de este epígrafe certifican que el mejor anclaje constitucional de la paridad no está donde habitualmente solemos ubicarlo, sino en la resignificación del concepto de democracia representativa que, por fuerza, debe ser paritaria[17]. Y debe serlo con vocación de permanencia. En este contexto, que

17 Entro otros autores, Elviro Aranda niega la aproximación dicotómica presente en mi reflexión, rechazando que pueda abordarse la cuestión de la reforma del sistema democrático desde una visión del mundo en dos mitades. Aranda asegura que "aquellas opciones que se decantan por la división del mundo en dos mitades rompen con el principio de igualdad construido a partir de un individuo abstracto y echan mano de un criterio irracional (entendido por tal la apelación a la naturaleza y no a la razón) poco compatible con la democracia representativa", y alerta sobre la necesidad de "ponerse en guardia en

no puede obviar el mandato constitucional de la atención al mérito y la capacidad, la equidad puede ser ubicada en el ámbito de la remoción de los obstáculos existentes para que la concurrencia de estas dos condiciones, mérito y capacidad, sea un presupuesto de la aplicación de las políticas de parificación que supere los sesgos de género. Veamos cómo.

III. ¿POR QUÉ INTRODUCIR LA CUESTIÓN DE LA EQUIDAD EN EL DEBATE?

En su trabajo "Una breve historia de la igualdad", Thomas Piketty sostiene que *"la difusión del conocimiento siempre ha sido la herramienta central para lograr la igualdad real, más allá del origen de cada uno. El problema es que existe un abismo monumental entre el discurso oficial sobre la igualdad de oportunidades y la realidad de las desigualdades educativas a las que se enfrentan las clases desfavorecidas"* (Piketty, 2021, 212).

Piketty se refiere, esencialmente a las clases económicamente desfavorecidas, pero también a la persistencia del patriarcado para concluir que *"por muy central que sea, la cuestión de la justicia educativa no lo resuelve todo. Cuando los prejuicios contra determinados grupos sociales están demasiado arraigados, puede ser indispensable tener que recurrir a otros medios de actuación, como las cuotas de acceso a determinadas funciones y profesiones (…)."* (Piketty, 2021, 221). La justicia educativa a la que se refiere Piketty es la base lógica para sustentar las medidas de parificación permanentes, que no van destinadas a superar prejuicios y, por tanto, a reforzar el principio antidiscriminatorio, sino a distribuir el poder de manera que ninguno de los sexos esté sobre representado en el ejercicio del mismo, y ninguno de los sexos abuse de la posición de dominio para someter al otro. Y, en paralelo, la justicia educativa o la igualdad en el proceso educativo conducirá a una selección de quienes ejercen el poder público que, cuando ello sea relevante, se base en criterios de mé-

---

un sistema que tiene como objetivo prioritario reforzar la racionalidad de los seres humanos y la sociedad en la que viven, sobre la base de la igualdad jurídica de derechos y oportunidades" (Aranda, 2013, p. 138). La cuestión es que este autor da valor de principio a la noción e igualdad universal liberal que yo cuestiono. "El universal", el paradigma que define lo que es el todo, es el individuo varón con unas determinadas características. La igualdad ilustrada, no sirve, por tanto, para identificar a quienes se hallan fuera "del universal". Esa concepción nos lleva a la paradoja que planteo en el texto y que nos impide avanzar.

rito y capacidad asociados a un acceso igualitario, a la posibilidad de alcanzar el mérito y la capacidad independientemente, no solo del sexo, sino del origen socioeconómico. Por tanto, la conexión entre paridad y equidad se mueve principal –pero no exclusivamente–, en el ámbito de la educación y la formación.

De hecho, empezamos a preguntarnos por la conexión entre equidad y paridad cuando la primera salta, en el ordenamiento español, desde las leyes educativas a la normativa universitaria y a algunas leyes sobre derechos de las mujeres. La cuestión que suscita algunos problemas de encaje es que, en el ámbito universitario, la paridad se proyecta no sólo a lo concerniente a la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y éxito en el sistema educativo del estudiantado, sino también a lo relativo a la carrera profesional del personal docente e investigador.

Pero antes de ahondar en el itinerario normativo vale la pena detenerse en la conformación conceptual de la idea de equidad.

A. Una noción de equidad

Etimológicamente parece que la palabra latina *aequitas* tiene una raíz similar a la raíz sanscrita de *aika* o *aykya*, que alude a equilibrio, igualdad, proporción que se encuentra en la unidad o en la identidad, términos estos que traducen conceptos presentes en la palabra procedente del sánscrito y también en la griega *ἑοικα*. En el ámbito de la justicia, *aequitas* se oponía a *ius*, porque la equidad apelaba a un temperamento moral necesario para inspirar un juicio, mientras que el derecho apelaba a la certeza de lo escrito y sancionable en caso de incumplimiento (Chiodi, 2020[18]). La propia evolución de la noción de *equity* en el derecho anglosajón también plantea la dicotomía entre el derecho cierto y uniforme, generalmente aplicable, y la solución casuística apegada a la aplicación de un conjunto de principios inspirados en dictados morales, más o menos racionalizados. Un estudio en profundidad de la evolución del concepto nos permitiría concluir que el término se ha usado de muchas maneras y no siempre homogéneas, pero que la disparidad de uso y de contenido específico no priva de certeza a la afirmación de que la equidad apela

18 Para este autor italiano, la equidad es la fundamental regla constitutiva del derecho, que se identifica con el propio derecho. Aunque no es el sentido en el que se alude a la noción de equidad en este trabajo, la referencia al trabajo de Chiodi resulta indispensable.

a un ideal de justicia sustantiva, que se conecta con la idea de igualdad material y el reconocimiento simultáneo de la diversidad. Hablamos, por tanto, de una aproximación que asume que el reparto de los bienes o la solución de los conflictos no puede permanecer ajena a la consideración de las diversas circunstancias que acompañan a los sujetos sobre los que se deben adoptar soluciones o a los que hay que atribuir determinados bienes. Pero, desde una visión contemporánea, equidad no es sinónimo absoluto de igualdad sustantiva o material, tal y como entendemos que se contiene en el art. 9.2 CE.

Actualmente, la noción de equidad sigue teniendo un papel esencial en la formulación de las teorías de la justicia, como muestra la atención que prestan al concepto autores como Amartya Sen (1992) o John Rawls (2002). Este último, sostiene, y me parece que tiene interés traer la dicción literal de su idea, que *"(l)a cuestión de la equidad surge cuando personas libres que carece de autoridad las unas sobre las otras se embarcan en una actividad conjunta y establecen o reconocen entre ellas las reglas que definen esa actividad y que determinan las respectivas cuotas en los beneficios y cargas. Una práctica parecerá equitativa a las partes si ninguna siente que, por participar en ella, él o alguno de los demás está sacando ventaja, o está siendo forzado a ceder ante pretensiones que no considera legítimas"*. Rawls asume que justicia y equidad solo concurren cuando es posible verificar la premisa del mutuo reconocimiento de los principios de funcionamiento de la actividad entre personas libres, que carecen de autoridad las unas sobre las otras. Y esa situación, en sociedades preexistentes (no ideales) y basadas en la jerarquización de los sujetos, no existe jamás como presupuesto de partida.

Por su parte Amartya Sen cuestiona el enfoque rawlsiano de las libertades de que disfrutamos los seres humanos para procurar nuestros fines, o de la igualdad de las libertades efectivas (Sen, 1999, 169). Para Sen *"la igualdad de libertades para alcanzar nuestros fines no puede nacer meramente de la igualdad en la distribución de bienes primarios. Tenemos que examinar las variaciones interpersonales en la transformación en capacidades para procurar nuestros fines y objetivos de los bienes primarios (y, más ampliamente, de los recursos)"* (Sen, 1999, 170). Así Amartya Sen formula la noción de "igualdad de autonomía", para referirse a que la capacidad y los medios para elegir nuestro proyecto de vida deben distribuirse de la manera más equitativa posible en toda la sociedad. Hablaríamos entonces de la equidad no como justicia, sino como igualdad y, en particular, como igualdad de oportunidades, asumiendo que la igualdad de partida

que imagina Rawls es imposible, y que es preciso trabajar en la minoración de las desigualdades reales existentes e inevitables en origen.

Podríamos decir que la teoría de Amartya Sen es la que se lleva a la noción de igualación de oportunidades a través de la educación, o de equidad en el ámbito educativo a partir de la introducción del enfoque de capacidades. En este marco teórico, las capacidades son las libertades reales que tienen las personas para alcanzar sus objetivos potenciales. La verdadera libertad significa que uno tiene todos los medios necesarios para lograr estos objetivos si así lo desea. En el ámbito educativo las capacidades tienen que ver con el desarrollo del potencial, y por eso, la aceptación de que, a diferentes capacidades, diferente necesidad de atención educativa permite entroncar la noción de equidad y la teoría de la igualación de oportunidades.

Desde este punto de partida, el discurso político sobre la equidad y la ampliación de la participación de las personas en determinados ámbitos está arraigado en nociones meritocráticas, que asumen que la capacidad es algo que se puede identificar independientemente del origen social o la desventaja asociada a determinadas condiciones sociales o históricas. La reformulación de la noción de equidad presupone que es preciso trabajar en la igualación de las capacidades. Encontramos aquí de nuevo la noción de capacidad, pero desde una óptica diversa si admitimos que, efectivamente, la capacidad no es ajena al contexto en que esa capacidad aparece o se identifica.

Por tanto, la equidad ocupa un lugar prevalente como noción propia en el discurso sobre el desarrollo de las capacidades a través de la educación. Esta es la razón que justifica que tenga más sentido hablar de equidad en esta esfera de reflexión, que de igualdad o de paridad. Y por eso hay que entender que, aunque equidad y paridad juegan habitualmente en un binomio conceptual con la igualdad sustantiva, lo cierto es que ambas no actúan como conceptos sinónimos, ni intercambiables, sino que su relación funciona en términos de *prius* lógico (equidad) y de propuesta sucesiva (paridad) anclada en una teoría de las capacidades alejada de una noción meritocrática ignorante del sexo de las personas. Lamentablemente, no es evidente la identificación de esta comprensión de los conceptos en la actividad legislativa, aunque podemos intentar una interpretación de la norma ajustada a la lógica que acabamos de exponer.

B. Reflejo normativo de la equidad en el ordenamiento jurídico español

La incorporación de la noción de equidad al ordenamiento jurídico español se produce, esencialmente, a través de las leyes reguladoras del sistema educativo. La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) introduce en el art. 1 de la LOE (Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) el concepto de equidad, desde la convicción de que la educación tiene la posibilidad de ser un elemento determinante del bienestar social (preámbulo LOMCE) y partiendo de la afirmación de que equidad y calidad son dos caras de una misma moneda, en el sentido en que maneja estos conceptos la OCDE, inspiradora indiscutible de estas consideraciones.

Siempre según la OCDE *"(la) equidad en la educación significa que las circunstancias personales o sociales, como género, origen étnico o antecedentes familiares, no obstaculicen el logro del potencial educativo (justicia) y que todos los individuos alcancen al menos un nivel mínimo de habilidades (inclusión)"* (OCDE, 2012). Es decir, la equidad como principio educativo se refiere a la garantía de la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad, a la atención a la diversidad y, particularmente, a quienes tienen necesidades educativas especiales por situarse fuera de los estándares normativos. De algún modo, la equidad educativa hace referencia a la compensación de desigualdades de partida entre los estudiantes y tiene una proyección social mediata, porque asume el impacto que puede tener *ad extra* el trabajo en pro de la equidad que se realice dentro de la escuela.

En desarrollo del principio, el Título II de la LOE se refiere a los grupos de alumnos que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar alguna necesidad específica de apoyo educativo. Sin embargo, en esta norma no existe una perspectiva de género proyectada hacia equidad educativa porque, como resulta lógico, no se presupone la existencia de unas necesidades educativas especiales basadas en el sexo, en la medida en no se considera que el sexo genere una predisposición o una barrera específica al aprendizaje. De hecho, existe una mención específica al principio antidiscriminatorio por razón de sexo al referirse a la garantía de la calidad de la educación para todo el alumnado [art. 1 a) bis LOE][19].

19 Algunas leyes autonómicas también se refieren a la equidad en el ámbito educativo, pudiendo aportarse como ejemplo el art. 10 de la Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de

La intersección o la proyección de la perspectiva de género con el principio de equidad en el ámbito educativo se produce posteriormente, y en el marco de la regulación sobre la educación superior. El preámbulo de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU) afirma en su apartado I que "(e)l feminismo ha modificado las relaciones humanas en términos de equidad de género, cambiando profundamente la educación de las personas y contribuyendo a la feminización mayoritaria del estudiantado de la Universidad", para asociar a esta y otras transformaciones relevantes, la mutación contemporánea de la Universidad.

Pero la LOSU, es decir, el legislador, no se conforma con la mención retórica de la equidad en la exposición de motivos, sino que incorpora al art. 2, referido a las funciones del sistema universitario, en su apartado 3º la mención de que el ejercicio de las funciones que la ley confiere a las universidades debe tener como referente "los derechos humanos y fundamentales, la memoria democrática, el fomento de la equidad e igualdad, el impulso de la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático y los valores que se desprenden de los Objetivos de Desarrollo Sostenible". La mención específica de la equidad y la igualdad hace sospechar que el legislador no los tiene por sinónimos, porque no lo son, tal y como se ha venido sosteniendo en los párrafos precedentes.

Sin embargo, la regulación propia del art. 37 LOSU, titulado "equidad y no discriminación" y referido al estudiantado en el sistema universitario (Título VIII de la LOSU), introduce algunas dudas respecto de esta distinción conceptual tan clara. La razón es que el precepto deviene en aplicación estricta del principio antidiscriminatorio, en su apartado 1[20], y de medidas de promoción de la igualdad de oportunidades, o de consecución del objetivo de igualdad sustantiva en su apartado 2º, haciendo especial mención, en este caso, a las nociones de inclusión y accesibilidad

igualdad de trato y no discriminación Comunidad Autónoma de Cataluña, o el art. 33 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura.

20 El apartado 1º del art. 37 LOSU establece que "Las universidades garantizarán al estudiantado que en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes no será discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, orientación sexual, identidad de género, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, nacionalidad, enfermedad, condición socioeconómica, lingüística, afinidad política y sindical, por razón de su apariencia, o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

respecto de las personas con discapacidad[21]. Por tanto, aquí coloca bajo el título de la equidad, nociones propias de la igualdad sustantiva y de la igualdad formal. Y lo hace, a mi juicio, de un modo impropio.

Algo similar puede decirse del art. 65, referido a la promoción de la equidad entre el personal docente e investigador (Capítulo IV del Título IX - Régimen específico de las Universidades). En este caso, el precepto se refiere a:

a) el establecimiento de medidas de acción positiva en los concursos de acceso a plazas de personal docente e investigador funcionario y laboral para favorecer el acceso de las mujeres. Entre estas medidas se hace referencia, como herramientas posibles de esas políticas de acción positiva, a la reserva y preferencias en las condiciones de contratación, "de modo que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia para ser contratadas las personas del sexo menos representado en el cuerpo docente o categoría de que se trate". Curiosamente, aunque la primera parte del precepto se refiere a las medidas de acción positiva en favor de las mujeres, en la segunda parte del mismo se habla de parificación, independientemente del sexo, de modo que la aplicación de una reserva o preferencia en la selección puede beneficiar tanto a hombres como a mujeres;
b) el establecimiento de reservas de cupo para las personas con algún tipo de discapacidad, tal y como se prevé en el art. 59 del texto refundido de la Ley del Estatuto del Empleado Público;
c) la composición equilibrada en razón del sexo en todas las comisiones y órganos de concursos y acreditaciones a que se hace referencia en los arts. 69, 71 y 86;
d) la obligación de las universidades y las Administraciones Públicas de favorecer la corresponsabilidad en los cuidados y el ejercicio

21 La dicción literal del precepto, en este caso, es la siguiente: "2. Las universidades favorecerán que las estructuras curriculares de las enseñanzas universitarias resulten inclusivas y accesibles. En particular, adoptarán medidas de acción positiva para que el estudiantado con discapacidad pueda disfrutar de una educación universitaria inclusiva, accesible y adaptable, en igualdad con el resto del estudiantado, realizando ajustes razonables, tanto curriculares como metodológicos, a los materiales didácticos, a los métodos de enseñanza y al sistema de evaluación. Las universidades facilitarán a las personas usuarias de las lenguas de signos su utilización cuando se precise. Las universidades promoverán el acceso a estudios universitarios de las personas con discapacidad intelectual y por otras razones de discapacidad mediante el fomento de estudios propios adaptados a sus capacidades".

efectivo de los derechos de conciliación. Y se desarrolla la obligación afirmando que, "con este fin deberán aplicar criterios que aseguren la igualdad efectiva de todas las personas en la aplicación del régimen de dedicación y el acceso a los programas de movilidad que sean de su competencia, y analizar y corregir las desigualdades por razón de género, edad, discapacidad, origen nacional o etnicidad en los usos del tiempo académico";

e) se establece, por último, que los procedimientos de acreditación del profesorado funcionario y laboral deberán incorporar criterios que garanticen que la igualdad y la conciliación sean efectivas.

El legislador, por tanto, es conceptualmente impreciso, sin que esta afirmación comporte juicio alguno sobre la pertinencia, precisión y adecuación de todo este conjunto de previsiones, ni su eventual eficacia[22].

---

22 Las expuestas no son las únicas medidas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Me he limitado a seleccionar aquellas que se "etiquetan" como acciones en el marco de la equidad. Pero a estas medidas habría que sumar también las previstas en los artículos: a) 4.3 LOSU, que establece que es requisito para la creación y reconocimiento de una Universidad la existencia de planes que garanticen la igualdad de género y la accesibilidad y permanencia de las personas con discapacidad en la Universidad; b) 5.4 LOSU, que establece una obligación equivalente para las agencias de calidad; c) 15.1 LOSU, relativo a las funciones de la Conferencia General de Política Universitaria, entre las que se incluye el planteamiento de medidas y acciones para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso y permanencia en los estudios universitarios y la elaboración de informes sobre la aplicación del principio de igualdad de género y el principio antidiscriminatorio; d) 27 LOSU, referido a los programas de movilidad internacional de la comunidad universitaria, que deben asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación; e) 31 LOSU, relativo al derecho de acceso a la universidad en condiciones de igualdad de oportunidades; f) 32 LOSU, en relación con el acceso a las becas y ayudas al estudio para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la Universidad y teniendo en cuenta las situaciones de vulnerabilidad preexistentes, entre las que se citan las formas de violencia contra la mujer; g) 43 LOSU, que se refiere a las unidades de igualdad y diversidad de las Universidades, que serán las encargadas "de asesorar, coordinar y evaluar la incorporación transversal de la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de las políticas universitarias, así como de incluir la perspectiva de género en el conjunto de actividades y funciones de la universidad", por su parte el art. 97 LOSU también prevé la creación de unidades de igualdad y diversidad en las universidades privadas; h) 44.5 LOSU que reconduce a los Estatutos el establecimiento de las normas electorales, en el marco del respeto al principio de composición equilibrada de los órganos colegiadas, tal y como indica la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; i) 46 LOSU, regulador del Consejo de Gobierno, al que se atribuye la función de definir, impulsar, e informar de la aprobación, en coordinación con la unidad de igualdad, de un plan de igualdad de género negociado con la representación de la universidad y la representación legal de

Llama la atención la sustitución de las nociones de igualdad, e incluso de paridad, por el concepto de equidad en la LOSU, cuando hemos mostrado, de forma argumentada, que no se trata de nociones equivalentes, ni sinónimas, ni intercambiables, y que si algún sentido tiene hablar de equidad en el ámbito educativo, que lo tiene, la razón de ser radica en la aplicación de la teoría del desarrollo de las capacidades y, por tanto, no debe centrarse en la parificación de resultados o de presencia equilibrada en los espacios de toma de decisiones, sino en la remoción de los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las capacidades individuales. Paridad habla de poder (Zúñiga Añazco, 2013, 90). Equidad habla de capacidad.

Ciertamente la noción de paridad no ha desaparecido del todo en la LOSU, porque se hace alusión a la misma en el art. 13, relativo al desarrollo de proyectos para la investigación, creación y transferencia[23], pero parece que la noción de equidad es el nuevo paraguas bajo el que, en el ámbito universitario, se colocan las medidas de promoción, permanencia y desarrollo de la carrera universitaria de las mujeres, así como las medidas de parificación del estudiantado y de las estructuras de gobier-

---

los y las trabajadoras, Plan que contendrá al menos las materias recogidas en el artículo 46.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo; j) 56 LOSU, que al referirse al sistema de financiación de la Universidad alude a la modalidad de la financiación por objetivos, en la que es determinante la consideración de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, el reconocimiento de la diversidad y la accesibilidad universal; k) 69 LOSU, se refiere a que el procedimiento de acreditación de los cuerpos docentes universitarios garantizará los principios de igualdad, mérito y capacidad, entre otros; m) 75.2 LOSU, que, al regular el régimen de dedicación y contemplar la dedicación a tiempo completa del profesorado funcionario establece que la Universidad puede modificar la horquilla de actividad docente prevista en la ley para corregir desigualdades entre mujeres y hombres derivadas de las responsabilidades de cuidado de personas dependientes; n) 80.2 LOSU, también se toma en consideración los principios de igualdad, mérito y capacidad cuando se refiere a la contratación de profesorado sustituto, haciendo lo propio el art. 86.1 LOSU respecto del acceso a plazas de personal docente e investigador laboral, el art. 91 en relación con las plazas de personal técnico, de gestión y de administración y servicios y las disposiciones transitoria séptima y novena respecto de los procesos de estabilización de plazas de profesorado asociado y de personal técnico, de gestión y de administración y servicios.

23 Cuando establece que se incentivará la "promoción de proyectos científicos con perspectiva de género, la paridad de género en los equipos de investigación y los mecanismos que faciliten la promoción de un mayor número de mujeres investigadoras principales". El mismo apartado (el segundo) de este artículo se refiere a la "composición equilibrada" de las comisiones de evaluación y selección de las convocatorias de ayudas a la investigación y proyectos, incluyéndose en las mismas mecanismos para evitar los sesgos de género.

no y gestión universitaria[24]. Y si bien el recurso a la equidad se justifica desde el punto de vista teórico cuando hablamos de desarrollo de capacidades, es la paridad el concepto idóneo al que apelar cuando nos referimos a medidas de parificación en los espacios de toma de decisiones, de la índole que sean.

Visto el marco jurídico, la cuestión que surge es si estamos ante un mero cambio de nomenclatura, ante un cambio de perspectiva o de paradigma o si hablamos de equidad para referirnos a lo que tradicionalmente hemos venido llamando igualdad material en el ámbito educativo. En cualquier caso, lo que parece evidente, es que el legislador no establece líneas conceptuales claras en este ámbito y, aunque podría justificarse la traslación a las leyes educativas del concepto de equidad para referirse al ejercicio, en sentido propio del derecho a la educación o la formación universitaria, no se comprende bien la sustitución de la paridad o el equilibrio de presencia u otros conceptos asentados por la noción de equidad. Esa aparente sustitución se identifica también en otros ámbitos normativos, en particular en disposiciones que afectan específicamente a los derechos de las mujeres[25].

En algunas ocasiones esa inclusión no se formula en un sentido sustitutivo de la noción de medidas de acción positiva, de presencia equilibrada, o de la paridad, sino con un contenido diverso. Así, en algunas disposiciones legales, se habla de la equidad territorial en el acceso a re-

---

24 Esta sustitución aparece claramente expuesta si volvemos al preámbulo de la ley orgánica para leer lo siguiente: "La construcción de una Universidad equitativa impregna el contenido de toda la ley. Así, se establecen requisitos en materia de igualdad entre mujeres y hombres previos a la creación de una universidad como los planes de igualdad, o la eliminación de la brecha salarial y de toda forma de acoso. A su vez, la ley establece que los órganos colegiados y las comisiones de evaluación y selección en las universidades garantizarán una composición equilibrada entre mujeres y hombres, medidas de acción positiva en los concursos y a favor de la conciliación y el fomento de la corresponsabilidad de los cuidados, entre otras muchas actuaciones. En materia de accesibilidad las universidades deben garantizar a personas con discapacidad un acceso universal a los edificios y sus entornos físicos y virtuales, así como al proceso de enseñanza-aprendizaje y evaluación".

25 También se ha proyectado el principio a algunas leyes autonómicas de igualdad de trato respecto de las personas trans: arts. 29, 30 y 31 de la Ley 4/2024, de 15 de febrero, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas trans de la Comunidad Autónoma del País Vasco, referida al desarrollo de medidas de equidad y no discriminación en el ámbito laboral particularmente, para evitar la discriminación de las personas trans; y Preámbulo de la Ley 5/2022, de 6 de mayo, de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI en Castilla-La Mancha.

cursos sanitarios[26], o en el acceso a recursos y servicios relacionadas con la prevención, atención, apoyo, tratamiento y protección en contextos de violencia sexual[27] o de violencia de género[28], con el objetivo de asegurar que las políticas públicas compensen los desequilibrios territoriales[29]; en otras se habla de equidad, igualdad y respeto a la diversidad en referencia al desarrollo de políticas públicas en materia sanitaria, pensando en la equidad como una noción vinculada a la atención de las mujeres más desfavorecidas y a la integración social de las mismas[30]; y también se encuentra mención a la equidad en materia de servicios sociales, siempre con el mismo contenido que hace referencia a la equidad en el reparto de los recursos para lograr la integración social[31].

Pero en otros casos, la "disolución" o imprecisión terminológica se acentúa. Así, también es frecuente encontrar la noción de equidad vinculada a las políticas de promoción de las mujeres rurales y estrechamente relacionada sea con la integración territorial sea con la integración social[32], hablándose puntualmente de la participación de las mujeres con equidad[33], lo que se aproxima mucho a la noción de participación equilibrada; y en algunas normas autonómicas se hace referencia directamente a la equidad de gé-

---

26 Art. 127 de la Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres Comunidad Autónoma de Cantabria.

27 Art. 2 i) De la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

28 Art. 4.6. de la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género.

29 Se habrá de equidad territorial, aunque sin relación con políticas de igualdad, en el art. 7.3 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

30 Arts. 96, 98 y 100 de la Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres Comunidad Autónoma de Cantabria; y art. 47 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres.

31 Art. 12 de la Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

32 Art. 80 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón Comunidad Autónoma de Aragón; y art. 59 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres.

33 Art. 52 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, al referirse a las actuaciones para la promoción de las mujeres del medio rural y pesquero; art. 50 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de Cataluña; art. 9 de la Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación Comunidad Autónoma de Cataluña; art. 28 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres; y art. 71 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura.

nero para referirse, sea a la corresponsabilidad, sea al acceso de las mujeres a derechos, beneficios, obligaciones, oportunidades recursos [34].

En un intento clarificador, a mi juicio infructífero, la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de Cataluña distingue en su art. 2 la "equidad de género" y la "igualdad de género", vinculando la primera a la distribución justa de derechos, beneficios, obligaciones, oportunidades y recursos y refiriendo que la segunda alude a la "condición de ser iguales hombres y mujeres en las posibilidades de desarrollo personal y de toma de decisiones, sin las limitaciones impuestas por los roles de género tradicionales". Por tanto, pareciera que la idea inspiradora que subyace a la incorporación de la equidad en los textos normativos referidos es, principalmente, la distribución justa de recursos para asegurar la igualdad de oportunidades en sentido amplio, pero lo cierto es que esta identificación no es inequívoca ni evidente, puesto que también se habla de equidad en la participación, y ello no tiene que ver con la igualdad de oportunidades sino con la presencia en los espacios públicos decisorios.

IV. LA EQUIDAD Y LA PARIDAD COMO DICOTOMÍA CONCEPTUAL

En el preámbulo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, los Estados firmantes de la CEDAW se manifiestan convencidos de que el establecimiento de un orden económico internacional basado en la equidad y la justicia puede contribuir a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer.

Así entendida la equidad funciona en el ámbito de los prerrequisitos de la igualdad y de la paridad, porque sostiene las políticas de redistribución de riqueza como condición para la adecuada promoción de la igualdad de hombres y mujeres que, estadísticamente, no tienen idéntico acceso al disfrute de esa riqueza. No obstante, si entendemos la equidad, en el sentido evocado por Amartya Sen, como búsqueda de la equivalencia de capacidades y no sólo de bienes básicos, la equidad también habla de

34 Art. 2 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de Cataluña; y arts. 3 y 4 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres.

precondiciones, sean estas materiales o se relacionen con el desarrollo de las capacidades humanas.

La equidad nos situaría, así, en un punto de partida para la gestión de las políticas de promoción de la igualdad material, mientras que la paridad no habla de promoción de la igualdad material, sino de la organización, distribución y límites al ejercicio del poder masculino. Nos movemos pues en ámbitos que orbitan todos ellos en torno a la idea de igualdad entre los sexos pero que describen líneas de movimiento distintas[35].

La equidad es, sin duda alguna, un elemento clave a la hora de desarrollar capacidades humanas para el ejercicio del poder. Por tanto, la órbita de la equidad y la órbita de la paridad pueden llegar a cruzarse cuando alguien se refiere a la capacidad como condición para implementar la paridad política. Pero no responden a lógicas equivalentes, aunque ambas coadyuven a reequilibrar la distribución de bienes y recursos, en el caso de la equidad, y de poder, en el caso de la paridad.

Dice Martínez García, que "*la reflexión sobre la equidad debe partir de la constatación de que la diferencia es un hecho natural, pues las características de cada ser humano son únicas e irrepetibles*." (Martínez García, 2017, 18). A partir de tal constatación la equidad actúa como guía en la distribución de recursos y el desarrollo de capacidades, de modo que esa distribución o redistribución atienda a la diferencia como hecho natural para que la misma no suponga una barrera de acceso a los objetivos de una persona, al pleno ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales de que es titular o a la plena asunción de sus obligaciones privadas, civiles o políticas. En este marco conceptual, la educación es clave para mejorar a través de la atribución de capacidades, las posibilidades de desarrollo de la persona, y resulta clave también para colocar a las mujeres en condiciones óptimas para optar a los puestos de toma de decisiones y para asegurar su independencia y autonomía plena.

Pero la paridad actúa en un momento sucesivo a la equidad y no es adecuado confundir ni mezclar ambos conceptos, ni optar por el remplazo del segundo por el primero. Porque la carga connotativa política de la noción de paridad no es la misma que la carga que podemos atribuir

35 Frente a la posición aquí defendida, otros autores asumen la identificación conceptual entre equidad y paridad. Frederick Mertens de Wilmars, afirma que "la noción de equidad define la paridad como una medida equitativa destinada a establecer un equilibrio en la representación de las mujeres y de los hombres en le ejercicio de los mandatos y funciones electivas" (2015, 170).

a la noción de equidad y porque, siendo ambas necesarias, no se sustentan de manera idéntica en la trama constitucional. Dicho en otros términos, conviene evitar lo que se ha dado en llamar la *"falacia de la categoría transplantada", porque "cuando se traspasa una categoría legal, construida en respuesta a un apolítica relevante para un resultado jurídico específico, a un contexto diferente que busca un resultado diferente (que requiere una política diferente), la categoría trasplantada podría inducir a un resultado que frustrara la política relevante que controla la determinación del nuevo problema"* (Hancock, 1974, 47).

La equidad podría vincularse, teniendo en cuenta el contenido que le hemos atribuido, a la promoción de la igualdad material (art. 9.2 CE), de la que hemos intentado desvincular a la paridad en el segundo punto de este trabajo. Pero lo cierto es que la jurisprudencia constitucional tampoco avala el establecimiento de este nexo entre igualdad sustantiva y equidad. Las menciones a la equidad en los pronunciamientos constitucionales no aluden, en ningún caso, al art. 9.2 CE[36]. Así pues, el contenido constitucional de la equidad desde la perspectiva de la equidad de género está por construir, del mismo modo que el concepto constitucional de democracia paritaria o de paridad en el reparto del poder.

Por tanto, debemos ir adecuando todos estos conceptos y perfilando su uso y su contenido preciso, para evitar equívocos y usos terminológicos inadecuados que impidan desvincular la noción de paridad, en el sentido aquí defendido, de las meras políticas compensatorias de naturaleza temporal o transicional. No puede olvidarse, citando aquí a Rosa Cobo, que la *"paridad es una propuesta política discutida porque ataca el núcleo básico de la democracia patriarcal al proponer una nueva distribución de poder entre varones y mujeres"* (Cobo, 2004,19). Además, es necesario un reparto equitativo de los recursos y los medios que permitan desarrollar a las mujeres plenamente su capacidad (y sus méritos). Desde esta óptica cabe defender que *"equidad de género hace referencia a la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres en el control y uso de bienes y servicios*

36 El Tribunal se ha referido a la equidad del proceso electoral (STC 69/2024, de 24 de abril); a la igualdad de armas o equidad procesal (SSTC 88/2022, de 28 de junio; 41/2022, de 21 de marzo; 32/2022, de 7 de marzo; 35/2021, de 18 de febrero); a la doctrina relativa al abuso de derecho como una institución de equidad (STC 184/2021, de 28 de octubre); a la equidad como principio que ha de regir las relaciones contractuales (STC 157/2021, de 16 de septiembre) o la resolución arbitral de los conflictos (STC 65/2021, de 15 de marzo); y a la equidad como trato del juez que no denota falta de imparcialidad (SSTC 121/2021, de 2 de junio y 91/2021, de 22 de abril).

y se considera un factor clave para lograr la justicia y la cohesión social" (Márquez Domínguez, Gutiérrez Barroso, Gómez Galdona, 2017, 302).

Pero la equidad, esencial en términos de integración constitucional, no puede desplazar a la paridad, ni desde el punto de vista dogmático, ni desde el punto de vista político.

BIBLIOGRAFÍA

Aldeguer Cerdá, B. (2020), "Democracia paritaria". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 342-364. DOI: *https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5716*

Añón Roig, M.J. (2013), "Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja", *Isonomía*, 39, 127-157.

Aranda Álvarez, E. (2013), *Democracia paritaria. Un estudio crítico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Barrère Unzueta, M. Á. (2016), "¿Vulnerabilidad vs. subordiscriminación?: una mirada crítica a la expansión de la vulnerabilidad en detrimento de la perspectiva sistémica", Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 34, 17-34

Bartolomé, M. (2008). Igualdad versus equidad. ¿Enfoques divergentes ante la diversidad educativa? En Etxeberria, F., Sarasola, l., Lucas J. F. et al. (Coords.), *Convivencia, equidad, calidad*, San Sebastián: Aidipe, 155-187.

Cobo, C. (2004), "Sexo, democracia y poder político", *Feminismo/s,* 3 junio, 17-29.

Chiodi, G.M. (2020), *Equitá. La regola costitutiva del Diritto*. Torino: Giappichelli.

Dahlerup, D. (2006). "The Story of the Theory of Critical Mass". Politics & Gender, 2(4): 511-522.

Domínguez, Y. M., Gutiérrez-Barroso, J., Gómez-Galdona, N. (2017), "Equidad, género y diversidad en educación", European *Scientific Journal, ESJ*, *13*(7), 300. *https://doi.org/10.19044/esj.2017.v13n7p300*

Fatauros, C.A. (2016), "Redistribución, libertad y equidad política", en *Democracia: perspectivas sociales y económicas*. Buenos Aires, Montevideo: B. de F., 1-25

Gaspard, F., Le Gall, A., Ervan-Schreiber, C. (1992), *¡Au pouvoir citoyennes! Liberté, égalité, parité*, Paris, Le Seuil.

Gómez Fernández, I. (2024). "Principio de igualdad y principio antidiscriminatorio en el ordenamiento jurídico español". *Rei revista Estudos Institucionais*, *10*(3), 732–736. DOI: *https://doi.org/10.21783/rei.v10i3.853*

Hancock, M. (1974). La falacia de la categoría trasplantada. *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, *1*(19). DOI: *https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.1974.19.1042*

Iglesias Vila, M. (2007) "De la justicia como equidad al Derecho como equidad", en *Jurisdicción, interpretación y sistema jurídico: actas del XII Seminario Italo-Español de Teoría del Derecho*, 11-38.

Martínez García, J.S. (2017), *La equidad y la educación*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Mertens de Wilmars, F. (2015), "La paridad a la luz de la equidad, una nueva lectura del principio de igualdad: experiencias constitucionales en Bélgica, Francia y España", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 26, 169-192.

OECD (2012), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, Paris: OECD Publishing: DOI: *https://doi.org/10.1787/9789264130852-en*.

Piketty, T. (2021), *Una breve historia de la Igualdad*. Bilbao: Ediciones Deusto.

Rawls, J. (2002), *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós

Rawls, J. (2003), "Justicia como equidad", *Revista Española de Control Externo*, 13, 129-158.

Rodríguez Ruiz, B. (2016), "Paridad electoral y personalización del voto. Reflexiones en construcción", *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 101-121.

Rodríguez Ruiz, B., Rubio Marín, R. (2007), "De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, septiembre-diciembre, 115-159.

Rodríguez Ruiz, B., Rubio-Marín, R. (2008), "The gender of representation: On democracy, equality, and parity", *International Journal of Constitutional Law*, 6 (2), 287–316. DOI: *https://doi.org/10.1093/icon/mon007*

Rodríguez Ruiz, B., Rubio-Marín, R. (2009), "Constitutional Justifications for Parity Democracy", *Alabama Law Review*, 60 (5), 1167–1190

Rubio-Marín, R. (2021), "En defensa de la paridad como forma de entender la democracia, con vocación de permanencia: En respuesta a Micaela Alterio", *International Journal of Constitutional Law*, 19 (4), 1445–1449. DOI: *https://doi.org/10.1093/icon/moab114*

Saldaña Díaz, M.N. (2013), "Génesis y promoción de la democracia paritaria en el Consejo de Europa: de la igualdad entre mujeres y hombres como fundamento de la democracia a la participación equilibrada de género en la toma de decisiones política y pública", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 22, 137-204.

Saltzman, J. (1992), *Equidad y género. una teoría integrada de estabilidad y cambio*, Madrid: Cátedra, D.L.

Sánchez Morón, M. (2000), "Igualdad, mérito y capacidad en el empleo público", *El Principio de Igualdad,* Madrid: Dykinson, 141-154.

Sen, A. (1999), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.

Velasco Caballero, F. (2024), "Cuotas y preferencias", *Revista de Derecho Público*, 10, 111-168.

Villalón Alejo, L., Geraldes Da Cunha Lopes, T. M. (2023). "Gender parity versus equity in the 21st century: The Crisis of Modern Societies", en *International Visual Culture Review Revista Internacional De Cultura Visual*, *13*(2), 1–6. DOI: *https://doi.org/10.37467/revvisual.v10.4556*

Zúñiga Añazco, Y. (2013), "Paridad y cuotas. Un análisis de sus estrategias teórico-normativas y de su efectividad práctica", *Democracia y participación política de las mujeres: visiones desde Europa y América Latina*, Valencia: Tirant lo Blanch, 81-109.

III.
De las cuotas a la parificación: evolución de la hermenéutica constitucional en la presencia y representación de las mujeres[1]

Lara Martínez De Aragón López
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

Durante el siglo XXI, tras la senda iniciada en las postrimerías del siglo pasado por la Declaración de Atenas y la Plataforma de Acción de Beijing, la paridad empieza a incorporarse a la agenda pública y política como un presupuesto democrático y democratizador. Los techos de cristal y la escasa presencia de mujeres en posiciones que comporten poder no será sólo un síntoma y consecuencia de la desigualdad de mujeres y hombres sino también la expresión de un déficit representativo y de legitimidad democrática. La paridad, por tanto, pasará a considerarse no sólo como un medidor de la igualdad sustantiva, sino una exigencia de sistemas pretendidamente democráticos. Sin mujeres, como acertadamente reza el slogan, ya no será democracia.

Así, la denominada política de cuotas, características de la década de los noventa, dará paso a una parificación de la sociedad como ideal regulativo que debe regir la distribución del poder. Un proceso que se

1 Este trabajo forma parte de la actividad investigadora del Grupo de Investigación de Alto Rendimiento en Género y Feminismo de la URJC (GIAR FEMGEN V326-00008/082) del que la autora forma parte.

acompañó de un oportuno debate doctrinal sobre el sesgo histórico del sujeto político ilustrado que evidenció las ineludibles consecuencias, en términos de legitimidad democrática, del universalismo homogeneizante inherente al proceso de extensión de la ciudadanía y parlamentarización del estado.

No obstante, si bien es cierto que la parificación del poder y de la sociedad afecta a la propia legitimidad de las democracias, cabría preguntarse si la presencia de mujeres se traduce, per se, en una redistribución del poder y la autoridad y, de no ser así, identificar los obstáculos existentes y los cambios cualitativos que han de asumirse para corregir el sesgo androcéntrico, tanto en la configuración del sujeto de derecho como en al diseño de las políticas públicas. En suma, evidenciar los objetivos y retos todavía pendientes para alcanzar una democratización real de nuestros modelos constitucionales.

I. INTRODUCCIÓN

La vindicación de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de decisión formará parte de las demandas de la agenda feminista a partir de la década de los años setenta y, sobre todo, tras la Declaración de Atenas[2] (1992) y la Plataforma de Acción de Beijing[3] (1995). Tal demanda surge con la pretensión de corregir el conocido como "techo de cristal" y la subrepresentación de las mujeres en el ámbito institucional fruto de los sistemas de cooptación que desestiman las candidaturas femeninas. Y, con tal finalidad, se instará a la adopción de las medidas necesarias para garantizar una representación equilibrada tanto en los puestos políticos, administrativos, sindicales como empresariales (Atenas, 1992).

En este sentido, conviene advertir que hasta la última década del siglo pasado no se empezarán a asumir políticas de cuotas temporales en el marco de las acciones positivas. Así, en 1991, Argentina legislará por vez primera una cuota mínima de representación por sexo en las listas electorales a cargos nacionales del 30%. En 1996 le seguirán otros paí-

2 El 25 de febrero de 1993 el Congreso de los Diputados de España asumió la Declaración adoptada en la primera Cumbre Europea «Mujeres en el Poder», celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992. Disponible en: *https://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E_250.PDF.S*. Consultado: 18/10/2024.

3 Ver medidas 190 a 195 de la Plataforma de Acción.

ses como Paraguay(20%), México(30%)[4], Costa Rica (40%) y en 1997 República Dominicana (25%), Perú (25%) y Ecuador (20%), convirtiendo a América Latina en la región con mayor implantación de medidas positivas de cuotas para compensar la desigualdad de la representación de las mujeres en la vida pública.

Sin embargo, pronto se pudo constatar que la adopción de porcentajes similares en las cuotas de participación, no implicaba necesariamente una proporción similar de mujeres electas. Muchas resultaron ser las estrategias patriarcales para bunkerizar la presencia de los varones en el espacio público que anularon los efectos de las medidas contempladas para corregir la insuficiente representación de las mujeres, tanto en los órganos de gobierno como en los legislativos.

Para garantizar el cumplimiento del objetivo de las cuotas, evitando un oportuno aprovechamiento de posibles lagunas jurídicas[5] que socavaran su finalidad, fue necesario implementar acciones complementarias. Entre otras, la reserva de orden y posición en los sistemas electorales con listas cerradas y bloqueadas que, paulatinamente, fueron imponiendo la obligación de una alternancia de sexo en las candidaturas –las denominadas listas cremallera– o mecanismos de control y sanción frente al eventual incumplimiento de las cuotas mínimas establecidas.

En la medida que proponen una extensión del sufragismo, del género-vindicación y una redistribución del poder, las políticas de cuotas no han estado exentas de polémica o, incluso, de frontal oposición. Entre los argumentos más recurrentes desde el punto de vista jurídico-constitucional se esgrime que la imposición de limitaciones en la elección de representantes vulnera principios fundamentales como el de la soberanía popular. Habida cuenta que la implementación de cuotas podría interpretarse como una discriminación inversa que puede limitar la presencia en igualdad de condiciones en función del sexo, también se ha cuestionado su compatibilidad con el principio de igualdad ante la ley que impide un trato diferenciado. Se ha puesto el foco, a su vez, en que impide la libertad de partidos políticos y agrupaciones de electores/as para determinar sus candidaturas, limitando la soberanía de los mismos en una elección interna libre, por una imposición normativa de carácter externo. Pero, sin duda, el más manido de los argumentos es el de que vulnera el

4 No obstante, la cuota mínima no sería obligatoria hasta 2002.

5 Un ejemplo de lo anterior sería el conocido caso de sustitución de las candidatas por sus suplentes masculinos (caso juanitas en México).

principio de mérito y capacidad o el de libre competencia o concurrencia de discursos, propuestas, perfiles y personas. Según esta peculiar visión, la reserva de una cuota mínima para varones o para mujeres conduce, inevitablemente, a que la cuota sea ocupada por mujeres a las que denominan "florero". En suma, precisamente aquellas que carecen de la formación o la capacidad necesaria para ejercer funciones de representación de las que, por supuesto, gozan de oficio todos sus compañeros.

La primera iniciativa legislativa para regular una cuota mínima en función el sexo en los espacios de representación fue llevada cabo por el Estado francés que pretendió limitar a un 75% el porcentaje de varones o mujeres en las listas electorales. Sin embargo, en 1982 su Consejo Constitucional, declararía la inconstitucionalidad de la norma defendiendo que contravenía los principios de soberanía nacional y universalidad del sujeto político[6]. La posterior reforma constitucional, llevada a cabo en el año 1999[7], daría el visto bueno a la paridad en el acceso a los mandatos políticos, aunque sería necesaria una segunda reforma[8], acometida en 2008, para extender ese principio a otras esferas de la vida pública.

Durante el s. XXI, siguiendo la estela iniciada por Francia, se extendería la inclusión de los principios paritarios en los textos constitucionales o, al menos, la constitucionalización de medidas temporales para alcanzar una participación equilibrada en distintos ámbitos de la vida pública. Un aspecto esencial en la medida que elevar a rango constitucional estas disposiciones permite otorgarles la fuerza normativa propia de una norma definida, comúnmente, como suprema y las dota de especial rigidez

---

6 Para un análisis en profundidad se recomienda la consulta de SEVILLA MERINO, J. *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Colección Quaders Feministes, Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de València, 2004.

7 La reforma constitucional de 1999 modificaría el artículo tercero de la Constitución francesa para introducir un segundo párrafo, que establece que "la ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos". La reforma de 2008 incluirá "así como a las responsabilidades profesionales y sociales". En la actualidad el artículo primero de la Constitución francesa reza: "Francia es una república indivisible, laica, democrática y social. Garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión. Ella respeta todas las creencias. Su organización está descentralizada. La ley promueve la igualdad de acceso para mujeres y hombres a los mandatos electorales y las funciones electivas, así como a las responsabilidades profesionales y sociales".

8 En su decisión n.º 2006-533 DC de 16 de marzo de 2006, el Consejo Constitucional de la República Francesa reiteró que, aunque la promoción de un acceso equilibrado entre mujeres y hombres a responsabilidades fuera del ámbito político no contraviene los principios constitucionales, no se puede, sin ignorar estos principios, priorizar el criterio del sexo por encima de las capacidades individuales y la utilidad común.

frente a las frecuentes mutaciones legislativas o gubernamentales o ante la puntual interpretación de los tribunales garantes de su adaptabilidad y coherencia al marco constitucional.

Nuevamente, América Latina abanderaría su incorporación en los textos constitucionales. Así la representación paritaria en el espacio público se encuentra consagrada en la actualidad, por ejemplo, en las Constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y República Dominicana[9].

En el ámbito regional de América Latina y Caribe, la estrategia iniciada en Atenas y Beijing sería impulsada en la X Conferencia Regional sobre la Mujer, celebrada en Quito en el 2007, en la que se acordaría "adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal" (CEPAL, 2007: 81). Con posterioridad, en el Consenso de Brasilia (2010) se introdujo en la agenda la necesidad de adoptar y promover políticas que aborden las diferentes intersecciones de desigualdad para corregir la discriminación múltiple que enfrentan las mujeres afrodescendientes, indígenas y con discapacidad[10]. Asimismo, se subrayó el papel fundamental de los partidos políticos como agentes clave para garantizar la representación política equitativa, definiendo la paridad en función del enfoque de la igualdad de resultados. Y, en la duodécima Conferencia Regional de Mujeres, el Consenso de Santo Domingo (2013) instó a incluir en las agendas la paridad de género como política de Estado (párrafo 101), a "reconocer y apoyar los mecanismos de participación y organización del movimiento feminista y de mujeres" (párrafo 103) y la necesidad de implementar legislaciones concretas para "prevenir, sancionar y erradicar el acoso y la violencia política y administrativa contra las mujeres que acceden por vía electoral o designación a puestos de decisión de cualquier nivel" (párrafo 105).

Por ello, no es de extrañar que según los datos de la Unión Interparlamentaria[11], en el periodo comprendido entre la adopción de la

---

9 En la Constitución de República Dominicana, la participación equilibrada en las candidaturas electorales se amplía a la administración de justicia y los órganos de control del Estado (Art. 39.5).

10 Sorprende que la siguiente Conferencia (2013) la referencia a las mujeres con discapacidad desaparezca en el epígrafe de participación política y pase a incluirse al colectivo "LGBTTI".

11 La Unión Interparlamentaria (UIP) es una organización internacional fundada en 1889 que promueve la cooperación y el diálogo entre los parlamentos de todo el mun-

Plataforma de Acción de Beijing (1995) y la actualidad (2024), America Latina y el Caribe sea la región que ha experimentado un mayor incremento porcentual en el número de escaños ocupados por mujeres. Cinco naciones –Cuba, Nicaragua, México, Costa Rica y Bolivia– destacan por estar entre las diez primeras del mundo en términos de presencia femenina en el parlamento.

No obstante, cabría preguntarse si la presencia de las mujeres se traduce en poder y representación y cuáles son los obstáculos que enfrentan todavía para acceder, ejercer y permanecer en el poder para, así, poder identificar los retos y los factores que favorecen la construcción de un Estado Feminista.

II. BEIJING, 30 AÑOS DESPUÉS: UN BALANCE GLOBAL

Según datos de la Unión Interparlamentaria (UIP) en el año 1995 solo Finlandia contaba con una tercera parte de mujeres en sus cámaras representativas (33,5%), umbral que se considera como masa crítica mínima necesaria para poder influir de forma determinante en el proceso de toma de decisiones. Casi tres décadas después de la adopción de la icónica Plataforma de Acción de Beijing la proporción de escaños ocupados por mujeres a escala mundial se ha incrementado en un 15,5%. Sesenta y seis países cuentan en la actualidad con más del 30% de mujeres en sus respectivas cámaras bajas o unicamerales. Sin embargo, solo siete países, tres de ellos pertenecientes a la región de América Latina y el Caribe, han logrado alcanzar una representación femenina igual o superior al 50 por ciento. Es el caso de Ruanda, Cuba, Nicaragua, México, Andorra, Namibia y Emiratos Árabes. Pese al avance relativo que ello supone conviene advertir que, en términos globales, tal porcentaje dista todavía de alcanzar la tercera parte de las cámaras legislativas de todo el mundo y que la bienvenida presencia de mujeres no significa, necesariamente, representación de sus intereses o del proyecto emancipador.

Los resultados muestran variaciones significativas entre regiones. El mayor incremento en la representación femenina se ha registrado en el continente americano, donde el porcentaje de escaños ocupados por mujeres supera en más de siete puntos el promedio de incremento mundial.

---

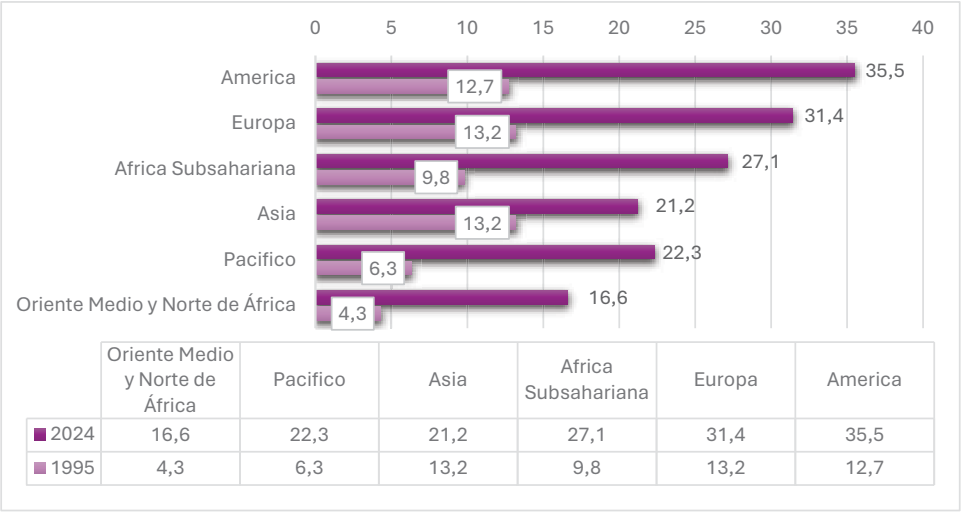
do. Su objetivo principal es fortalecer las instituciones parlamentarias y fomentar la paz, la democracia y los derechos humanos.

En la región del Caribe, las mujeres ocupan el 41% del total de escaños, superando en dos puntos porcentuales a América del Norte. Solo la región escandinava[12] presenta un porcentaje de representación superior, con un 45,9%.

En Europa, la participación de mujeres en los parlamentos ha crecido del 13.2% en 1995 al 31.6% en 2024, un avance de 18.4 puntos porcentuales que, aunque significativo, aún evidencia una considerable brecha en la representación cuantitativamente equilibrada.

En Asia el crecimiento ha sido limitado, con un incremento de solo 8.2 puntos porcentuales en tres décadas, alcanzando apenas el 21.4% en 2024. Proporción similar se observa en Pacífico, pese a que, en este caso, el incremento ha sido muy superior (16,2%), pasando del 6.3% del año 1995 al 22.5% en 2024. Pero la situación más alarmante se advierte en Oriente Medio y el Norte de África donde, a pesar de un incremento de 12.2 puntos porcentuales, el porcentaje de mujeres en las cámaras no supera el 16,5%, siendo las regiones con una presencia menor de mujeres.

Gráfico 1.Incremento del promedio regional de mujeres en los parlamentos nacionales. 1995-2024



	Oriente Medio y Norte de África	Pacifico	Asia	Africa Subsahariana	Europa	America
2024	16,6	22,3	21,2	27,1	31,4	35,5
1995	4,3	6,3	13,2	9,8	13,2	12,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unión Interparlamentaria (UIP) para el conjunto de las cámaras.

12 Dinamarca, Noruega, Suiza, Islandia y Finlandia.

Pero, si los datos confirman que la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el poder legislativo parece estar todavía lejos de materializarse, el Mapa de Mujeres en los ejecutivos nacionales en el año 2024[13] no es más alentador. El cómputo global de mujeres que lideran las jefaturas de Estado y de gobierno o que forman parte de los mismos como miembros es, si cabe, más reducido. Así, entre los 193 países reconocidos por la ONU únicamente una séptima parte (27) estaban dirigidos por mujeres en el año 2024 y, tan solo, el 23,3% de los gabinetes ministeriales estaban liderados por mujeres.

No es sólo una cuestión de techos de cristal o de impedimentos en el acceso de posiciones que comporten poder, sino de paredes de cristal, de las dificultades para liderar sectores o ministerios con mayor capacidad de decisión. Así, las mujeres ostentan principalmente las carteras ministeriales relacionadas con Igualdad entre mujeres y hombres (87%), Familia e infancia (67%), Inclusión social o desarrollo (51%); disminuyendo su presencia, muy significativamente, en Justicia (19%), Asuntos financieros y fiscales (14%), Defensa (12%), Interior (13%) y Transporte (7%). En aquellos Estados confesionales que cuentan con carteras de asuntos religiosos (42) solo el 5% están dirigidas por mujeres.

III. DE LAS CUOTAS A LA PARIFICACIÓN COMO EXIGENCIA DEMOCRÁTICA: DEL PRINCIPIO DEMOCRATIZADOR AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Durante el primer tercio del pasado siglo, las históricas demandas de los movimientos sufragistas del XIX lograron deslegitimar e irracionalizar el naturalismo excluyente ilustrado y los textos constitucionales empezarían, no sin una ardua batalla, a incluir a las mujeres en el cuerpo de la ciudadanía otorgándoles el reconocimiento de la igualdad legal de la que ya eran portadores los varones. Así, en siglo XX, la mayoría de los países reconocieron el derecho de las mujeres al sufragio activo y pasivo, entendiendo este último como una extensión de las demandas sufragistas.

No obstante, la conquista formal de los derechos de ciudadanía no se traduce en una participación efectiva e igualitaria en las esferas de poder. A pesar de la eliminación de las barreras formales, factores como los estereotipos de género, los techos y paredes de cristal y la violencia política

13 Mapa de mujeres en la política. Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres (2024). Disponible en: *https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-06/Poster-Women-political-leaders-2024-en.pdf*. Consultado 13/11/2024.

limitan, cuando no impiden, el acceso de las mujeres a posiciones de liderazgo que comportaron poder. Sirva como ejemplo el caso de Estados Unidos o Reino Unido, cunas del movimiento sufragista, o Australia, primer territorio en aprobar tanto el sufragio activo como pasivo, los cuales han presentado históricamente un porcentaje de mujeres en puestos de representación y toma de decisiones muy alejado del equilibrio paritario.

A mediados de los años sesenta la tasa promedio de escaños ocupados por mujeres en la región europea, apenas superaba el 9% incluyendo a los países nórdicos. En la década posterior, apenas se había registrado un incremento porcentual de tres puntos. Por ello, a principios de los años ochenta, bajo el impulso de la CEDAW (1979)[14], el movimiento feminista asumió con determinación la promoción de la inclusión de mujeres en las listas electorales como una estrategia para garantizar su participación efectiva en los órganos de representación democrática (Campos, 2014). Comenzarán a articularse propuestas de cuotas electorales que permitan corregir mediante acciones positivas la subrepresentación de las mujeres tanto en el ámbito legislativo, como dentro de los partidos políticos. En Francia, el Proyecto Barre (1980) marcó el inicio del debate formal en esta dirección proponiendo, por primera vez, la inclusión de cuotas en el ámbito electoral (Urteaga, 2010). En Alemania los avances vinieron de la mano de los partidos progresistas. En 1986, los Verdes adoptaron el Frauenstatut, un compromiso explícito con la representación equitativa de las mujeres. Dos años más tarde, el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) estableció el Quotenbeschluss, una resolución que formalizaba las cuotas en sus procesos internos.

La posición mayoritaria de la doctrina entiende que las cuotas representan acciones positivas y, como tal, son medidas temporales para sortear los impedimentos existentes en el acceso al sufragio pasivo y en los sistemas de cooptación o en el acceso de las mujeres a posiciones que comporten poder. Y, aunque, sin duda, han impulsado la democratización de la participación política tampoco se puede ignorar que también se han enfrentado a numerosas trabas en su efectiva implementación. Limitaciones que, como señala Araujo (2008), son menores cuando se establecen mecanismos de sanción en caso de incumplimiento[15], cuando se combinan con otras acciones positivas o cuando concurren sistemas electorales proporcionales y con listas extensas, cerradas y mandatos de posición.

---

14 En cuyo artículo séptimo se instaba a los Estados parte a implementar medidas para erradicar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública.

15 Siendo las más efectivas la inadmisión de las candidaturas que no respeten las cuotas, como contempla el caso español.

La paulatina transición de las cuotas de género hacia la paridad en la representación política encuentra sus pilares fundamentales en la Declaración de Atenas (1992) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995). La primera, adoptada en la "Cumbre Europea Mujeres en el poder", estableció la paridad como un principio indispensable de las democracias modernas instando a la adopción de "un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos" y la igualdad de mujeres y hombres en la participación de toma de decisiones. Por su parte, la Declaración de Beijing, surgida de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, reafirmó este compromiso a escala global, destacando que la representación igualitaria no solo es un derecho fundamental, sino un prerrequisito para el desarrollo democrático y sostenible. Instando, asimismo, a adoptar medidas positivas en favor de una igualdad estructural y permanente entre mujeres y hombres en todos los niveles de toma de decisiones, no solo en el poder legislativo y ejecutivo, sino también en la administración pública en su conjunto y en el poder judicial (párrafo 190, objetivo estratégico G1).

Así, bajo el paraguas de la Declaración de Atenas y la Plataforma de Acción de Beijing, durante el siglo XXI la paridad empieza a considerarse como un presupuesto democrático y democratizador. Una reconceptualización de la problemática que plantea la escasa presencia femenina en puestos que comportan poder no como una cuestión de desigualdad sino como un déficit representativo y de legitimidad democrática. Un enfoque, por tanto, que plantea la paridad no solo como un medidor de la igualdad sustantiva, sino como un requisito legitimador de sistemas pretendidamente democráticos.

De forma tal, que las políticas de cuotas como medidas temporales de acción positiva –características de la década de los noventa– darían paso a la paridad entendida como principio de distribución del poder de carácter permanente[16] y, con ello, al debate doctrinal sobre si su justificación debiera apoyarse en el principio de la igualdad material y la adopción de acciones positivas en el ámbito de la representación política o en la identificación del sesgo del sujeto político ilustrado y la reconceptualización de la noción de ciudadanía y representación. Un proceso crítico-reflexivo que evidencie las implicaciones, en términos de legitimidad democrática, del universalismo homogeneizante que acompañó el proceso de extensión de la ciudadanía y la parlamentarización del Estado (Nuño, 2010: 87).

16 En este sentido, la representación paritaria en el espacio público se encuentra consagrada en los textos constitucionales de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y República Dominicana.

En este sentido, conviene advertir que la inclusión de las mujeres en la categoría androcéntrica y patriarcal de los "iguales" no modificó la construcción identitaria del sujeto político (individuo propietario, blanco, varón y heterosexual)[17] ignorando el esencialismo inherente a la exclusión previa. En suma, se hizo "como si no" fueran mujeres. En esta línea, Pateman alerta que la pretensión de extender a las mujeres "los derechos del hombre y el ciudadano" partió del implícito de considerar que las mujeres han de devenir hombres, asumiendo de forma acrítica una noción de ciudadanía androcéntrica que ignoró o devaluó las capacidades o atributos considerados como femeninos (1989: 179-209). Así, "la construcción del individuo moderno se gesta dentro de un modelo androcéntrico de autonomía, libertad y gestión de lo público que no incluye a las mujeres" (Rodríguez Magda 2021:401).

Sin embargo, el problema no fue solo la exclusión material de las mujeres (en absoluto irrelevante), sino la construcción teórica y simbólica de la propia noción de ciudadanía y la naturalización de la exclusión. Como se ha señalado en numerosas ocasiones por la amplia producción del iusfeminismo y la teoría política feminista, la ficción del Contrato Social impuso una noción de sujeto de derecho androcéntrico y patriarcal que definió a las mujeres como la otreidad absoluta, seres sin la "razón suficiente" para formar parte del pacto constituyente de la sociedad civil y del orden político. Heterodesignación o heteronomía que convirtió la diferencia sexual en desigualdad jurídica, no sólo en lo relativo al derecho público sino también respecto al privado (Stolcke, 1996).

Así, el modelo de ciudadanía surgido tras la revolución francesa basado en la proclamación del principio de igualdad formal, pese a su carácter rupturista y pretendidamente universal, fue oportunamente denunciado por el feminismo de la primera ola en la medida que consolidó una democracia excluyente basada en la expulsión del universo de la ciudadanía de las mujeres. Sin embargo, serán precisamente las bases epistemológicas de la filosofía igualitaria del racionalismo ilustrado las que sirvan de argumento deslegitimador de la exclusión femenina. Como señala Celia Amorós, los primeros movimientos sufragistas representan una "mirada ilustrada a la Ilustración" que señalan las propias incoherencias de un racionalismo que defiende la lógica del estatus y la tradición como

17 Atributos que, con el paso de las economías de mercado a las sociedades del mercado o al neoliberalismo como nueva forma de racionalidad pasará a configurarse, según tipología de Rosa María Rodríguez Magda en "individuo propietario, blanco, varón, egoísta, eurocéntrico y hedonista" (Rodríguez Magda, R.M. 2021: 411).

argumento para la exclusión de las mujeres del mundo de la razón y la ciudadanía (Martínez de Aragón López, 2023).

La superación de este sesgo originario, según Blanca Rodríguez Ruíz, precisa "sustituir el modelo liberal clásico de representación unitaria por un modelo que se ha llamado de "ciudadanía diferenciada" (differentiated citizenship) o de universalismo diferenciado (differentiated universalism). "Y se hace preciso hacerlo mediante una política representativa que no se limite a presumir que todos los intereses pueden ser defendidos por cualquier representante" (2017: 139). De forma tal que la desigualdad del pacto constitutivo debiera dar paso a una evolución de la conceptualización del pueblo soberano, en términos abstractos, hacia un cuerpo político concreto que refleje la composición demográfica de cada sociedad. Una perspectiva de la representación democrática cuestionada por aquellas tesis que mantienen que, por el contrario, el mandato representativo[18] y el principio de indivisibilidad del cuerpo electoral del modelo liberal clásico impiden fragmentar la voluntad general y deben apostar por superar las desigualdades y discriminaciones a través de las cuotas voluntarias de los partidos (Aranda, 2013).

1. Sistemas de Cuotas: Naturaleza jurídica y evaluación comparada

El diseño e implementación de sistemas de cuotas orientados a promover una participación política más igualitaria entre mujeres y hombres puede diferenciarse en dos modelos en función del enfoque con el que se aborda la desigualdad estructural en función del sexo: cuotas mínimas específicas en función el sexo o una horquilla neutra, tanto para varones como para mujeres, de representación mínima y máxima. Las primeras están diseñadas para garantizar la inclusión de las mujeres mediante la fijación de un porcentaje o cifra mínima en los procesos de designación o representación, permitiendo porcentajes superiores. Las segundas establecen un porcentaje mínimo y máximo para ambos sexos, normalmente en una ratio que oscila entre un 60% como um-

18 En este sentido, se ha planteado un intenso debate doctrinal respecto a la posible colisión entre la prohibición del mandato imperativo establecida en el artículo 67.2 de la Constitución Española y la defensa "sectorial" de intereses de grupo en la configuración de la agenda política. Esta posición ha sido sostenida por autores como Ignacio Álvarez Rodríguez (2012), quien argumenta en favor de dicha incompatibilidad, mientras que Fernando Rey (2013) refuta esta tesis, defendiendo que los representantes en las cámaras pueden ejercer una defensa sectorial legítima como hacen con los intereses de partido sin vulnerar el precepto constitucional.

bral máximo y un 40% como mínimo, que no pretende un tratamiento diferenciado sino un trato neutro al género[19] (Dahlerup y Freidenval 2008). En países con un elevado grado de parlamentarias, como los países escandinavos, éstas últimas han originado, en algunos casos, que los hombres asciendan en las listas con el fin de cumplir el requisito de representatividad equilibrada o incluso han impedido, como en el caso español, que partidos feministas presenten candidaturas integradas exclusivamente por mujeres[20].

Los debates doctrinales en torno a la naturaleza jurídica de las cuotas no son cuestiones secundarias, constituyen el eje central sobre el cual se articulan las líneas argumentativas de diversas Cortes y Tribunales para abordar su legitimación constitucional. La posición mayoritaria las define como medidas de naturaleza temporal en el marco de la igualdad sustantiva; como medidas de acción positiva orientadas a corregir desigualdades estructurales en el marco de la igualdad de oportunidades.

No obstante, una posición minoritaria sostiene una interesante interpretación que sitúa las cuotas electorales en las políticas enmarcadas en la igualdad de trato, y no sólo en la de oportunidades, justificando su naturaleza jurídica como una medida o garantía para corregir la discriminación indirecta y la diferencia de trato de las mujeres como resultado de la construcción política de la diferencia sexual. En este sentido, Fernando Rey Martínez (2013; 39-42) defiende que las cuotas electorales neutras a la perspectiva de género, es decir, aquellas que establecen para mujeres y varones un umbral mínimo y máximo sin especificar qué porcentaje debe tener cada sexo en cuestión, no pueden considerarse como un trato jurídico diferente ni pueden conceptualizarse como acciones positivas porque operan tanto para varones como para mujeres. Para Rey Martínez, por el contrario, "son una herramienta para cambiar ciertas prácticas hondamente arraigadas en el proceso de selección de candidatos electorales que a primera vista no son discriminatorias (desde luego,

19 En este sentido se pronunciaría el Tribunal Constitucional español en la STC 12/2018. Más concretamente en su fundamento jurídico quinto sostendría que las previsiones de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen electoral General (LOREG), artículo 44 bis, relativas a la composición equilibrada en las candidaturas; "ni siquiera plasman un tratamiento diferenciado en razón del sexo de los candidatos, habida cuenta de que las proporciones se establecen por igual para los candidatos de uno y otro sexo" (STC 12/2008; FJ5).

20 Para un análisis exhaustivo sobre la cuestión Campos Rubio, Arantza. Participación y representación política de las mujeres: El MF y el 100% de la representación, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99, 2014, pp. 745-763. DOI: *https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.0*.

no lo son formalmente), pero que en la práctica imponen desventajas a las mujeres… son una garantía contra una discriminación indirecta de tipo institucional" (2013; 56). En suma, las cuotas electorales neutras impiden que los sistemas de cooptación desestimen a las mujeres para posiciones que comporten poder y provoquen una desigualdad de trato de facto en función del sexo.

Un análisis comparado de su impacto permite identificar tres grandes modelos. El primero reserva un número específico de escaños, ya sea en la Constitución o en la legislación electoral; incidiendo directamente en los resultados. Un sistema que quizás pudiera ser de aplicación en sistemas electorales mayoritarios y/o con candidaturas uninominales en los que la inexistencia de listas electorales impide establecer proporción alguna de mujeres. Un segundo sistema es aquel en el que son los propios partidos políticos los que adoptan voluntariamente, en sus estatutos internos, una cuota o porcentaje mínimo de representación para cada sexo. Finalmente, una tercera estrategia opta por legislaciones que reservan una cuota mínima o máxima de mujeres y hombres en las listas electorales, modelo que logra mayor efectividad cuando se combina con otras medidas de acción positiva, como los mandatos de posición o las listas cremallera.

Los escaños reservados son más frecuentes en regiones como Asia, África Subsahariana y Medio Oriente. Aunque esta modalidad puede ser eficaz para incrementar el número de mujeres en cargos de representación, su implementación es frecuente en países con déficits democráticos, lo que ha dificultado, en muchos casos, tanto su legitimación, como el avance en la representación sustantiva de las mujeres (Arendt, 2018). Además, en ocasiones, los porcentajes mínimos de representación establecidos son tan reducidos que no logran generar una masa crítica significativa. Ha sido común en países que emergen de conflictos. En América Latina, por ejemplo, Haití aplica un sistema de cuotas basado en escaños reservados que, al no contar con sanciones ante su incumplimiento, no se aplica. En contraposición Ruanda, el país del mundo con mayor representación femenina en sus cámaras legislativas, adoptó en 2003 una nueva Constitución en cuyo artículo setenta y cinco, garantiza una cuota mínima del 30% de asientos reservados para mujeres. Esta medida, junto con la cuota electoral mínima de mujeres del 30% implementada por ley en 2007, ha permitido un aumento sumamente significativo del porcentaje de mujeres electas, pasando del 4,3% en 1994 tras el genocidio de la población tutsi, al 61,3% en 2024.

Tabla 3. Sistema de cuotas de escaños reservados por región

Región País	Asientos ocupados por mujeres/ Total de asientos	Rango constitucional	Por Ley electoral	Sanciones por incumplimiento	Mandato de posición
Asia					
Bangladesh	70/350	Sí	Sí	-	-
India	74/542	No	No	-	-
Jordania	17/130	-	Sí	-	Por Ley
Pakistán	50/309	Sí	Sí	-	-
Taiwán	47/113	Sí	Sí	-	Por Ley
Nepal	90/272	Sí	-	-	-
Emiratos Árabes	20/40	-	Sí	-	-
China	790/2977	-	Sí	-	-
África Subsahariana					
Benin	29/109	-	Sí	-	-
Eritrea	0/150	No	-	-	-
Eswatini	16/74	Sí	Sí	-	-
Kenia	81/348	Sí	-		Constitución y Ley
Ruanda	51/80	Sí	Sí	-	-
Somalia	54/275	Sí	No	-	-
Sudan	0/426	No	Sí	-	-
Tanzania	147/393	Sí	Sí	-	Por Ley
Uganda	189/557	Sí	Sí	-	-
Zimbabue	75/267	Sí	-	-	-
Oriente Medio y Norte de África					
Egipto	164/592	Sí	No	Por Ley	-
Iraq	95/329	Sí	Sí	-	Por Ley
Marruecos	96/395	-	Sí	Por Ley	-
Nigeria	0/171	-	Sí	Por Ley	Por Ley
Arabia Saudí	30/151	Sí	-	-	-
Yibuti	17/65	-	Sí	Por Ley	-
América Latina y el Caribe					
Guyana	28/71	-	Sí	Por Ley	Por Ley
Haití	0/119	Sí	-	-	-
Oceanía					
Papúa Nueva Guinea	3/111	Sí	-	-	-
Samoa	7/54	Sí	-	Constitución	-

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) *https://www.idea.int/*.

El segundo modelo, promotor de cuotas voluntarias en el ámbito de las organizaciones políticas, fue adoptado en gran medida por las formaciones políticas de izquierda en Europa Occidental a partir de la década de los años setenta. Cuotas, asumidas y recogidas en los estatutos de los diferentes partidos, que surgieron como iniciativa interna para promover la equidad de género dentro de las estructuras partidarias. No obstante, y a pesar de que las políticas de cuotas se han ido implementando también en formaciones políticas de centro-derecha, una lectura global permite afirmar que la mayoría de los partidos políticos no ha mostrado un entusiasmo desmedido por adoptar estos mecanismos de forma voluntaria. Sin embargo, cuando la cultura partidista fomenta una distribución equitativa real de los puestos que comportan poder, el modelo ha resultado bastante efectivo; como fue el caso de Noruega, Suecia y Alemania.

A partir de los años noventa, las cuotas voluntarias comenzaron a coexistir con un tercer modelo: leyes electorales que impusieron la obligatoriedad de cumplir cuotas predeterminadas en las listas electorales de todas las formaciones políticas. Una estrategia que, en no pocas ocasiones, tuvo que enfrentarse a numerosas resistencias jurisdiccionales y doctrinales basadas en el cuestionamiento de su compatibilidad con el marco constitucional. Resistencias que, como veremos, terminarían obligando, en casos como el italiano o el francés, a la adopción de reformas constitucionales que avalaran su constitucionalidad. Asimismo, otros países han integrado explícitamente el principio de igualdad sustantiva entre sexos en el propio modelo del sistema político para evitar los conflictos que pudieran derivarse de la hermenéutica constitucional e incluso han elevado a rango constitucional los principios paritarios o las medidas afirmativas en los procesos constituyentes.

América Latina y el Caribe han adoptado mayoritariamente el modelo de cuotas legisladas. Así, la región fue pionera en la implementación de leyes electorales que exigían mínimos de representación de mujeres en las listas electorales o candidaturas de los partidos políticos.

Argentina se convertiría en 1991 en el primer país del mundo en adoptar una ley de cuotas. La Ley 24.012, conocida como "Ley de Cupo Femenino", estableció la obligación de incluir al menos un 30 % de mujeres en posiciones formalmente elegibles en las listas presentadas por los partidos políticos para los cargos legislativos nacionales. Previsión que no se haría efectiva hasta las elecciones para la renovación parcial de la Cámara de Diputados de 1993 y que se retrasó hasta el año 2001 en el caso de las elecciones al Senado.

A este avance se sumaron rápidamente otros países de América Latina, consolidando a la región como líder mundial en la legislación de medidas afirmativas para corregir la desigualdad de género en la representación política. Paraguay adoptó una cuota del 20% en 1996, mientras que México y Costa Rica implementaron porcentajes del 30 % y 40 %, respectivamente, ese mismo año. En 1997, Bolivia (30 %), República Dominicana (25 %), Perú (25 %) y Ecuador (20 %) se sumarían a dichas previsiones electorales.

Tabla 4. Incorporación de políticas de cuotas legisladas en América Latina y el Caribe

País	Año	%	Mandato de posición	Sanciones
Argentina	1991	30	Sí (1 de cada 3)	Sí
Bolivia	1997	30	Sí (1 de cada 3)	Sí
	2009	50	Sí (Alternancia secuencial)	Sí
Brasil	1997	30 (a partir de 2002)	No	Sí
Chile	2015	40	No	Sí
Colombia	2011	30	No	Sí
Costa Rica	1996	40	Sí	Sí
	2009	50	Sí (Alternancia secuencial)	Sí
Ecuador	1997	20	Sí	Sí
	2000	30 (progresivo hasta paridad)	Sí	Sí
	2006	45	Sí	Sí
	2008	50	Sí (Alternancia secuencial)	Sí
El Salvador	2013	30	No	Sí
Honduras	2000	30	No	Sí
	2012	40 (progresivo hasta paridad)	No	No
México	1996	30	Sí	Sí
	2008	40	Sí (2 de cada 5)	Sí
	2014	50	Sí	Sí
	2019	Paridad Principio Constitucional		
Nicaragua	2012	50	Sí (Alternancia secuencial)	Sí
Panamá	1997	30	No	No
	2012	50	No	No
Paraguay	1996	20	Sí (1 de cada 5)	Sí
Perú	1997	25	No	Sí
	2000	30	Sí	Sí
República Dominicana	1997	25	No	No
	2002	33	Sí	Sí
Uruguay	2009	33	Sí (1 de cada 3)	Sí
Venezuela	1997	30	No	No

Fuente: elaboración propia a partir de los datos consultados en *https://data.ipu.org/ https://datos.bancomundial.org*, entre otros.

Y, si en los años noventa el modelo de cuotas mínimas de representación para mujeres establecido a través de leyes electorales fue preponderante, el impulso del nuevo constitucionalismo latinoamericano avanzó en un nuevo marco hermenéutico que transformaría la forma de entender la participación política de las mujeres en los procesos electorales, asumiendo la paridad como un presupuesto democrático[21].

Para finalizar este análisis, resulta relevante considerar que, la representación de las mujeres en las cámaras bajas de los parlamentos a escala mundial refleja una diversidad de enfoques normativos y contextuales. Según los datos de 2024, los países con mayor porcentaje de mujeres en sus cámaras bajas presentan una interesante variedad en cuanto a los tipos de cuotas implementadas y sus índices en el Global Gender Gap Index.

Tabla 5. Modelos de los quince primeros países con mayor presencia de mujeres en Parlamentos y Brecha de Género Global (2024)

Nº	País	CÁMARA baja/ única	Tipo de cuota	Índice Global Brecha de Género
		% Mujeres		0–1, 1=paridad
1	Ruanda	61.3	Asientos reservados y cuotas legisladas	0.757 (39º)
2	Cuba	55.7		-
3	Nicaragua	53.9	Cuotas legisladas	0.811 (6º)
4	México	50.4	Cuotas legisladas paritarias	0.768 (33º)
5	Andorra	50.0	Cuotas legisladas	-
“	Namibia	50.0	No legisladas	0.805(8º)
“	Emiratos Árabes	50.0	Asientos reservados	0.713 (74º/146)
8	Costa Rica	49.1	Cuotas legisladas paritarias	0.785(19º)
9	Islandia	47.6	No legisladas	0.935 (1º)
10	Suecia	46.7	No legisladas	0.816(5º)
11	Bolivia	46.2	Cuotas legisladas paritarias	0.746(44º)
12	Senegal	46.1	Cuotas legisladas	0.679(109º)
13	Finlandia	46.0	No legisladas	0.875(2)
14	Mónaco	45.8	No legisladas	-
15	Nueva Zelanda	45.5	No legisladas	0.835(4)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Global Gender Gap Report, IPU Parline y Gender Quotas Database Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

21 En este sentido, la representación paritaria en el espacio público se encuentra consagrada en los textos constitucionales de Bolivia, Colombia (la disposición se refiere a su observancia progresiva), Ecuador, México, Nicaragua y República Dominicana.

Ruanda, que cuenta con un modelo mixto de reserva de escaños y cuotas reservadas, lidera el ranking con un 61.3% de mujeres en su asamblea legislativa, ocupando el puesto 39 del ranking del índice global, con una puntuación de 0.757. Cuba, aunque formalmente carece de política de cuotas, se encuentra en la segunda posición con un 55.7 % de mujeres en el poder legislativo. El tercer país con mayor porcentaje de mujeres es Nicaragua, país que cuenta con una legislación en materia de cuotas y donde las mujeres alcanzan una presencia del 53.9 %, en su cámara legislativa, ocupando el sexto lugar en el índice global (0.811).

México y Bolivia también destacan con sistemas de cuotas legisladas que garantizan paridad, logrando una presencia femenina del 50.4% y 46.2%, respectivamente. Por el contrario, algunos países no cuentan con cuotas legislativas como es el caso de Islandia (47.6%), Suecia (46.7%) y Finlandia (46.0%) pero, sin embargo, figuran entre los primeros en el Índice Global de Género (1º, 5º y 2º, respectivamente). Un hecho que se explica porque, en la medida que la igualdad entre mujeres y hombres forma parte de la cultura política de la ciudadanía y de los propios partidos políticos, no precisan una legislación que obligue a estos últimos a no desestimar mujeres en cargos de representación.

Otros casos interesantes son los de Namibia y los Emiratos Árabes Unidos, ambos con una presencia femenina del 50% en sus cámaras legislativas. Mientras Namibia no cuenta con cuotas legisladas, los Emiratos utilizan un sistema de escaños reservados para garantizar la paridad. En relación con este último caso, y aunque no será objeto del presente capítulo, conviene advertir que la presencia de mujeres no implica necesariamente la representación de sus intereses, pudiendo operar sistemas de cooptación desde el poder que pueden no venir acompañados de una autonomía real en el ejercicio de su liderazgo.

Como cabe apreciar de los datos globales, aunque las cuotas legisladas o la reserva de escaños son, sin duda, herramientas eficaces para garantizar la participación femenina, no son el único factor. Países que no contemplan dichas medidas, como Islandia o Suecia, logran altos niveles de representación gracias a la consolidación de una cultura política inclusiva e igualitaria. En cambio, Estados que cuentan con una reserva de escaños formal, como los Emiratos Árabes, presentan una brecha de género significativamente elevada.

2. De la hermenéutica de las Cortes y Tribunales a la reforma constitucional

Durante las últimas décadas del siglo XX la necesidad de impedir la desestimación de las mujeres en los sistemas de cooptación y corregir la subrepresentación femenina en las posiciones que comporten poder se fue incorporando en las agendas políticas estatales. Un proceso que fue impulsado por el activismo feminista internacional o estatal y los acuerdos resultantes de las Conferencias Internacionales de Mujeres (Beijing, 1995) o, en el ámbito de América Latina, por el Consenso de Quito y las sucesivas Conferencias Regionales sobre la mujer. Pero, en la medida que las cuotas o la parificación de la sociedad supone una redistribución del poder y concurre, por tanto, un juego de suma cero donde, como señala Laura Nuño (2024), el poder que gana un colectivo oprimido o discriminado lo pierde aquel que ejercía el dominio o el supremacismo material o/y simbólico sobre el primero, las resistencias no serían pocas.

En la medida en que el Estado francés fue pionero en una propuesta que garantizara la presencia de mujeres en el poder legislativo, reduciendo, por tanto, el monopolio de los varones sobre tal posibilidad, su sistema de justicia constitucional sería también el primero en pronunciarse en contra de la adopción de medidas afirmativas. Según su alto tribunal dicha previsión vulneraba los principios constitucionales relativos a la igualdad y la indivisibilidad del cuerpo electoral. Una concepción universalista de la ciudadanía propia del modelo postrevolucionario y de la ruptura con la sociedad estamental del Antiguo Régimen, que se opone a la división por categorías de votantes y cargos electivos.

En ejercicio de su competencia de control previo de constitucionalidad[22] el Consejo constitucional impidió, en 1982, la promulgación del proyecto de ley, aprobado por la Asamblea Nacional francesa según el cual se limitaría a un 75% la proporción máxima de personas del mismo sexo en las candidaturas presentadas por los diferentes partidos o formaciones políticas a los consejos municipales. Con objeto de dimensionar las resistencias reales a la adopción de tal media, conviene advertir, que tal disposición no fue objeto del recurso de inconstitucionalidad, sino

22 El sistema de justicia constitucional francés se diferencia del modelo español en el control previo de constitucionalidad de las leyes, pudiendo suspender su promulgación y entrada en vigor hasta el pronunciamiento del Consejo Constitucional sobre su adecuación o no a la Constitución. No será hasta 2008 cuando se implantaría el control de constitucionalidad a posteriori.

que fue el propio Consejo Constitucional quien asumió pronunciarse de oficio sobre esta cuestión. Según su particular apreciación el sistema de cuotas contravenía el artículo tercero de la Constitución[23] y el artículo sexto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano[24]. En su pronunciamiento, el Consejo consideró que la medida vulneraba, además, varios principios fundamentales. Entre otros, el principio de universalidad del sufragio, la prohibición de discriminación, las normas electorales relativas a la distribución de escaños, el principio de igualdad en la representación y la libertad de elección. Según quedó recogido en la Sentencia 82-146 DC, de 18 de noviembre de 1982:

> "Del acercamiento del artículo 3 de la Constitución y del artículo 6 de la Declaración de 1789 se desprende que la condición de ciudadano abre el derecho de voto y de elegibilidad en idénticas condiciones a todos aquellos que no estén excluidos por razones de edad, incapacidad o nacionalidad o por una razón tendente a preservar la libertad del elector o la independencia del representante electo. Estos principios de valor constitucional se oponen a cualquier división por categorías de electores o personas elegibles. Este es el caso de todas las votaciones políticas, en particular de la elección de concejales municipales. De lo anterior se desprende que la norma para establecer las listas presentadas a los electores, que incluye una distinción entre los candidatos en función de su sexo, es contraria a los principios constitucionales recordados anteriormente". (STDC 82-146 de 18 de noviembre de 1982, cons. 5 , 6 , 7 , 8, Diario Oficial del 19 de noviembre de 1982, página 3475).

Más de tres lustros después, un nuevo intento de la Cámara Baja del Parlamento francés sería nuevamente frustrado por el Consejo Constitucional apoyándose en su jurisprudencia previa. El 22 de diciem-

---

23 Artículo 3 de la Constitución francesa de 1958: "La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrán arrogarse su ejercicio. El sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto. Son electores, de acuerdo con lo que disponga la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos que estén en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos".

24 Artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789: "La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes".

bre de 1998, la Asamblea Nacional aprobaría, en su última lectura, la Ley relativa al método de elección de los consejos regionales y de la Asamblea de Córcega, cuyo articulado establecía la obligación de garantizar la paridad en las listas electorales[25]. En esta ocasión, el recurso sería presentado por miembros del Senado solicitando juicio del Consejo sobre la constitucionalidad de dicha disposición, según el cual:

> "Tal como está, y por las razones expuestas en la decisión núm. 82-146 DC, de 18 de noviembre de 1982, la condición de ciudadano abre el derecho al voto y a la elegibilidad en idénticas condiciones a todos aquellos que no estén excluidos ni por ningún motivo de edad, incapacidad o nacionalidad, ni por motivo tendente a preservar la libertad del elector o la independencia del funcionario electo, sin que pueda hacerse distinción entre electores o personas elegibles en función de su sexo" (STDC 98-407 de 14 de enero de 1999, cons. 12, Diario Oficial del 20 de enero de 1999, página 1028).

Las resistencias doctrinales en la interpretación constitucional al reconocimiento de acciones afirmativas en el ámbito de la igualdad sustantiva, inicialmente reflejadas en el proyecto de 1982 y, posteriormente, frente al principio de paridad que incorporaba el proyecto de ley de 1999, solo pudieron superarse mediante el procedimiento más complejo y exigente en un Estado de derecho: la reforma constitucional. Así, la reforma constitucional de 1999[26], establecería el principio de igual acceso a los cargos electos, añadiendo una adenda al final del artículo tercero según la cual: "La ley promueve la igualdad de acceso de mujeres y hombres a los mandatos electorales y funciones electivas". Con objeto de garantizar su efectivo cumplimiento, el artículo cuarto también sería modificado a efectos de constitucionalizar la obligación de los partidos políticos de contribuir a la aplicación del nuevo principio establecido en la citada disposición.

La posterior Sentencia nº 2000-429 del Consejo constitucional de 30 de mayo de 2000[27] reconocería la potestad del poder constituyente para

---

25 Concretamente, los artículos 4 y 17 recogían el principio de paridad de género en las candidaturas. El artículo 4 regulaba las listas para el consejo regional, mientras que el artículo 17 se remitía a la asamblea de Córcega. Ambos artículos recogieron idéntica formulación según la cual "Chaque liste assure la parité entre candidats féminins et masculins" (Cada lista asegura la paridad entre candidatos femeninos y masculinos).

26 Ley constitucional nº 99-569 de 8 de julio de 1999 relativa a la igualdad entre mujeres y hombres.

27 Disponible en: *https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/2000429DC.htm*. Consultada 11/10/2024.

permitir al legislador adoptar cualquier medida para hacer efectivo el igual acceso de las mujeres y los hombres a los cargos electos[28];

> "Nada impide que el Poder Constituyente introduzca en el texto de la Constitución nuevas disposiciones que, en los casos a que se refieren, derogan normas o principios de valor constitucional. Este es el caso de las disposiciones mencionadas, que tienen por objeto y efecto eliminar los obstáculos constitucionales identificados por el Consejo Constitucional en las decisiones Nº 82-146 DC, de 18 de noviembre de 1982, y Nº 98-407 DC, de 14 de enero de 1999. Por consiguiente, las demandantes no pueden invocar útilmente la fuerza de cosa juzgada atribuida a dichas resoluciones" (STDC 2000-429 de 30 de mayo de 2000, cons. 5, 6, Diario Oficial de 7 de junio de 2000, página 8564).

En junio de 2000, seis días después de la sentencia del Consejo Constitucional, sería aprobada la conocida como l*ey de parité*[29] que introdujo el principio de representación equilibrada en las candidaturas electorales en Francia. Sin embargo, los resultados de su implementación en los primeros comicios tras su aprobación y, en concreto, en las elecciones a la Asamblea Nacional de 2002, distaron mucho de alcanzar la pretendida representación paritaria: tan solo el 12,3% de los escaños fueron ocupados por mujeres. El sistema electoral que rige la conformación de la Asamblea francesa, basado en el modelo de mayoría a dos vueltas, impidió la efectividad de la garantía paritaria. No en vano, la ley de paridad fue mucho más eficaz en las elecciones locales de los municipios con más de 3.500 habitantes en los que rige un sistema electoral proporcional (Dahlerup y Freidenval, 2008).

En 1995, la Corte Constitucional italiana, siguiendo la línea marcada por el Consejo constitucional francés trece años antes, declaró inconstitucional la Ley n.º 81/1993, que restringía a dos tercios la cuota máxima de representación por sexo, así como la ley 227/1993 que establecía la obligatoriedad de presentar listas cremallera para las candidaturas presentadas al Congreso de los diputados sujetas a elección en base al sistema proporcional (Rodríguez-Ruiz y Rubio-Marín, 2009; Salazar, 2019).

---

28 No obstante, en su jurisprudencia posterior, el Consejo Constitucional limitó el ámbito de aplicación del principio de paridad a los cargos políticos electivos. Por lo tanto, para extender el alcance del principio paritario a otras esferas, sería necesaria una nueva reforma constitucional. La Ley Constitucional de 23 de julio de 2008 respondió a esta necesidad modificando la disposición constitucional para incluir la aplicación del principio paritario a las "responsabilidades profesionales y sociales".

29 Ley n.º 2000-493 de 6 de junio de 2000.

Así, según recogió la Sentencia n.º 422/1995 de 6 de septiembre la pertenencia a uno u otro sexo no puede ser considerada como requisito de elegibilidad (FJ 14), considerando, por tanto, discriminatoria cualquier diferenciación en función del sexo en el ejercicio del sufragio pasivo. El fallo declararía, en consecuencia, que la Ley 81/1993 vulneraba el principio de igualdad del voto y la libertad del sufragio, consagrados en los artículos tercero[30] y cincuenta y uno de la Constitución italiana.

De forma análoga a lo sucedido en el caso francés, el conflicto entre la voluntad del legislativo y la interpretación restrictiva o las resistencias del máximo intérprete constitucional, motivó y obligó a la reforma de su Carta Magna. La Ley Constitucional 2/2001 modificaría el artículo 116 de la Constitución, disponiendo que las leyes electorales de las regiones con estatuto especial debían promover «condiciones de paridad de acceso a las consultas electorales». Con posterioridad, la Ley Constitucional 3/2001 añadió un séptimo párrafo al artículo 117, que establece que «las leyes regionales suprimirán todo obstáculo que impida la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica, y promoverán la paridad de acceso entre hombres y mujeres a los cargos electivos». Finalmente, la Ley Constitucional 1/2003 reformó el artículo 51, introduciendo un mandato explícito para que la República promueva "a través de medidas especiales la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres".

Así, tras las reformas constitucionales que introdujeron el principio de paridad en el marco constitucional italiano se adoptaron diversas leyes para consolidar este objetivo. Entre las más relevantes se encuentra la Ley n.º 165/2004 que estableció que las normas electorales de las regiones con estatuto ordinario debían promover la representación equilibrada entre hombres y mujeres. Con posterioridad**,** la Ley n.º 215/2012 reforzaría este compromiso al exigir paridad en las listas municipales y regionales, imponiendo la alternancia obligatoria entre hombres y mujeres y, limitando la presencia de un mismo sexo al 60 % de las candidaturas. Una previsión que, aunque en 2012 no se contemplaría todavía para

30 El artículo 3, párrafo 1, de la Constitución italiana refiere a la igualdad formal "Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas y condiciones personales y sociales". El numeral segundo del artículo 3 reconoce el principio de igualdad sustantiva: "Corresponde a la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país".

el ámbito estatal, sería recogida con en la Ley 20/2016 que extendería su aplicación al ámbito nacional.

No obstante, tanto en el caso francés como en el italiano, las declaraciones de inconstitucionalidad en relación con las cuotas electorales se fundamentaron, principalmente, en la defensa del carácter unitario de la representación política y la indivisibilidad del cuerpo electoral, así como en la adhesión o defensa de una concepción estrictamente formal de la igualdad. Sin embargo, las reformas constitucionales que finalmente posibilitaron la adopción de leyes paritarias no alteraron el principio de unidad de la representación política, sino que abogaron por incorporar excepciones específicas que permitieron aplicar acciones positivas en el ámbito del derecho electoral (Rodríguez Ruiz, 2017).

La necesidad de acometer reformas constitucionales para implementar cuotas y/o sistemas electorales paritarios sin duda viene condicionada por el reconocimiento, la definición y el alcance de la constitucionalización de la igualdad material[31] y de la previsión de medidas proactivas o una obligación positiva por parte de los poderes públicos en su promoción. Por ejemplo, aunque el artículo 3.2 de la Constitución italiana reconoce el principio de igualdad sustantiva, su redacción se limita a la remoción de obstáculos de carácter "económico y social" que dificulten el pleno desarrollo de la persona y su efectiva participación; no establece un mandato explícito y proactivo para los poderes públicos, como sí recoge el artículo 9.2 de la Constitución española. Este último señala que les corresponde a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias para garantizar dicha igualdad y para facilitar la plena participación de la ciudadanía en todos los ámbitos de la vida pública.

No en vano, el Tribunal Constitucional español pudo avalar la constitucionalidad del porcentaje de representación establecido por la Ley Orgánica 3/2007[32] para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, porque el artículo 9.2 de la Constitución Española, no solo establece la obli-

---

31 Esto es así, según afirma Fernando Rey, porque el debate sobre la validez jurídica se ha articulado sobre la posición doctrinal mayoritaria de considerar las cuotas como acciones afirmativas, en contra de la postura minoritaria que interpreta que son medidas en el marco de la prohibición de la discriminación indirecta y de la promoción de la igualdad de trato, debilitando con ello los principales argumentos en su contra (2013; 57).

32 La LO 3/2007 introduce el artículo 44 bis en la LOREG según el cual, en su numeral primero establece la obligación de presentar "una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista de candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento".

gación de los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan la participación política, sino que impone el deber constitucional de promover y facilitar la misma.

En contraposición, en los países de nuestro entorno, la adopción de medidas similares ha requerido, en la mayoría de los casos, reformas constitucionales que han introducido explícitamente el principio de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito de la representación política, superando con ello una concepción puramente formal de la igualdad (STC 12/2008; FJ3). Un reconocimiento que, en suma, cumpliría con la vindicación del sufragismo decimonónico que, si bien consiguió la constitucionalización de la igualdad formal y el derecho al voto las mujeres el pasado siglo, no pudo alcanzar tal pretensión en el supuesto del derecho al sufragio pasivo y el contenido sustantivo o material de la igualdad.

Sin pretender realizar un análisis exhaustivo, Portugal recurriría a la adaptación de su texto constitucional incorporando, en 1997, la promoción de la igualdad y la participación directa y activa de mujeres y hombres en la vida política como condición para la consolidación del sistema democrático[33]. En 2001, la Constitución griega incluiría la referencia específica a la adopción de medidas positivas para promover la igualdad entre mujeres y hombres. La Asamblea Nacional de Eslovenia, en junio de 2004, el mismo año de su adhesión a la Unión Europea, aprobaría una enmienda constitucional modificando el artículo 43 para para otorgar al legislativo la facultad de adoptar medidas encaminadas a fomentar la igualdad de oportunidades en las elecciones estatales y municipales.

---

33 Ley constitucional n°1/97, del 20 de septiembre. Artículo 6: 1 - En el inciso d) del artículo 9 de la Constitución, se añade la expresión 'y ambiental', entre 'cultural' y 'mediante'.2.- Se añaden al mismo artículo dos nuevos apartados g) y h), con la siguiente redacción:« g) Promover el desarrollo armonioso de todo el territorio nacional, teniendo en cuenta, en particular, el carácter ultraperiférico de las Azores y Madeira. archipiélagos; h) Promover la igualdad entre hombres y mujeres. Artículo 72: El artículo 112 de la Constitución pasa a ser artículo 109, sustituyendo 'ciudadanos' por 'hombres y mujeres' y añadiendo 'la ley debe promover la igualdad en el ejercicio de los derechos cívicos y políticos y la no discriminación por razón de sexo en el acceso a los cargos políticos', con el precepto pasa a tener la siguiente redacción: "La participación directa y activa de hombres y mujeres en la vida política constituye una condición e instrumento fundamental para la consolidación del sistema democrático, y la ley debe promover la igualdad en el ejercicio de los derechos cívicos y políticos y la no discriminación por razón de sexo en el acceso a cargos políticos.

Pero, sin duda, son los textos constitucionales de los países de América Latina los que han incorporado un mayor número de disposiciones relativas a la adopción de acciones positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades de mujeres y hombres y/o a la participación paritaria en el espacio público. Así, la pionera reforma de la Constitución Argentina de 1994 incluyó, en el capítulo dedicado a la consagración de nuevos derechos, acciones positivas en el acceso a cargos electos en las instituciones o las organizaciones políticas, aunque sin especificar medidas concretas. Según recoge su artículo 37 "La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral".

Por su parte, la República Dominicana, en 2010, consagró en su texto constitucional la participación equilibrada tanto en los cargos electos como en la administración de justicia y en los órganos de decisión del Estado, recogiendo que "el Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado" (art. 39.5). Sin embargo, hasta los textos constitucionales de Ecuador (2008), Bolivia (2009), México (2014[34]), Nicaragua (2014) y Colombia (2015) no se incluirá mención expresa a la paridad entre mujeres y hombres.

Sin duda, la Constitución de Ecuador se erige como uno de los textos constitucionales más avanzados en el reconocimiento de la paridad como un principio esencial de un Estado democrático, pluralista y equitativo. Trasciende el ámbito de las candidaturas electorales, extendiéndose a otras instancias de toma de decisiones, como las instituciones judiciales y, asimismo, establece la obligación de garantizar la observancia de la paridad en el funcionamiento interno de los partidos políticos. En particular el artículo 61.7 que establece "un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático" que garantiza la participación política "con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional". Garantiza en su artículo 65 el deber estatal de promover "la representación paritaria de mujeres y hombres

34 Asimismo, en 2019, se realizaría una reforma de los artículos 2,4,35,42,52,53,56,94 y 117 de la Constitución Federal con el objetivo de fortalecer los objetivos relativos a la paridad de género.

en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados". Recogiendo que, "para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país" (art. 116). Mandato que no sólo se circunscribe al poder ejecutivo o la función pública, sino también sobre el Poder judicial y las organizaciones políticas. De forma tal que, en los requisitos y procedimientos de acceso a la carrera judicial, además de contemplar el mérito y la capacidad de las y los aspirantes, "se propenderá a la paridad entre mujeres y hombres" tanto en el supuesto de los servidores o servidoras judiciales (art. 176), como entre las y los integrantes de la Corte Nacional de Justicia (art.183). A su vez, como recoge el texto constitucional ecuatoriano: "Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias" (art. 108).

En el supuesto boliviano, como en el caso ecuatoriano, también fueron múltiples los preceptos que contemplaron la misma. Así, el artículo 11 consagró que "La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres". Mandato que se proyecta tanto para el sufragio activo y pasivo. Así según el artículo 26 "La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres" y el artículo 147 establece que "En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres". A su vez, los artículos 210.II y 278 recogieron, respectivamente, que "La elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres" (art. 210.II) y que "La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas

departamentales, tomando en cuenta … paridad y alternancia de género" (art. 278).

La reforma de la constitución mexicana de 2014 reconoció un "sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros" (art. 41) y la colombiana, acometida un año después (2015) que "en la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley" (art. 262).

La constitución nicaragüense (2014) contempla que las listas deben estar conformadas por un 50% de mujeres y un 50% de hombres e incluye la alternancia de sexo en los cargos electos, previendo tal requisito también para las suplencias. Así, según el artículo 128 "El binomio de Alcalde y Vicealcalde debe formularse bajo el principio de igualdad y equidad de género en el ejercicio del Poder Local, siendo que uno de ellos debe ser mujer y el otro, hombre, guardando la proporcionalidad entre ambos géneros. Los partidos políticos y alianzas electorales deberán presentar en su lista de candidatos a Alcalde, Vicealcalde y Concejales, un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres" (art. 128). Requisito que también contempla "Para el caso de los funcionarios electos mediante el voto popular por listas cerradas propuestas por los partidos políticos bajo el principio de la proporcionalidad, Diputados ante la Asamblea Nacional, Diputados al Parlamento Centroamericano, Concejales Municipales, Concejales Regionales, las listas de candidatos deberán estar integrados por un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, ordenados de forma equitativa y presentados de forma alterna; igual relación de género deberán mantener entre propietarios y suplentes donde los hubiere" (art. 131). Por último, en su artículo 178 el texto nicaragüense contempla para el ámbito local que "El binomio de Alcalde y Vicealcalde debe formularse bajo el principio de igualdad y equidad de género en el ejercicio del Poder Local, siendo que uno de ellos debe ser mujer y el otro, hombre, guardando la proporcionalidad entre ambos géneros. Los partidos políticos y alianzas electorales deberán presentar en su lista de candidatos a Alcalde, Vicealcalde y Concejales, un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres" (art. 178).

Como cabe apreciar el mecanismo de alternancia en relación con la configuración de las candidaturas y las listas electorales, comúnmente denominado listas cremallera, se encuentra reconocido en las constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Nicaragua. Si bien es cierto que,

aunque la Constitución de México no explicita el principio de alternancia como tal, si refiere a la obligación de los partidos políticos de promover "reglas para garantizar la paridad entre los géneros" (art. 41) [35]. Un dispositivo corrector que opera en el marco de la igualdad de resultados superando, con ello, el alcance de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que establecen los textos constitucionales de Argentina[36], Chile[37] o Paraguay[38].

IV. CONCLUSIONES

La paridad representa una prolongación de la vindicación de las demandas del movimiento sufragista. Su objetivo es evitar que sistemas de cooptación androcéntricos y sexistas impidan o limiten la presencia femenina en el ámbito público, como históricamente ha venido ocurriendo. La parificación de la sociedad asume una racionalización de la composición del poder, alejada de los prejuicios y la costumbre, y constituye un principio democrático y democratizador de las estructuras y procesos de decisión. Sin embargo, una representación cuantitativamente equilibrada, pese a la innovación normativa que supone y al impacto material, simbólico y transformador que conlleva, no garantiza la presencia de una agenda política o institucional feminista o necesariamente comprometida con la igualdad. Porque, como acertadamente señala Arantza Campos (2014; 745), "el problema de la representación de las mujeres no es tanto una cuestión cuantitativa, aunque también, sino básica y fundamental-

35 En el caso de la Constitución peruana, se establece una cuota o proporción mínima de representación "de género" que refiere asimismo a otros colectivos como las comunidades nativas, aunque dicho porcentaje no garantiza una distribución entre los sexos equitativa en el espacio público. Como recoge en su artículo 191 de la Constitución peruana "La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales".

36 "La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral" artículo 37 de la Constitución Argentina.

37 "Es deber del Estado…. asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional" artículo 1 de la Constitución chilena.

38 Según el artículo 117 de la Constitución paraguaya "Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas."

mente una cuestión cualitativa". No es sólo cuantas están en el poder, sino también qué tipo de poder alcanzan o se permite que tengan.

Aclarado este relevante aspecto, si bien es cierto que la presencia de mujeres en posiciones que comporten poder o la parificación de la política o la economía no es una condición suficiente, sí representa un requisito necesario. Porque, como reza la conocida consigna feminista, lo que parece claro es que "sin mujeres, no es democracia". Pero, si bien esto es cierto, el reto democratizador debe ir más allá. Debe afrontar la reconstrucción de un orden político excluyente que todavía determina el libre desarrollo de la personalidad en función del sexo de cada persona, así como la deconstrucción de la ficción del Contrato Social originario bajo cuya estela se legitimó el Contrato sexual tematizado por Pateman (1995). Interpelar ese pacto entre varones pretendidamente libres e iguales que encarnaron el modelo y prototipo del sujeto político ilustrado que decretó, en primer lugar, la expulsión de las mujeres del universo de la ciudadanía y que, con posterioridad, proyecto un sujeto político sesgado, configurado a imagen y semejanza de los varones, determinando el ejercicio de los derechos políticos de las propias mujeres.

Por ello, una verdadera democracia exige, necesariamente, desterrar la configuración de un sujeto político androcéntrico y sesgado con implicaciones ineludibles en el poder, la influencia y la autoridad de aquellas personas cuya identidad y realidad no coincide con el universalismo homogeneizante o el sujeto fuerte (De Cabo Martín, 2010). Porque la parificación de la sociedad no debería atender solo a cuántas mujeres ocupan posiciones que comporten poder (por importante que ello esa) sino, también, a cuánto poder tienen, si este es más precario que el de sus compañeros, o si logran mayores apoyos, precisamente, cuando aparece un acantilado de cristal.

Y, en este análisis cualitativo del poder conviene advertir de una dinámica que poco está contribuyendo a un a parificación cualitativa del poder. Como alerta Nuria Varela, parece constatarse que el poder individual de las mujeres en puestos de responsabilidad es menor cuanto mayor es el número de mujeres. En suma, en realidad se cede el mismo poder. Son más mujeres, ergo tocan a menos poder. Y, no parece buen síntoma si el incremento del número de mujeres en puestos que comportan poder, como propone la parificación de la política o la sociedad, se acompaña de una merma de su poder personal o de una política de suplantación que intercambie feminismo por mujeres. Así, como alerta Nuria Varela, "Cuando apenas había mujeres, muchas de ellas eran feministas y se

mantenían en puestos el tiempo que sus partidos mantenían el poder; pero cuando las cuotas y las aspiraciones de paridad ganaron terreno, entraban mujeres sin militancia feminista y fácilmente reemplazables por otras. Cuantas más mujeres, menos tiempo y menos feminismo. La tendencia no se ha modificado" (Varela, 2024;131).

Por ello, si bien es cierto que el proceso de parificación de los sistemas democráticos ha sido un avance sin precedentes que, por fortuna, ha modificado sustancialmente la foto y composición de las estructuras de poder, la paridad no puede interpretarse sólo en términos de presencia. De ser así, no será plausible alcanzar los cambios cualitativos necesarios para democratizar el poder, para corregir el sesgo androcéntrico tanto en la configuración del sujeto de derecho como en al diseño de las políticas públicas. Por ello, es preciso tener presente el reto originario de los presupuestos paritarios, politizar su alcance y evidenciar una realidad irrefutable: que la ciudadanía está integrada por varones y mujeres y, en consecuencia, la configuración de la autoridad y del sujeto político no debiera ignorar tal hecho.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Rodríguez, Ignacio. *Democracia equilibrada versus Democracia representativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

Aranda Álvarez, Elviro. *Democracia paritaria. Un estudio crítico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

Araujo, Clara. "Mujeres y elecciones legislativas en Brasil: las cuotas y su(in) eficacia", Archenti y M. I. Tula (Eds.), *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género,* Editorial, Buenos Aires, 2008.

Arendt, Christie Marie. From Critical Mass to Critical Leaders: Unpacking the Political Conditions behind Gender Quotas in Africa, *Politics & Gender*, 14(3), 2018; 295-322. doi:10.1017/S1743923X17000502.

Biglino Campos, Paloma. Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada (comentarios a la STC 12/2008)". *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 83 (mayo-agosto)*,* 2008, pp. 277-99.

Caminotti, Mariana. Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina, *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* nº 23, 2014, págs. 65–85.

Campos Rubio, Arantza. Participación y representación política de las mujeres: El MF y el 100% de la representación, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99, 2014, pp. 745-763. DOI: *https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.0*.

Carmona Cuenca, Encarnación y Macías Jara, María. "Igualdad de mujeres y hombres y Derecho antidiscriminatorio: la Constitución Española de 1978", E. Cuenca Carmona y M.I. Garrido coord., *Igualdad efectiva de mujeres y hombres: manual interdisciplinar*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2023, págs. 85-101.

Chano Regaña, Lorena. "Democracia, derechos humanos y renovación del contrato social", J. C. Moreno Piñero (coord.) *Anuario del Boletín de la Academia de Yuste* (T. 3): *Reflexiones sobre Europa e Iberoamérica*, Fundación Academia Europea, 2023. 107-115.

Consejo Constitucional Francés. Sentencia nº82-146 DC de 18 de noviembre de 1982.

— Sentencia n.º 98-407 DC del 14 de enero de 1999.

— Sentencia nº 2000-429 DC de 30 de mayo de 2000.

Dahlerup, Drude y Freidenval, Lenita. *Sistemas electorales de cuotas de género y su aplicación en Europa*. Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores Departamento Temático C Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales. PE 408.309, 2008.

De Cabo Martín, Carlos. *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución,* Trotta Madrid, 2010.

Durrieu, Marcela 1999. *Se dice de nosotras*. Catálogos Editora, Buenos Aires, 1999.

Esquembre Cerda, Mar. "El reconocimiento de las mujeres como sujetos jurídico-políticos en la Ley de Igualdad", A. Ventura Franch (coord.) y S. García Campá (coord.), *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres: una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2018, págs. 91-117.

Fraser, Nancy. *Fortunes of feminism: from state-managed capitalism to neoliberal crisis*, Verso Books, Nueva York, 2013.

Freidenberg, Flavia. "La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados", F. Freidenberg y K. Gilas, *La construcción de democracias paritarias en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México,2022.

Gómez Fernández, Itziar. *Una constituyente feminista. ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?,* Marcial Pons, Madrid, 2017.

González-Trevijano Sánchez, Pedro. *Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - España*, Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS PE 659.297), 2020.

H. Williams, Susan. *Constituting Equality. Gender Equality and Comparative Constitutional Law*. Cambridge University Press, 2009 *http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/54639/1/79.pdf*.

Macías Jara, María. *La democracia representativa paritaria*. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008.

— La democracia en clave de igualdad entre la alternancia y las listas abiertas para la igualdad efectiva de género, *Asparkia: Investigació feminista*, nº 26, 2015, págs. 51-69.

Marrades Puig, Ana. Claves de un nuevo pacto de estado para la transformación social, *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, nº 62, 2017, págs. 189-217.

Martínez de Aragón López, Lara. *La igualdad de mujeres y hombres en el constitucionalismo contemporáneo,* Comares, Granada, 2023.

Naciones Unidas. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, de la Asamblea General.

— Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. A/CONF.177/20/Rev.

Nuño Gómez, Laura. El mito de la jerarquía sexual: hechos, relatos y contrarrelatos. *Revista historia y comunicación social* vol 29, núm. 2, 2024.

— *El mito del varón sustentador orígenes y consecuencias de la división sexual del trabajo*, Icaria, Barcelona, 2010.

Pastor Yuste, Raquel. La dimensión sustantiva de la representación política de la mujer: delimitación conceptual y factores explicativos. *Revista de las Cortes Generales*, nº 81, 2010, págs, 41-72.

Pateman, Carol. *El contrato sexual*, traducción de María Luisa Femenías, prólogo e introducción de Maria Xose Agra Romero, Anthropos, Barcelona, 1995.

Ponthoreau, Marie Claire. *Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - France*, Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS PE 679.061), 2021.

Reche Tello, Nuria. Democracia paritaria y debates sobre la paridad en el proceso constitucional chileno: desafíos para el futuro. *IgualdadES*, núm. 7, 2022, págs. 475-510. doi: *https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.05*.

Rey Martínez, Fernando. *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.

— El debate sobre la constitucionalidad de las cuotas electorales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto, 2013, págs. 405-410.

Rodríguez Magda, Rosa María. De cómo las mujeres nunca fuimos individuos, y ahora pretenden que dejemos de serlo. *Revista Igualdades*, 5, 2021, págs. 401-425.doi: *https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.5.04*.

Rodríguez Ruiz, Blanca. *Género y Constitución: Mujeres y Varones en el Orden Constitucional Español*, Lisboa, Editorial Jurúa, 2017.

Rodríguez-Ruiz, Blanca y Ruth Rubio-Marín. Constitutional justification of parity democracy, *Alabama Law Review*, nº 60(5), 2009, págs. 1171-1195.

Rosen, Jennifer. Gender quotas for women in national politics: A comparative analysis across development thresholds. *Social Science Direct* núm. 66, 2017, págs. 82-101. DOI: *10.1016/j.ssresearch.2017.01.008*.

Salazar Benítez, Octavio. Democracia paritaria y Estado constitucional: de las cuotas a la ciudadanía radicalmente democrática, *IgualdadES*, 1, 2019, págs. 43-81. doi: *https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.1.02*.

Saldaña Díaz, Nieves. Alcance del principio de participación equilibrada de género en el marco jurídico internacional: Naciones Unidas, Unión Interparlamentaria, Consejo de Europa y Unión Europea", *Cuestiones de Género: de la igualdad y la diferencia*, n. 14, 2019, págs. 423–442. DOI: *https://doi.org/10.18002/cg.v0i14.5842*.

Sevilla Merino, Julia. *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Colección Quaders Feministes, Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de València, 2004.

Stolcke, Verena. "Antropología del género. El cómo y por qué de las mujeres", J. Prat i Carós, *Ensayos de Antropología Cultural*, Editorial Ariel, Barcelona, 1996 págs. 335-344.

Torres Díaz, María Concepción. Proyecto de Ley Orgánica de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres [BOCG-15-A-1-1]: La necesaria exigencia de la paridad en los ámbitos de toma de decisiones y puestos de responsabilidad. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, *12*(1), 2024, págs. 249–253.

Tribunal Constitucional Español. STC 12/2008 de 29 de enero de 2008. BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2008, págs. 4 a 22.

— STC 13/2009 de 19 de enero de 2009. BOE núm. 38, de 13 de febrero de 2009, págs. 106 a 142

Tribunal Constitucional italiano. Sentencia n.º 422/1995 de 6 de septiembre de 1995.

Urteaga, Eguzki. Las políticas de discriminación positiva en Francia. *Papers*, 2010, vol. 95, núm. 1, 2010, págs. 157-179.

Varela, Nuria. *El síndrome Borgen,* Penguin Random House, Barcelona, 2024.

CAPÍTULO II
LA PARIDAD NO ERA ESTO

IV.
La visibilidad invisible: de la presencia al poder*

María Macías Jara
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Alcalá

I. INTRODUCCIÓN[1]

La contienda de las mujeres por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos se remontó, fundamentalmente, al momento en el que fueron apartadas de la construcción del pacto de creación del Estado por el que la Comunidad ejerce la soberanía a través de la voluntad general y del interés común[2]. Excluidas de la soberanía como depositarias del poder y, a

---

* Este trabajo es una versión ampliada de la ponencia, "La evidencia de un pacto social inacabado ante el disfraz de la ineficaz paridad cuantitativa" presentada en el Workshop, Democracia Paritaria y Redistribución del Poder: Presencia, Representación y Reconocimiento", celebrado los días 23 y 24 de julio de 2024, en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati con motivo del XX Encuentro anual de la RFDC.

1 Me gustaría hacer constar que no es posible en estas páginas hacerse eco de la extensa y espléndida obra feminista sobre los conceptos que se traerán al hilo de las cuestiones objeto de estudio por lo que baste, en adelante, alguna selección de solvente pensamiento iusfeminista, en todo caso, no excluyente de otras, voces igualmente reconocidas que las que se disponen.

2 Asunción Ventura Franch, *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, 1999, pág. 79.

pesar del paulatino reconocimiento de derechos desde la configuración del Estado liberal, el mayor hito se muestra aún inalcanzable ante la insuficiente participación de las mujeres en todos los ámbitos públicos tradicionalmente atribuidos al género masculino. Se constata, así, la construcción de un solo sujeto político pleno que ostenta el poder y la toma de decisiones, ahora, legitimada en la estructura jurídica del Estado, mientras que las sujetas –que no sujetos– superviven a la concesión de derechos limitándose a ejercer una ciudadanía mermada o invisible.

Con ello, los principios inherentes al Estado de Derecho nacen sin la incorporación del principio feminista, lo que provocó que se alzase, a ambos lados del Atlántico, la voz de las mujeres para reclamar su posición de poder en igualdad tanto en el ámbito público como privado. Ello se vio reflejado en la proclamación de la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, redactada por Olimpia de Gouges en 1971, en París y en la Declaración de Seneca Falls o "Declaración de Sentimientos", aprobada en Nueva York en 1848, por un grupo de sesenta mujeres y treinta hombres, liderado por Elizabeth Cady Stanton y Lucretia Mott. En la última sesión celebrada en la Declaración de Seneca Falls, Lucretia Mott expuso que "la rapidez y el éxito de nuestra causa depende del celo y los esfuerzos, tanto de los hombres como de las mujeres para derribar el monopolio de los púlpitos y para conseguir que la mujer participe equitativamente en los diferentes oficios, profesiones y negocios". Asimismo, Olimpia de Gouges, en los albores de la Revolución Francesa, propuso un nuevo contrato social en el que participasen las mujeres, pues la exclusión del reconocimiento de los derechos a las mujeres y de su disfrute producía una ausencia absoluta del ejercicio de su ciudadanía.

Así, se constituyen los Estados de Derecho en base a postulados de igualdad sin igualdad, de libertad sin libertad, de legalidad sin generalidad de la ley, así como Declaraciones de derechos sin derechos efectivos y democracias sin la representación sociopolítica de más de la mitad del pueblo soberano. Se presenta, de este modo, un modelo de Estado inconcluso que, en cierta medida ha ido acumulando, desde las actuales democracias o a partir de la socialidad de los Estados, algunos esfuerzos por tratar de incorporar, bajo lo inclusivo, alguna apariencia de efectividad de los derechos de participación de esa ciudadanía excluida. Fundamentalmente, a partir de la Conferencia "Mujeres al poder", celebrada en Atenas en 1992, surgió, en oposición a la idea de democracia deficitaria, que excluye a las mujeres de la participación en el poder y en la toma de decisiones, el término "democracia representativa paritaria",

proclamándose la necesidad de la total integración de las mujeres en las sociedades democráticas. Estas ideas se consolidaron en la Declaración y Plataforma de Acción de Pekín de 1995, con ocasión de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la que se demostró el consenso existente en torno a la universalidad y globalidad de los problemas comunes de las mujeres basados en su posición coincidente de subordinación.

La Democracia paritaria se instituye en un postulado fundamentador de la actuación de los poderes públicos y en una garantía para la salvaguarda de la igualdad en la realización de los derechos sociales, civiles y políticos de las mujeres y de los hombres, de modo que no exista monopolio masculino del poder y de la representación quedando las mujeres sin masa crítica suficiente para hacer valer cualitativamente las propias ideas. Democracia paritaria no significa más que entender que, en democracia, las mujeres y los hombres han de formar parte de las elites políticas, sociales y económicas para que la defensa de sus intereses y de sus derechos no quede en manos ajenas[3].

Tras más de 15 años de la incorporación del principio de presencia equilibrada por la Ley Orgánica 3/2007, de 3 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, apenas se consigue traspasar entre 2 y 4 puntos el umbral mínimo del 40% en las últimas Legislaturas. Considerar un logro el mero cumplimiento de una norma, no supone más que evidenciar, a mi juicio, la latente desigualdad en la representación política que no ha sido capaz de abordar la confección de un nuevo pacto social, conformándose con la perenne concesión de derechos. Ciertamente, las mujeres se han hecho más visibles, pero en buena medida se encuentran situadas en una barrera de visibilidad ficticia, cuestionadas, agraviadas, sometidas a violencia política y lejos del poder político real. Cuando de la presencia no resulta la paridad cualitativa ni la toma de decisiones efectiva nos situamos ante la desvertebración del feminismo en política, siendo las mujeres las visiblemente enfrentadas y, de nuevo, los hombres, los que ostentan el poder estructural.

De este modo, en la representación de la Nación, el pueblo se debería mostrar como un todo indivisible en el que todos y todas representen a todos y a todas. Sin embargo, hasta los últimos tiempos, y en contra de lo que dispusieran el art. 3 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y de la Declaración de Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, de Olimpia de Gouges de 1791, la representación del pueblo se ha materializa-

3 Judith Astelarra, *Las mujeres podemos: otra visión política*, Icaría, Barcelona, 1986, pág. 65.

do en una sola clase selectiva de personas, excluyendo a la otra mitad y dividiendo, así, la soberanía en dos. Obsérvese que Olimpia de Gouges ya apeló a la conformación dual de la sociedad como base de la Soberanía Nacional al declarar en 1791 que "el principio de soberanía reside en la Nación, que no es otra cosa que la reunión de la mujer y del hombre". Y continuó afirmando en el art. 3: "ningún individuo puede ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de esta soberanía". Esto necesariamente supone que las decisiones han de ser tomadas por hombres y por mujeres, conjuntamente, en representación de tal soberanía. La imposición, por lo tanto, de unos sobre otras conlleva la ruptura del principio de soberanía y desdibuja la solvencia de la democracia. La condición de representantes de un pueblo soberano y la exigencia de inclusión de las mujeres en las posiciones de poder en modo alguno tienen que ver con la categorización de la representación ni ha de impedir la gobernanza de los Estados.

Precisamente porque no se ha alcanzado una igualdad real, cualitativa, es por lo que la exclusión de las mujeres del ejercicio del poder y de los pactos políticos continúa dándose, incluso, al margen de las cifras de escaparate, produciéndose, a lo sumo, una igualdad cuantitativa, de mera superficie o ficticia, poco fiable, objeto de retrocesos, que a veces dificulta visibilizar la realidad y que no hace más que maquillarla convirtiéndola en espejismo de sí misma.

La Democracia paritaria es, por lo tanto, un criterio definidor de la plena ciudadanía y, por ello, la formulación en los sistemas jurídicos del principio democrático feminista en la representación política ha de suponer la proyección del valor y principio de igualdad inherente a las sociedades democráticas contemporáneas del que deriva la urgencia de creación de un pacto constituyente definidor de los sujetos políticos y de las posiciones de poder desde las que materializar los derechos y la realización de la plena ciudadanía.

II. DE LA TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN AL PACTO EXCLUYENTE

1. La deconstrucción de la democracia desde la división del pueblo soberano

La idea de forjar del concepto de democracia un espacio suficiente para albergar las más y mejores opciones participativas del pueblo soberano no

es una cuestión novedosa. Es conocida la evolución que ha acompañado a la paradoja de la democracia representativa, pareciendo inherente la representación a la idea de democracia y, sin embargo, pudiendo llegar a ser una amenaza en la que el pueblo, tras el ejercicio del sufragio, queda alejado de la vida pública, no siendo menos cierto que es la representación la que hace posible la democracia a gran escala, cuando se basa en políticas participativas, seguramente, más tangibles en el ámbito local[4].

Ciertamente, en los contemporáneos Estados democráticos de Derecho, la referencia a la democracia representativa ha sido considerada, por un lado, como un oxímoron ya que parece difícil la conexión entre participación y representación pero, por otro, como un pleonasmo; una reiteración, pues parece que en la configuración actual de las democracias, la representación incorpora un elemento inherente a su efectivo ejercicio que, en todo caso, no se desvincula del pueblo, un todo indivisible, que la legitima como titular de la soberanía[5]. Así, es posible que la desconexión que se señala, no se encuentre, en realidad, entre democracia y representación, sino, quizás, entre participación y representación, lo que continúa siendo una paradoja, configurándose ambas como elementos inherentes a las actuales democracias[6].

Sin embargo, es posible que no se trate tanto o no solo de una cuestión conceptual, sino práctica, sobre las dificultades para su efectivo ejercicio y del déficit en la propia democracia que ello supone. Es decir, la democracia por definición es participativa y, en grandes sociedades, representativa, lo que no debería ser excluyente, por lo que la necesidad de calificarla, junto a otros adjetivos, como libre, plural o paritaria puede que responda, en verdad, a la incapacidad de articular los medios que cumplan con la identidad de la democracia misma, produciendo su erosión más que contribuyendo a su eficacia.

---

4 Sobre los orígenes de la democracia y la representación y las causas de su posible relación antagónica, véase, Hanna Fenichel, Pitkin, Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27 (3). Septiembre de 2004, págs. 335-342.

5 Se trataría de un "equilibrio óptimo en las sociedades complejas: el pueblo cede la gestión diaria a especialistas al tiempo que retiene la soberanía". Carlos Rico Motos, Deliberación parlamentaria y democracia representativa, Congreso de los Diputados, Madrid, 2016, págs. 96 y ss.

6 Un recorrido sobre la construcción, matices y deconstrucción de la idea de representación política en José A. Portero Molina, "Sobre la representación política", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10. Septiembre-Diciembre, 1991.

Para evitar el desgaste y eliminar esta inicial paradoja, es importante que la representación no se desvincule de quien la legitimó, por lo que el concepto de representación se configura como una continua tensión entre el ideal y el logro. La prohibición de mandato imperativo requiere la discrecionalidad propia de la representación, pero el ejercicio de la democracia por la ciudadanía, a través del voto en el contexto de la libre formación de la opinión pública de quien lo ejerce, equilibra la independencia en el ejercicio de la representación, que habrá de dotarse de la suficiente legitimidad política para responder como grupo de acción al cuerpo soberano. De lo contrario, es posible asistir al debilitamiento de la democracia, que se presenta casi como una quimera, con un pueblo soberano entre ausente y expectante ante un vacío de democracia, dada la distancia difícilmente salvable entre la legitimación jurídica y la legitimidad política[7] y, por consiguiente, entre el ideal y el logro[8].

Pero estas desviaciones no han sido las únicas piezas que se han disociado en el caleidoscopio democrático. La conexión entre el ideal y el logro seguramente haría de la democracia representativa una herramienta útil para abordar con mayor nivel de participación el pacto constitutivo de la reconstrucción jurídica y sociopolítica del Estado que está por venir y supone la mayor carencia irresuelta de las democracias contemporáneas. Aquella que construyó el concepto de Estado constitucional en base a la división del pueblo soberano y la desigualdad en el ejercicio del poder produciendo una representación excluyente y una suerte de democracia "antidemocrática". Precisamente, la incompletud de una democracia que no ha conseguido incluir a las mujeres como base contractual constitutiva del pueblo soberano, ha llevado a la necesidad de precisar que la democracia ha de ser, también, paritaria[9].

---

7 Sobre la noción de legitimidad, Enrique Serrano Gómez, *Legitimación y Racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*, Anthopos, Barcelona, 1994, pág. 139. "Legitimidad significa que la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo no está desprovista de buenos argumentos. En este sentido, un orden legítimo merece el reconocimiento. Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político". Y, en general, sobre la democracia deliberativa, Jurgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Valladolid, 1998.

8 María Macías Jara, "Ante una democracia representativa debilitada: Una quimera entre el ideal y el logro", *Revista Estudios de Deusto*, Vol. 65, n.º 2, págs. 132-134.

9 Paloma Saavedra Ruiz (Dir.), *Hacia una democracia paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, Palermo, CELEM. 1999.

Es sabido que la noción de soberanía en contextos de democracia necesariamente conduce a la titularidad del poder del pueblo soberano como un todo indivisible que legitima jurídicamente al representante por mandato representativo –no imperativo–, quien no actúa como reflejo único de los intereses de la ciudadanía que le eligió, ni siquiera de sí mismo, sino recogiendo las pretensiones en conflicto en aras del interés del todo, del pueblo soberano[10].

Ahora bien, la cuestión en este escenario lleva a plantearse quién ha sido el pueblo soberano. La configuración de los Estados modernos selló un pacto excluyente de más de la mitad de la Humanidad, despojando a las mujeres de la toma de decisiones políticas, por lo que la brecha más persistentemente irresuelta en la configuración de las democracias participativas es, precisamente, la de excluir de la participación a parte del pueblo soberano, dividiendo su esencia, diluyendo su espacio y deconstruyendo su proyección como democracia. El proceso fue particularmente completado en la conformación de la democracia representativa, cuya base se sustentó en el poder masculino fortaleciendo las bases del patriarcado en las estructuras del Estado constitucional y afianzando el monopolio del poder en un único sujeto político depositario de las decisiones políticas públicas, dejando fuera del ámbito decisorio a las mujeres, sustrayéndolas del ejercicio del poder soberano y de la ciudadanía plena[11]. Sin embargo, no será posible referirse a la noción de representación política, en el pensamiento político actual, sin aludir a la idea de poder, de su ejercicio y, también, de su legitimación[12]. Por lo tanto, la soberanía y la representación en democracia, ha de ser ejercida por hombres y por mujeres como cuerpo soberano, como parte natural del proceso, como

---

10 Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs. 233 y ss.

11 Es conocido el argumento por el que la exclusión de las mujeres del pacto para la conformación de los Estados tiene una base sexual determinada en la división de los espacios público y privado como reflejo del patriarcado. Pateman, Carole. *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona, 1995, pág. 10. Y Amelia Valcárcel, *Feminismo en el mundo global*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 2009, pág. 215. En el contexto de la política, Octavio Salazar Benítez, *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, V Premio Cátedra Leonor de Guzmán. Diputación de Córdoba, Delegación de la mujer. Universidad de Córdoba, Córdoba, 2001, p. 16. Y, en general, la obra colectiva dirigida por Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo, *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, 1997.

12 Giuseppe Duso, *Il contrato sociale nella filosofia política moderna*, Franco Angeli, Milán, 1998, pág. 18.

síntoma de la calidad de la democracia y, al tiempo, como el reflejo de su óptima realización.

El ejercicio de la representación política en democracia conlleva inescindiblemente la paridad cualitativa, pues se trata de un elemento calificador e inherente a la democracia que, sin embargo, redefine lo público para dar cabida, en el pueblo soberano, a la mixcitud de la Humanidad o la dualidad de la Nación sustentada, de partida, en sendos sujetos políticos no subordinados entre sí e iguales en dignidad[13].

En este plano, el reconocimiento de la dualidad del pueblo soberano no entra, a mi entender, en colisión con la indivisibilidad de su esencia en cuanto a cuerpo representado ni en cuanto a conjunto de representantes, por lo que la existencia y el reconocimiento de una Nación dual no ha de conducir a la estéril idea de pretender dividir la soberanía y la representación política en dos ni en tantas partes como categorías, identidades o tipología de ciudadanía exista[14]. De este modo, las mujeres han de posicionarse como sujeto político pleno porque desdibujar su posición de subordinación desde la multiplicación del género, diluye también la realidad que se comparte en la situación de sometimiento y legitima, bajo la ficción del ensalzamiento de la diversidad, nuevas posiciones definitorias del poder fortaleciendo el patriarcado, siempre atento a las alianzas que le permitan no perder su estatus de dominación. Ello no significa, en mi opinión, un quebranto de la autonomía e individualidad de las mujeres y de su diversa identidad, sino, por el contrario, un sustrato desde el que construir y asegurar todas las opciones vitales queridas por el ser humano. Desde la representación política, las mujeres no reivindican un conjunto de intereses propios que se vean reflejados en una suerte de "parlamento espejo", ni se defiende desde el feminismo un "vínculo social identitario" a partir del reconocimiento de las mujeres como sujeto político, ya que necesariamente no todas las mujeres se identificarán con el "ser" como categoría, pero tampoco es necesario ni lo que se pretende[15]. Precisamente, la reivindicación es, en

13 Sylviane Agacinski, *Politique des sexes*, Seuil, Paris, 1998. Eva Martínez Sampere, Eva, "La legitimidad de la democracia paritaria", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, Madrid, 2000, págs. 136-141.

14 "(…) las mujeres, como los hombres, son uno de los componentes del cuerpo social y no una categoría entre otras". Paloma Saavedra Ruiz (Dir.), *Hacia una democracia paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, Palermo, CELEM. 1999, pág. 277.

15 Judith Butler, *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, Paidós, 2023. Los debates en relación con la teoría *queer* y la fragmentación del feminis-

sí misma, transformar la consideración de las mujeres como categoría subordinada a la condición de sujeto político libre e igual que, por derecho propio, alcance, sin mayor dilación, la incorporación plena al pacto de configuración de los Estados constitucionales. Es tiempo de articular un nuevo escenario que habrá de construirse desde la conformación de quienes componen y ostentan la soberanía, lo que no conlleva a la parcelación social ni a la categorización parlamentaria, pues no resulta compatible con la idea de representación ni de soberanía ni, por consiguiente, con el ejercicio de la democracia participativa[16] en libertad e igualdad.

La exigencia de democracia exige preservar su calidad. La democracia es libertad de participación, pero la libertad no puede ir sino de la mano de la igualdad en la representación política, de modo que sólo será legítima aquella democracia en la que, además de aproximar el ideal al logro, la igualdad efectiva de las mujeres y los hombres se presente, no como un medio o una acción de compensación o de satisfacción hacia un grupo, sino como una premisa jurídico-política derivada de los principios y postulados por los que nuestro Estado se constituye en un Estado social y democrático de Derecho.

Por lo tanto, la transformación de la democracia deficitaria a la mejor democracia representativa participativa paritaria –si es que son necesarios los calificativos–[17], habrá de apostar por la elaboración de pactos y de consensos sobre todo aquello que afecte a los derechos e intereses de la ciudadanía. Y, al tiempo, poner de manifiesto la capacidad de los hombres y de las mujeres que comparten el poder político, de generar un nuevo modelo de representación para producir y garantizar los mecanismos para su eficacia participativa, a través de la expresión de la voluntad popular y la separación de poderes a fin de preservar y fortalecer

---

mo pueden consultarse en el interesante estudio de Luisa Posada Kubissa, "Las mujeres y el sujeto político feminista en la cuarta ola", *IgualdadES*, núm. 2, 2020, págs. 20 y ss.

16 Sobre la necesidad de una mayor dosis de participación política dentro también de las democracias representativas, se han dado propuestas en relación con los mecanismos de democracia directa en conjunción con la delegada y el sistema de partidos. Véase, por ejemplo, Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia*, Krk Ediciones (Edición y traducción de Juan Luis Requejo Pagés), Oviedo, 2006, p. 114 y Crawford Brough Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza, Traducción de Fernando Santos Fontenla), Madrid, 2003, p. 122.

17 Sobre la ineludible conexión actual entre la democracia y el calificativo de paritaria, María Macías Jara, "La democracia en clave de igualdad. Entre la alternancia y las listas abiertas para la igualdad efectiva de género", *Asparkía*, núm. 26, 2015, pág. 52.

un objetivo superior, patrimonio de todos y de todas: la Democracia –la paritaria, claro–.

Solo bajo este nuevo paradigma quedará resuelto el interrogante sobre quien conforma el pueblo soberano consolidando las estructuras de la representación. No obstante, se ha de estar alerta porque no se trata –o no solo– de aumentar la presencia de las mujeres, como se verá, sino de que su participación alcance el estándar de poder soberano capacitante para revertir en el aumento de la calidad de la democracia[18], no por recaer en ellas la responsabilidad de mejorarla, sino porque el cuerpo soberano estará completo y el pacto constituyente devendrá de iguales, permeando, esta vez, en las estructuras generatrices del poder en el Estado constitucional. Sin embargo, creo que ello no puede hacerse desde la posición actual, en la que, a golpe de intervención legislativa, se conceden espacios jurídicos sorteados desde la práctica ideológica de quienes continúan ostentando el poder real, convirtiendo el presunto pacto en una mera ficción, quizás, una ilusión.

El auténtico contrato deberá incorporarse desde la construcción de un elemento común primigenio, un pacto constitucional, porque las mujeres no pretenden más ardides, ni lugares simbólicos, ni nuevas concesiones o parcelas para ejercer el poder brevemente o siendo las primeras o las únicas o invisibles, sino que lo que se reclama es la posición desde la que las mujeres puedan escoger aquel ámbito de poder que contribuya al aumento de la deliberación pública[19] y pueda aportar e influir en el grado máximo de calidad de la democracia, pues, la democracia no es un concepto inerme ni un mero mecanismo sistematizador del poder, sino un contexto para la participación que, como afirmó Anne Phillips, "(…) Conlleva también una fuerte convicción de que los y las ciudadanos tengan igual valor intrínseco"[20]. Se requiere, por lo tanto, un pacto

18 Susan H. Williams, "Equality, Representantion and Challenge to Hierarchy: Justifying Electoral Quotas for Women", en Susan H. Williams (ed.), *Constituting Equality. Gen-der Equality and Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, New York, 2009, págs. 53-72. Y María Antonia García De León, *Elites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres*, Madrid, Anthropos, 1994.

19 Juan Carlos Velasco Arroyo, "Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 9, 2003, pág. 7. Puede consultarse también el interesante estudio de Carlos Rico Motos, *Deliberación parlamentaria y democracia representativa*, Madrid, Congreso de los Diputados, Madrid, 2016.

20 Anne Phillips, *Which equalities matter?* Cambridge: Polity Press, 1999, págs. 2 y ss.

libremente sellado por los ciudadanos y las ciudadanas, de igual valor, capaz de modificar las herencias liberales caducas y obsoletas basadas en la desvertebración del pueblo soberano, ampliar los debates públicos y ofrecer las soluciones estructurales desde las nuevas bases democráticas del Estado constitucional.

2. La clave del inminente contrato social: el principio democrático feminista

En relación con las cuestiones señaladas, queda por concretar cual habrá de ser la clave para la consolidación del consenso en aras de una sociedad sostenible que ofrezca un escenario propio de las democracias modernas suficientemente sólido para no quedar disponible al arbitrio de las ideologías y de las posiciones definitorias del poder excluyentes de aquél que no sea masculino sistémico[21]. Y, sin embargo, no hay una razón para la ausencia de las mujeres en las bases del poder. Stuart Mill y Taylor Mill se refirieron a ello al afirmar que "Cuando un perjuicio tiene alguna influencia sobre los sentimientos, se ve en la desagradable necesidad de tener que dar razones, se cree que ha hecho suficiente cuando ha afirmado de nuevo el mismo punto que está en discusión, en frases que recurren al sentimiento preexistente. Así, muchas personas piensan que han justificado suficientemente las limitaciones del campo de acción de la mujer cuando han dicho que las ocupaciones de que se excluye a las mujeres son poco femeninas, y la esfera propia de la mujer no es la política, o la notoriedad, sino la vida privada y doméstica"[22].

En este sentido, es realmente importante la inclusión desde una construcción teórica de la representación y, por lo tanto, de un pacto social global que aúne intereses de los individuos que conforman el pueblo soberano, hombres y mujeres, como un todo, en el que, desde la diferencia, puedan manifestar su forma de tomar decisiones y de ejercer la política en sentido amplio, no solo la actividad de representación y gobierno, sino la asunción de la responsabilidad y la determinación de las decisiones desde la libertad de la persona en igualdad.

---

21 Catharine A. MacKinnon, *Hacia una teoría feminista del Estado parte de una subordinación sexual aplicada al Estado como modelo masculino,* Ediciones Cátedra/ Universidad de Valencia/Instituto de la Mujer (Traducción de Eugenia Martín), 1995. Señala la autora que "El poder masculino es sistémico. Coactivo, legitimado y epistémico, es el régimen", pág. 303.

22 John Stuart Mill y Harriet Taylor Mill, Ensayos sobre la igualdad sexual, Península, Barcelona, 1973, pág. 126.

El patriarcado es sistémico, permea las estructuras y se trasforma en lo que necesite, ya que es un parásito que requiere mutar, si es preciso, para asegurar la supervivencia y el estatus, por lo que cualquier elemento de alianza le es válido si consigue ser un escalón en el que apoyarse ante la pérdida del poder hegemónico. Dividir el feminismo es una acción patriarcal. Por supuesto, las opciones políticas de cómo llevar a cabo los diferentes objetivos son completamente legítimas en democracia. Como se viene considerando, las mujeres lejos de compartir una misma esencia, tenemos, de hecho, importantes divergencias, pero nos une la pertenencia azarosa a la Humanidad subordinada. Precisamente, es desde su propia disensión que han de formar el pacto de iguales para aportar e incorporar a la representación, en tanto personas y ciudadanas, las vivencias, valores y habilidades que deseen, por lo que sobran las razones para la exclusión[23].

Es precisamente el carácter sistémico el que nos avoca cíclicamente al feminismo a redefinir las situaciones socio jurídicas, ahora enrocadas en la construcción sexo/género[24]. El concepto de género fue útil para explicar la dimensión social y política que normativamente se ha construido sobre el sexo biológico traducido políticamente en subordinación femenina[25]. De ahí que el género, en tanto categoría de análisis jurídico, ha sido fundamental para explicar la base de la asimetría en la consideración de sujeto de derechos, pero también se ha utilizado manidamente llevando a su desfiguración, por ejemplo, desnaturalizando el concepto en su uso neutral o bidireccional, despojándole de su significado político y, por lo tanto, de su potencial transformador[26].

---

23 Amelia Valcárcel, *La política de las mujeres,* Ediciones Cátedra, Madrid, 1997, pág. 79. La autora apuntó que "ningún valor que no pueda serlo de cualquier ser humano es un valor". Mill anotó: "Este estado de cosas se modificará día en día, pero persistirá en gran parte mientras nuestras instituciones no autorizan a la mujer a desarrollar su originalidad tan libremente como el hombre. Cuando este tiempo llegue, pero antes no, nos entenderemos, y, lo que, es más, veremos cuánto hay que aprender para conocer la naturaleza femenina y saber de qué es capaz y para qué sirve. […] No hay medio de averiguar lo que un individuo es capaz de hacer sino dejándole que pruebe y el individuo no puede ser remplazado por otro individuo en lo que toca a resolver sobre la propia vida, el propio destino y la felicidad propia". John Stuart Mill, *La esclavitud femenina*, Artemisa ediciones, La Laguna, 2008, págs. 387-388.

24 Amelia Valcárcel, *Sexo y filosofía. Sobre mujer y poder*. Anthropos, Barcelona, 1991, pág. 142.

25 Rosa Cobo Bedia, "El género en las ciencias sociales", *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 18, 2005, pág. 253.

26 María Ángeles Barrère Unzueta, "Iusfeminismo y derecho antidiscriminatorio: hacia la igualdad por la discriminación", en Mestre i Mestre, Ruth (coord.), *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.

Del mismo modo, reconozco que no termino de ver en qué aporta el "feminismos" plural a la posición global que habría de unir a las mujeres en la voluntad de abolir los aspectos degradantes del patriarcado. Por ello, al igual que no alcanzo a advertir que la diferencia conlleve a la división y a la confrontación, creo que al hablar de "feminismos" se confunde la acción y el ser con el estar. Es decir, la discriminación sobre las mujeres cualquiera que sea su identidad, condición o elección sobre el ejercicio de su autodeterminación personal, responde a su sexo de origen, a partir del cual, se le anexionarán todos los patrones derivados de la construcción del género y de la consideración patriarcal del sujeto político, incluso, previamente y al margen de la elección, normalmente posterior, sobre su identidad. Por lo que el "ser" permanece en la esfera individual del *agere licere* pero el "estar" –subordiscriminadas– es el elemento común por el que se sitúa a la mujeres, aun no siéndolo, en una suerte de "minoría de edad perpetúa", como dijera, en el s. XVII, Poullain de la Barre[27]. Entonces, hablar de "feminismos", divide, no siendo obstáculo para el valor del feminismo, las diversas formas de llegar a su efectividad, muy loables todas, si se pudieran defender desde la condición de sujeto depositario del poder y no subordinado al mismo. Por lo tanto, baste considerar el feminismo, en singular, como principio democrático capaz de albergar las disparidades sobre su consecución y evidenciar entre su objetivo primordial la igualdad política de mujeres y hombres.

En consecuencia, tampoco termino de compartir el empeño de lo que parece ya una frase hecha sobre "superar el orden binario", pues, si no hubiera desigualdad, sería tan solo una evidencia, ya que es como se define biológicamente la Humanidad. Por lo demás, no le veo el interés a nuestros efectos, pues lo relevante de ese orden es la posición de subordinación de las mujeres, por lo que las estrategias para la multiplicación del género creo que diluyen e invisibilizan a las mujeres como sujeto político y su reivindicación desde el espíritu feminista contribuyendo a la duplicación de los mismos estereotipos que dificultan la consecución de la igualdad en aras de la supuesta libertad de "ser" desde la identidad, como si fueran incompatibles. Reivindicar la posición de las mujeres no tiene que ver con la exclusión de las opciones ni con la fraternidad en la defensa de los derechos de todos los colectivos con los que el feminismo ha sido siempre tuitivo y solidario. Pero se ha de evitar la confusión ya que se está ante agendas distintas, pues ¿qué libertad sin igualdad? La libertad se ha enarbolado frecuentemente desde el pensamiento liberal

27 François Poullain de la Barre, *De l'égalité des sexes*, París, 1673.

capitalista como ardid de autonomía, siendo, en realidad, su espectro allí donde no hay igualdad. Así, se ha utilizado casi como una falacia para la comercialización y compraventa de mujeres, en el ámbito, por ejemplo, de la prostitución o de la gestación para terceros, ambas, imposible de abarcar en estas páginas, pero necesario de anotar como el gran subterfugio exponencial del contrato sexual, realidades que desproporcionadamente afectan a mujeres y no a otros. Desde esa situación es desde la que se defiende la consolidación de un pacto de mujeres y hombres porque fueron las mujeres las que no formaron parte de ese contrato, sin voz ni voto para argüir esa libertad que tan inconscientemente se ensalza desde las alianzas del patriarcado. De este modo, utilizar el argumento de la libertad como paradigma allí donde no hay igualdad, me resulta tan artificioso como sorprendente.

Desde lo excluyente, la única formulación posible para la cohesión supone generar un nuevo marco que incorpore, como instrumento y como fin el principio feminista como la fundamentación del sistema constitucional. En este punto, entiendo por principio feminista aquel por el que se produce la identificación de los sujetos políticos que, en condiciones de igualdad, han generado y convenido un pacto social democrático que los convierte en titulares de derechos individuales en libertad y sujetos depositarios de la soberanía y del ejercicio del poder.

Se trata de una formulación primigenia inclusiva y respetuosa con las opciones sobre su consecución y una condición *sine qua non* para el ejercicio de los valores superiores de libertad y justicia, pues no es posible entenderlos si no es habiendo previamente igualdad. La igualdad es el sustrato constitutivo de la democracia[28]. Sin igualdad no hay democracia, por lo que el feminismo no es más que la consolidación del Estado democrático. Sin la existencia de la coparticipación en el contrato fundante que dé origen al pacto social constituyente, las mujeres seguirán sujetas, sin ser sujeto, a las condiciones impuestas por terceros. Pero no se requieren más concesiones, ni siquiera las normativas, ya que solo producen un espacio inventado para un sujeto político ficticio.

El logro de la plena ciudadanía y la sostenibilidad de las democracias necesita del principio feminista, tanto para los hombres como para las mujeres, como inherente a la esencia del Estado democrático y de

28 Eva Martínez Sempere, "Ciudadanía democrática, voluntad política y Estado social", en *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla*, Cortes Valencianas, 2014, págs. 443-451.

Derecho. En este momento de la tarea inacabada de la igualdad efectiva de mujeres y hombres, prefiero evitar la utilización de expresiones como "perspectiva de género", que, aunque, fundamentalmente, como es sabido, a partir de la Plataforma de Acción de Pekín de 1995, fueron muy útiles para evidenciar la desigualdad estructural multiámbito y multinivel de las mujeres, hoy se ha presentado como una expresión en buena medida vapuleada y manipulada para hacer de la igualdad, desde el feminismo, un mero enfoque, un prisma prescindible e incluso reprobable como si el feminismo fuera una opción ideológica, entre otras. Ello requiere de una incesante aceptación social consensuada lo que dificulta su consolidación en base al rechazo desde las posturas políticas o las ideologías. El feminismo y las generaciones futuras feministas, hombres y mujeres, tienen el reto de conseguir no empezar desde 0, obtener del feminismo una premisa positiva, reconocida por la Comunidad socio jurídica transformable en un escenario seguro desde el que establecer consensos al margen de los modos de llegar a su consecución.

Por ello, el principio feminista ha de entenderse desde el principio democrático y la ciudadanía responsable, propiciando su conmutación de enfoque o perspectiva a fundamento o principio del orden político y jurídico constitucional, partiendo del principio feminista como postulado de autonomía democrática en tanto estrategia de consolidación de la representación política y la participación en democracia.

Sin embargo, hoy, con principio feminista o sin él, lo evidente es que aún se trata de un contrato sin definir[29], por lo que se encadena una adhesión tras otra a un pacto que solo obliga a las mujeres, pero sin haber decidido sobre sus reglas; "cualquier intento de inclusión en ese orden, sin cuestionar el pacto originario, no tiene más remedio que fracasar"[30].

Por consiguiente, a pesar de la consideración de que la base del pacto por hacer está en el principio de igualdad desde el principio feminista,

---

29 Julia Sevilla Merino, "Paridad y Constitución" en Freixes Sanjuán Teresa y Sevilla Merino Julia (Coords.), *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

30 Jasone Astola Madariaga, "El sujeto de derecho y las sujetas a derecho: la lengua del derecho y sus consecuencias", en *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla*, Cortes Valencianas, 2014, pág. 113. María del Mar Esquembre Cerdá, "Género, ciudadanía y derechos. La subjetividad política y jurídica de las mujeres como clave para la igualdad efectiva", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 23, 2010, págs. 47-85. La autora explica muy bien la conformación del sujeto y su construcción en el constitucionalismo liberal como positivización del pacto patriarcal, págs. 57 y 69 y ss.

queda por reflexionar si será posible encontrar un lugar común vinculando a la ciudadanía responsable y a los poderes públicos sin la constitucionalización del principio democrático feminista.

III. EL DIFÍCIL EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN EN AUSENCIA DE LA CONDICIÓN DE SUJETO POLÍTICO

1. Un recorrido hiperbólico resistente a la igualdad. De la acción positiva a la presencia equilibrada

La exclusión de las mujeres de la configuración de los Textos constitucionales en los contemporáneos Estados constitucionalistas trajo consecuencias inmediatas en la configuración del *sujeto*[31] de derechos y la plena ciudadanía, como se ha advertido; modelo que, aunque con matices, se reproduce en el Estado social. No es posible realizar aquí un estudio detallado de la evolución del derecho a la igualdad, pero es valioso el recordatorio a algunos tramos de un recorrido exhausto hasta la configuración de la paridad.

Precisamente, porque no se ha abordado un diálogo hacia la vertebración democrática de un modelo constituyente inclusivo de los sujetos políticos representados, la pugna por la consecución de la igualdad ha sido una tarea, además de agotadora, inacabada que, sin embargo, ha tenido cierta consideración desde el contexto del Estado social y el mandato de promoción y remoción de obstáculos para la igualdad efectiva dirigido a los poderes públicos desde la base del art. 9.2 CE. Comenzó, en consecuencia, a visibilizarse, desde la óptica del Estado social y la necesaria materialización de los derechos fundamentales reconocidos, un atisbo de construcción de contextos para el fomento de la igualdad sustancial, fundamentalmente, a partir de la adopción de medidas específicas de promoción o de la relativa aceptación de conceptos como el de acción positiva sobre cuya constitucionalidad se pronunció tempranamente el Tribunal Constitucional en el ámbito de la discapacidad y el acceso a la Administración Canaria, en la STC 269/1994, de 3 de octubre[32].

---

31 La cursiva es mía a fin de enfatizar el masculino singular en este punto.

32 Recuérdese la jurisprudencia de equiparación y de compensación en la doctrina del Tribunal Constitucional en lo relativo a la igualdad de mujeres y hombres desde el pionero voto particular del Magistrado Rubio Llorente a la STC 103/1983, de 22 de noviembre, en relación al sistema de seguridad social en lo relativo a la pensión de viudedad, al señalar que no es contrario al principio de igualdad establecer tratos desiguales para circunstancias de

Sin embargo, en lo relativo a la igualdad de mujeres y hombres, la recepción de la *Affirmative Action* americana[33], trasladada a Europa a partir de la década de los 80 del pasado siglo, no estuvo exenta de polémica. Argumentos sobradamente conocidos se arguyeron para determinar, en un esfuerzo titánico a la par que yermo, el acotamiento de lo que podría ser constitucionalmente permisible para legitimar que la consecuencia jurídica diferenciada, aplicada a la desigual situación fáctica, era conforme a los parámetros constitucionales de igualdad.

A la recepción en España de las medidas de acción positiva entendidas como aquellas capaces de remover los obstáculos y conseguir la igualdad efectiva[34], buena parte de la doctrina constitucionalista se manifestó inicialmente en alerta por considerarlas contrarias al principio de igualdad formal proclamado en el artículo 14 CE, incorporando, en el caso de su observancia, parámetros de escrutinio estricto a su aplicación, así como otros criterios como la temporalidad, la evaluación de la oportunidad política o la proporcionalidad en sentido estricto para su limitada legitimación[35]. Se observan estas medidas con recelo desde, a lo sumo, el cumplimiento del elemento de socialización del Estado y

---

hecho distintas como es la de la mujer respecto del hombre en el ámbito público y privado. En general, David Giménez Gluck, *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, 2004.

33 La *Affirmative Action*, en Norteamérica, se comenzó a implementar a partir de la reserva de cuotas o de planes de acción positiva en el acceso a la educación de personas pertenecientes a minorías raciales en casos como, *Regents of the University of California v. Bakke* 438 U.S. 265 (1978) *United Steelworkers of America v. Weber* 443 U.S. 193 (1979) produciéndose diferentes estadios en razón a criterios como la infrarrepresentación, en este caso, de mujeres, *Johnson v. Transportation Agency* 480 U.S. 616 (1987). Sobre su evolución, véase, María Ángeles Barrère Unzueta, *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Instituto Vasco de Administración Pública, Cuadernos Cívitas, San Sebastián, 1997 y María Ángeles Martín Vida, "Evolución del principio de igualdad en Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en Derecho estadounidense", Revista Española de Derecho Constitucional", núm. 68, Mayo-Agosto, págs. 151-152, 2003 y Anne Peters, *Women, Quotas and Constitutions. A Comparative Study of Affirmative Action for women under American, German; EC and International Law*, The Hague-LondonBoston, Kluwer Law International, 1999, págs. 43 y ss.

34 Por ejemplo, María Macías Jara, "Algunas precisiones en torno a la noción de acción positiva", en Andrés García Inda, Emanuela Lombardo (Coords.), *Género y derechos humanos*. Terceras jornadas derechos humanos y libertades fundamentales, 2002, págs. 165-182.

35 Pueden consultarse David Giménez Gluck, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999 y Fernando Rey Martínez, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw – Hill, Madrid, 1995.

el mandato de realización de la igualdad efectiva derivado del art. 9.2 CE[36]. Sin embargo, la materialidad de la igualdad es, a mi juicio, contenido principal del art. 14 CE a través de la prescripción de prohibición de discriminación por circunstancias especialmente odiosas consideradas categorías sospechosas de discriminación, cuestión advertida por el Tribunal Constitucional en relación con la necesidad de que los poderes públicos, en concreto el Legislativo, pueda y deba desigualar para igualar[37]. De otro modo, ¿de qué sirve una igualdad proclamada que no pueda realizarse?[38].

En este contexto, pasando por las medidas falsamente protectoras como la prohibición de nocturnidad o de trabajo penoso para las mujeres[39], las acciones positivas fueron consideradas como instrumento de un "derecho desigual", ya que, según esta concepción, violarían el propio principio de igualdad de derechos. Se señaló que las discriminaciones inversas y las acciones positivas son medidas de diferenciación normativa poco razonables que se oponen al principio de mérito y capacidad, además de ser injustas porque causan un perjuicio correlativo a los hombres, eliminando su oportunidad a los recursos. Asimismo, se consideró que mediante las medidas de acción positiva se corría con el peligro de que se reivindicara una "ola expansiva de cuotas" para otros grupos sociales desfavorecidos que se encontrasen en situación similar a la de las mujeres. Ante este, a mi juicio, equívoco planteamiento de considerar a las mujeres un grupo o categoría, entre otras, se continuó argumentando que, en consecuencia, las acciones positivas para la igualdad de minorías podrían ser más necesarias que las que se articulen para la igualdad de

---

36 Sobre la operatividad del mandato del art. 9.2 CE, Encarnación Carmona Cuenca, "El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de estudios políticos*, núm. 84, 1994, págs. 279 y ss.

37 El Tribunal Constitucional partió de esta premisa sin alusión alguna al art. 9.2 CE en pronunciamientos como la STC 65/1983, de 21 de julio; la STC 19/1989, de 31 de enero o la STC 180/1991, de 23 de septiembre, entre otras. Pronto la doctrina anunció que el art. 14 CE "cubre ya en no pequeña parte (…) el trayecto que afecta a la igualdad material". Ángel Garrorena Morales, "Igualdad jurídica e igualdad real y efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Anales de Derecho, núm. 6, 1984, pág. 66.

38 Alfonso Ruiz Miguel, "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Doxa*, núm. 19, 1996, pág. 135 y, en general, sobre la igualdad en la doctrina de la década, Francisco Rubio Llorente, "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista española de Derecho Constitucional*, Año 11, núm. 31, 1991, págs. 9-36 y Amelia Valcárcel (comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1994.

39 Recuérdese sobre esta cuestión el temprano pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la STC 128/1987, de 16 de julio, FJ 7.

las mujeres. Este es el modo en el que el patriarcado, como también puede observarse en la actualidad, pone en comparación y confrontación a las mujeres con otros colectivos vulnerables, aplazando y desplazando la agenda política que determine el carácter preferente y urgente de la posición jurídica de las mujeres, con el fin de diluir y hacer frágil la igualdad de las mujeres frente a otras expectativas. Pero no es preciso escoger, siendo, paradójicamente, el feminismo un movimiento en la defensa de la inclusión y de los derechos fundamentales, sino comprender que es prioritario y urgente otorgar a las mujeres el estatus desde el que decidir y revertir a la sociedad. Señaló Dworkin que la igualdad no es la consecuencia del contrato social, sino la condición de la posición original de las personas que tienen igual derecho a que se les tome en cuenta y consideración al momento de crear, estructurar y administrar las instituciones políticas que van a ejercer poder sobre ellas[40].

Mas tarde, la doctrina feminista se hizo eco de la acción positiva como instrumento esencial del Derecho antisubordiscriminatorio[41], planteando la situación de las mujeres más allá de la discriminación en las teorías sistémicas del poder que condenan la creación o perpetuación de posiciones de subordinación.

Posteriormente, me sumé al cambio de enfoque que propuso Vogel-Polsky en las bases de la igualdad sustancial al entender que la acción positiva no es sino la plasmación individualizada de un derecho fundamental colectivo a realizar la igualdad. Vogel-Polsky calificó de ineludible la necesidad de abordar la renovación de los fundamentos del principio de igualdad de sexos. La autora abogó por definir un derecho fundamental de carácter autónomo que incorpore la perspectiva de género y supere la trampa que constituye plantear la igualdad desde el punto de vista patriarcal "entre hombres y mujeres". El modelo masculino se constituye jerárquica e implícitamente como modelo deseable de manera que las mujeres son integradas en la condición masculina, haciendo caso omiso a su especificidad, sea cual sea. Propuso abandonar la formulación de las medidas de acción positiva sobre una base derogatoria y temporal, base

40 Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1984, págs. 389 y ss.

41 Sobre el concepto de suboridscriminación, María Ángeles Barrère Unzueta, "Problemas del Derecho antidiscriminatorio: Subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades", Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, núm. 9, 2003, pág. 26. Y, de la misma autora, Barrère Unzueta, María Ángeles. "Filosofías del Derecho antidiscriminatorio ¿qué Derecho y qué discriminación?: una visión contra-hegemónica del Derecho antidiscriminatorio", *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 34, 2018, pág. 32 y ss.

que las convierte en excepción al principio de igualdad, cuando su objetivo es, precisamente, la consecución de la igualdad efectiva. Consideró preciso reconocer en estas medidas de acción positiva el instrumento idóneo para acabar con la segregación vertical y horizontal derivada de las relaciones de género y con las manifestaciones formalistas del principio de igualdad[42]. Es también conocida la construcción de Ferrajoli cuando matizó que la igualdad como norma proviene, a su vez, de dos extremos que confluyen; por un lado, de la necesaria tutela de las diferencias; esto es, de las situaciones individualizadas, lo que representa un valor a proteger, y, por otro, de las desigualdades que anidan en la sociedad; es decir, las diferentes situaciones individualizadas en base a las condiciones materiales desiguales que merecerían, en tanto desvalor, ser combatidas a través de acciones positivas[43].

Al tiempo, se planteó, más allá de la prohibición de discriminación, la remoción de los obstáculos como un principio de justicia. Probablemente, se abre una etapa para la observancia de los principios fundamentadores en el contexto de la igualdad efectiva considerando la acción positiva una práctica basada en la aplicación de un modelo distributivo de justicia. Según este modelo, la justicia se define de acuerdo con la correcta distribución de posiciones de poder y privilegio entre los miembros de los distintos grupos sociales[44].

Sin embargo, se defendió entre la doctrina constitucionalista la nuevamente baldía división entre la oportunidad y el resultado para arrojar reiteradas dudas sobre medidas de acción positiva de especifica eficacia, como la "cuota" o el "trato preferente" incorporándose ambas a una suerte de elaboración conceptual artificial y artificiosa denominada "discriminación positiva", en una comparativa, sin término de comparación posible, con la denominada *reverse discrimination* americana. Esta cate-

---

42 Vogel-Polsky, Eliane (1999) "Marco Jurídico: Procedimientos de aplicabilidad en relación con la acción positiva", II Congreso Internacional sobre Género y Políticas de Acción Positiva, Vol. I, Vitoria-Gasteiz: Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer, 1999, págs. 47-70. María Macías Jara, "Algunas precisiones en torno a la noción de acción positiva", en Andrés García Inda, Emanuela Lombardo (Coords.), *Género y derechos humanos*. Terceras jornadas derechos humanos y libertades fundamentales, 2002, págs. 165-182.

43 Luigi Ferrajoli, "La igualdad y sus garantías", en Alfonso Ruiz Miguel y Andrea Macía Morillo (eds.), Desafíos de la igualdad, desafíos a la igualdad, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 13, 2009, págs. 311-325.

44 Iris Marion Young, "La acción afirmativa y el mito del mérito", La justicia y la política de la diferencia, *Feminismos*, 59, Universidad de Valencia: Editorial Cátedra, 2000.

gorización, inexistente en ningún otro ordenamiento jurídico incluyendo el internacional o el europeo, pretendía tildar estas prácticas de inconstitucionales elaborando rebuscadas construcciones limitativas en base a principios y cánones como la proporcionalidad, el fin constitucionalmente legítimo o la objetividad y razonabilidad de la medida, evidenciando la injustificación *per se* de su práctica diferencial. Pero no hacía falta tanto artificio, pues la aplicación de tales criterios es inherente a la propia esencia de la acción positiva y su tratamiento constitucional para la consecución de la igualdad efectiva. Estos argumentos se recondujeron por la doctrina feminista en favor de la acción positiva resolviendo que la pretensión de un trato de partida discriminatorio y, a la postre, positivo es, cuanto menos, una contradicción *in terminis*, insalvable tanto desde la base conceptual como desde la construcción jurídico constitucional de la igualdad[45]. En todo caso, al margen de este debate inerme, la oportunidad ha de incluir, a mi juicio, la opción al resultado en el contexto de la acción positiva, ya que, de otro modo, el sólo acceso al reconocimiento de los derechos no equivale a la remoción de obstáculos para su eficaz consecución. Tempranamente se señaló que dar 'oportunidades' iguales significa, sobre todo, poner a quienes pertenecen a un grupo desaventajado en condiciones de obtener un resultado igual, pues "la sola paridad en los puntos de partida no garantiza por sí iguales resultados". La 'realización' de iguales oportunidades entre hombres y mujeres ha de procurarse, en cualquier fase del recorrido, y no sólo en la inicial"[46].

Finalmente, como colofón a este contexto global se ha experimentado otra decepción ante la ausencia de compromiso en la aplicación, a partir de la IV Conferencia de Pekín y su revisión en Nueva York en el año 2000, de la estrategia de integración consensuada sobre la indudable importancia de la igualdad de mujeres y hombres para la construcción de una sociedad democrática y justa en base a la transversalidad, *Mainstreaming* o perspectiva de género. Su formulación fue un gran reto ya que se estableció una apuesta común para elevar a las agendas políticas de los

45 María Ángeles Barrère Unzueta, Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres, Instituto Vasco de Administración Pública, Cuadernos Cívitas, San Sebastián, 1997. María Macías Jara, "Algunas precisiones en torno a la noción de acción positiva", en Andrés García Inda, Emanuela Lombardo (Coords.), *Género y derechos humanos*. Terceras jornadas derechos humanos y libertades fundamentales, 2002, págs. 165-182.

46 María Vittoria Ballestrero, "Acciones positivas. Punto y aparte", *Doxa*, 19, 1996, pág. 100 y María Macías Jara. *La Democracia representativa paritaria*, Universidad de Córdoba/Diputación de Córdoba. Accésit del X Premio Leonor de Guzmán, 2009, págs. 67-69.

Estados la igualdad efectiva de mujeres y hombres como un objetivo principal, incorporando la necesidad de acciones y políticas específicas transversalmente construidas en todos los ámbitos y niveles. Pero se viene observando que el reto venía revestido de una trampa que ha tejido un nuevo sesgo situando a la igualdad de mujeres y hombres en el contexto de la perspectiva, tratada como un enfoque, un prisma, una opción, una metodología o una ideología, entre otras. A esta desilusión, se ha unido el mal uso del género como categoría de análisis, término que pretendió establecer el estereotipo en torno a la desigualdad de mujeres y hombres y ha terminado por resultar en la mala práctica otra categoría diluida y de uso ambiguo, como se indicó. Con los efectos perversos derivados de anunciar la transversalidad sin llevar a cabo los cambios estructurales de la distribución del poder anunciados, el escenario en el logro del pacto para la igualdad continúa en tablas.

Así, como cabía de esperar, tales controversias se trasladaron al ámbito de la representación política y la corresponsabilidad en la toma de decisiones, no siendo pacífica la aceptación de la cuota o reserva porcentual en la configuración de las candidaturas presentadas por los partidos políticos. Menos polémica fue la cuota que se comenzó a incluir en la reglamentación interna de los partidos políticos, habitualmente, progresistas o de izquierdas. Pero los recelos comenzaron ante las experiencias de imposición normativa en Europa y en Iberoamérica, inicialmente destinadas a porcentajes específicamente reservados a la incorporación de las mujeres en las listas electorales, normalmente, entre el 25% y el 35% de las candidaturas[47].

Los argumentos esgrimidos en contra de la constitucionalidad de la reserva electoral, sobradamente conocidos, giraron sobre la libertad de candidatura de los partidos políticos, el principio de representación por categorías o grupos, el contenido esencial del derecho al sufragio, los criterios de mérito y capacidad en conexión con la valía de las candidatas o el posible efecto *boomerang*, entre otras[48]. A pesar de ellos, los Estados

47 Sobre los antecedentes en España y las experiencias en Europa, en particular, la francesa e italiana, puede verse, María Macías Jara, *La Democracia representativa paritaria*, Universidad de Córdoba/Diputación de Córdoba, 2009, págs. 87 y ss. En el caso de Iberoamérica Fernández-Matos, Dhayana C. y María N. González-Martínez, *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar, 2018 y Tomáš Došeket al. (eds.), *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave Mac-millan, 2017.

48 Sobre estos argumentos, pueden consultarse, entre otras, las referencias de Alfonso Ruiz Miguel, "Paridad electoral y Cuotas femeninas", *Aequalitas,* núm. 1, 1999,

que aprobaron este tipo de legislación, pudieron observar que el aumento de la participación seguía sin modificar la presencia efectiva, ya que se constató, bajo la hegemonía de los partidos políticos, que las mujeres quedaban relegadas a los puestos de cola de lista, no permanecían en la política, se prescindía de la perspectiva de género o de organismos y de políticas de igualdad ante determinadas circunstancias como los tiempos de crisis, por ejemplo. Otra vez, las mujeres permanecieron, aun con legislaciones de cuotas, sin poder real para modificar estructuras y producir cambios reales que revirtieran al conjunto de la sociedad en beneficio de todos y de todas[49]. El objetivo inicialmente perseguido por estas medidas de acción positiva en relación con la infrarrepresentación de las mujeres en la política y en los cargos públicos representativos se refirió, inicialmente, a su carencia cuantitativa. Pero la infrarrepresentación numérica sólo fue un criterio legitimador para conceder un determinado recurso bajo un plan o medida de acción positiva que agotara la trascendental infrarrepresentación cualitativa, pudiendo ser un punto de inflexión en los planteamientos sobre las posiciones de poder la consolidación normativa del principio democrático de presencia equilibrada en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Así, la construcción de la acción positiva en el ámbito de la política hasta la articulación de la presencia equilibrada como principio democrático ha sido, y aún hoy es, un terreno expuesto a la ideologización política y a la consecuente desestabilización jurídica de su eficacia.

Es por ello que se ha considerado oportuno recordar lo ocurrido sin pretender en estas páginas la exhaustividad, pero sí la evidencia de la manifiesta persistencia en conservar el poder por quienes lo ejercen haciendo de la consecución del pacto de iguales un recorrido hiperbólico, por excesivo y baldío, resistente a la permeabilidad de la igualdad.

---

pág. 5 y, entre la doctrina constitucionalista, Octavio Salazar Benítez, *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, V Premio Cátedra Leonor de Guzmán. Diputación de Córdoba, Delegación de la mujer. Universidad de Córdoba, Córdoba, 2001 y María Macías Jara, *La Democracia representativa paritaria*, Universidad de Córdoba/Diputación de Córdoba. Accésit del X Premio Leonor de Guzmán, 2009.

49 María Macías Jara, "Una democracia representativa deficiente ante la ausencia de paridad" en Fernández-Matos, Dhayana C. y María N. González-Martínez, *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar, 2018, pág. 135.

2 El reto de la Ley de paridad ante la ficción de la presencia equilibrada

La presencia equilibrada enunciada en la Disposición Adicional 1ª de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOI) se aventuraba como un importante avance para la visibilización de las mujeres y la formación de la masa crítica suficiente para revertir en las decisiones tomadas hacia el conjunto de la sociedad y, con ello, a la calidad de la democracia[50]. Parecía haberse traspasado la línea de la acción positiva sustentada en la socialidad del Estado, al abrigo del art. 9.2 CE, para construirse como principio jurídico de obligado cumplimiento inherente a los principios democráticos y, por ende, a la esencia del propio Estado de Derecho[51].

En lo que nos concierne, es sabido que la LOI modificó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General añadiendo un nuevo artículo 44 bis en el que se previó que: "Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento". Por primera vez se expresa sin concreción al sexo una horquilla de mínimos y, en consecuencia, de máximos para la representación equilibrada de hombres y mujeres (40%-60%), siendo esta premisa del equilibrio bidireccional puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional para constatar la legitimidad de la LOI en la conocida STC 12/2008, de 29 de enero[52]. Aprendiendo

50 María Antonia García De León, *Elites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres*, Madrid, Anthropos, 1994, pág. 42 y Teresa Freixes Sanjuán, "El impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres", en Saavedra Ruiz, P., (Dir.) *Hacia una democracia paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, CELEM, Madrid, 1999, pág. 87.

51 María Macías Jara, "El principio de presencia equilibrada en la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, núm. 4, 2011, pág. 233.

52 Algunas referencias del contenido del pronunciamiento del TC y algunas consecuencias en las elecciones habidas tras la LOI, puede consultarse, María Macías Jara, La democracia representativa paritaria: algunas cuestiones en torno a la LO 3/2007, de 22 de marzo, *Aequalitas. Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, núm. 23, 2008, pág. 45.

el Legislativo de las estrategias contrarias a la igualdad, elevó la garantía de paridad en la concreción normativa al establecer el respeto de la proporción en el conjunto de la lista y en cada tramo de cinco puestos y asegurar que "Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico", ofreciendo, finalmente, la posibilidad de mejora en las respectivas legislaciones electorales de la Comunidades Autónomas[53].

Hábilmente volvieron las argucias, esta vez, desde la sutileza de la colocación de las candidaturas en las listas electorales bajo el fortalecimiento del sistema de partidos que, en la apariencia de acatar la previsión normativa, sistemáticamente disponían a las mujeres en aquellos puestos que previsiblemente no iban a ser traducidos en escaños. La consecuencia inmediata no solo ha sido la distancia infranqueable a la paridad cualitativa, sino la nueva infrarrepresentación en una resistencia injustificable a sobrepasar el 40% legalmente exigido hasta el año 2019, situándose la presencia cuantitativa de las mujeres en un histórico y efímero 47,4%[54]. Este ha sido uno de los principales obstáculos para la igualdad efectiva apoyado, probablemente, en el gran escollo de la LOI, al no haber abordado en paralelo una formulación del principio de presencia equilibrada en la democracia y estructura de los partidos políticos ni su proyección en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

Es conocida la fuerte influencia del sistema de partidos en los sistemas electorales[55] y, correlativamente, en la representación política de las mujeres, siendo otra de las cuestiones pendientes el monopolio masculino de los puestos de liza o de cabeza de lista. Se han hecho algunas propuestas para salvar estas cuestiones que, aunque no son posible de abarcar en este estudio, puede resumirse a modo de reflexión la que sostiene un sistema de doble cremallera, ordenando las circunscripciones por población de modo que, recibiendo un partido sus votos de manera uniforme, en las circunscripciones de igual tamaño conseguiría normalmente el mismo número de

---

53 Sobre el contenido y las dificultades de la ley, Julia Sevilla Merino, "Paridad y leyes electorales", en Figueruelo Burrieza, A., Ibáñez Martínez, M. L. y Merino Hernández, R. M., *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Ed. Comares, Granada 2007.

54 Sobre las cifras, *https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm* (consultada en noviembre de 2024).

55 Pippa Norris, "Procesos de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada», en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*, Barcelona, Ariel, 1997, págs. 149-181 y Pippa Norris, "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation", *Acta Politica*, núm. 41, 2006, pág. 5.

escaños. Si ese número fuera impar en todas ellas, en la mitad, resultaría favorecido un sexo y en la otra mitad el sexo contrario, de forma que quedarán compensados. El orden poblacional se utilizaría para definir la segunda cremallera, de manera que el partido sólo puede elegir en una de las circunscripciones el sexo con el que empieza su lista. La cuestión es que a nivel global no se sabrá el sexo que obtendría más representantes. Otra de las formulaciones anotadas pasa por establecer una ordenación de todos los partidos de acuerdo con el porcentaje de votos esperado y, en función de ello, condicionar el sexo de cabeza de lista en orden alternativo por partidos. De esta manera, se establecería una nueva cremallera entre partidos, pudiendo hacerse por sorteo la determinación del sexo por el que empieza cualquier lista de cualquier partido en cada circunscripción electoral. Se llamaría a este sistema triple cremallera y representaría la mayor equidad a todos los niveles, limitando a los partidos, a la hora de elegir el sexo de los puestos de liza y aumentando el equilibrio entre sexos con respecto a la doble cremallera[56].

Parecen propuestas de interés que tratan de incidir en la picaresca de los partidos políticos asegurando, al menos, la representación cuantitativa. Sin embargo, tengo la sensación de que, en la actualidad democrática, el problema no es tanto la presencia, sino la ficción de poder que conlleva. La presencia sin poder es síntoma de lo que considero una igualdad "ficticia".

La igualdad ficticia es seguramente la más inicua porque, ante el reflejo de cierta solidez se encuentra la más inestable y eventual igualdad, afectando al estancamiento cualitativo en la consecución real de las posiciones de poder. La igualdad ficticia tiene el peligro de presentarse como suficiente por la comunidad jurídica y sociopolítica, basando en el reconocimiento formal y en los genéricos postulados de libertad, la igualdad conseguida. Sin embargo, la realidad imperante pone pronto de manifiesto que la igualdad hasta ahora alcanzada solo es un espejismo de sí misma sometido a decisiones caprichosas y modulables de quienes ostentan el poder por lo que, lejos de suponer el ejercicio pleno de un derecho reconocido constitucionalmente, se convierte nuevamente en una concesión del espacio para ejercer el derecho, lo que supone correlativamente una tremenda fragilidad de lo que se observa como logro.

Es por ello que lo que se pensó consolidado con la incorporación normativa, más allá de la acción positiva, del principio democrático de

56 En detalle, Victoriano Ramírez González y Adolfo López Carmona, "Mejora de la paridad de género en el Congreso de los Diputados", *Revista Española de Sociología*, núm. 23, 2015, págs. 106 y ss.

presencia equilibrada, vuelve a tambalearse con parejos argumentos que vienen a reflejar, a través de la confrontación, la volubilidad de la igualdad ante la entrada en vigor de Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres (en adelante, Ley de paridad).

Como es sabido, en lo que nos afecta, se modifica el art. 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General estableciendo para "Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados y diputadas al Congreso, municipales, de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares, diputados y diputadas al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas y Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos deberán tener una composición paritaria de mujeres y hombres, integrándose las listas por personas de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa". Se establece, así, un sistema de cremallera simple a imagen de Francia. Posteriormente, se relaja la exigencia a la presencia equilibrada sin necesidad de alternancia para las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas y Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos, en virtud de las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales y en los casos de municipios que cuenten con un número de residentes entre 3.000 y 5.000 habitantes. Este precepto no es de aplicación para municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes.

La Ley de paridad pretende con ello reforzar la presencia al 50% observando como logro la alternancia, siendo ésta, a lo sumo y a mi juicio, el principio de la base para "competir con armas parejas"[57]. Una base que, en todo caso, ya parte de una predeterminación legal y no de un consenso primigenio en el sentido literal de pacto, por lo que habrá que estar alerta.

La vertebración de un principio democrático por la LOI creo que fue un avance significativo, pero reconozco cierta insatisfacción o, quizás, incredulidad, hacia el enunciado de la Ley de paridad o quizas pues la presencia en ausencia de poder no es democracia representativa. Se baraja el incremento del porcentaje como si se tratara de una panacea. Nada impedía haberlo alcanzado antes. La razón es, en verdad, que no se ha comprendido la esencia de lo que suponía normativizar el principio de presencia equilibrada, seguramente, porque es, al fin y al cabo, un principio "inventado" por la acción del Legislativo y no el fruto del

57 María Vittoria Ballestrero, "Acciones positivas. Punto y aparte", *Doxa*, 19, 1996, pág. 100.

consenso constitucionalizado por lo que la concesión del disfrute de su ejercicio vuelve a ser su lugar de confort. Aunque se llame principio, continúa expuesto a la voluntad de las oligarquías políticas patriarcales de ser concretado en su eficacia o en mero ardid[58].

Estará por verse si la nueva redacción de la vigente Ley de paridad permite, al menos, observar un marco parejo, no un final en la consecución de la igualdad política, sino un inicio entre iguales para participar en la conformación del futuro paradigma constituyente, quizás, capaz de articular el escenario para el pacto definitivo ante la ausencia de la constitucionalización del principio democrático feminista.

3. La visibilidad invisible: el débito y la violencia política frente a la autonomía en el ejercicio feminista del poder político

El aumento de la presencia de las mujeres en la representación política en las últimas décadas es un hecho, pero tomando como punto de partida la IV Conferencia de Pekín de 1995 y como meta los objetivos para la Agenda 2030, sólo considerando la *vis* cuantitativa, resulta muy insuficiente. A nivel mundial, de 1995 a 2024, la presencia de las mujeres en la representación política nacional se ha incrementado en 11 puntos por lo que, en la actualidad, en torno al 26,9% de los escaños parlamentarios nacionales están ocupados por mujeres. En Europa, la cifra gira en torno al 33%, siendo sólo 12 los parlamentos en los que la representación de las mujeres ha alcanzado o superado el 40%[59], estando España entre uno de ellos, con en torno al 44,5% en la XV Legislatura[60].

Sin embargo, sorprende el júbilo cuando, tras más de 15 años de vigencia de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que estableció en la composición de las candidaturas

58 Teresa Freixes Sanjuán, "El impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres", en Saavedra Ruiz, P., (Dir.) *Hacia una democracia paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, CELEM, Madrid, 1999, p. 87. La autora ya advirtió que la élite femenina está "constreñida a las pequeñas porciones de poderes que las oligarquías masculinas (por ejemplo, las de los partidos políticos) graciosamente les entregan y no sin pertinaces presiones".

59 Monthly ranking of women in national parliaments. Disponible en: *https://data.ipu.org/women-ranking/?date_month=1&date_year=2024* (fecha consulta: octubre de 2024).

60 *https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm* (fecha consulta: octubre de 2024).

el principio de presencia equilibrada a fin de asegurar una representación suficiente de ambos sexos en la horquilla del 40-60%, se observe como logro alcanzar –por fin– el umbral de mínimos legalmente impuesto[61].

Suponiendo que la presencia conseguida y la que, previsiblemente, se afianzará por la alternancia que impone la Ley de paridad no sea voluble a los cambios ideológicos, la fragmentación del feminismo o los ardides legislativos para la igualdad, más llamativa resulta aún la presencia de las mujeres sin poder efectivo. Aunque, en verdad, la respuesta es simple. Continuamos asistiendo a la concesión de espacios que grácilmente ofrecen quienes permanecen ostentando la posición de poder.

Cuando la presencia no se traduce en poder, inevitablemente, se reproducen las estructuras patriarcales porque no se han modificado las reglas de la base contractual en igualdad, sino que se ha generado un espejismo de igualdad, un reflejo caleidoscópico, casi laberíntico del reconocimiento formal de la igualdad cuya eficacia fue y es concedida, atrapando a las mujeres en lugares no elegidos bajo reglas no decididas.

La carga es poliédrica y titánica, pues a la exigencia del trabajo ordinario, se suman las presiones de atender a los estándares de comportamiento en el poder preestablecidos para que las mujeres puedan permanecer en la escena bajo la observancia de esos parámetros, sin aportar nuevas reglas o métodos o formas o valores. A menudo esa presión de pertenencia al grupo dominante supone la reproducción del patriarcado, ahora, disfrazado de mujer, mujeres que, en realidad, no eligieron dónde estar, pero que, sin embargo, se sienten en deuda con quienes las situaron en cotas de visibilidad, presencia o participación en centros de poder nulo o relativo. En consecuencia, en no pocas ocasiones, las mujeres visibles pierden legitimidad, incluso, respecto a otras mujeres que no se sienten representadas, porque las que están, en puridad, no gobiernan por mandato propio. Así, se convierten en invisibles para el grupo con el que comparte el estatus de subordinación, para el grupo que ostenta el poder y para la utilidad de la democracia y la sociedad.

Un exceso de responsabilidad, de vidas paralelas, de ausencia de conciliación, suele abocarlas al abandono de promociones, de permanencia en el cargo o sobreviviendo a duras penas en carreras solitarias. Revelarse, además, se las vuelve en contra porque el patriarcado no per-

---

61 Sobre el balance en la siguiente década de la LOI, Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago (dirs.), *Evaluación de 10 años de la Ley a la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Aranzadi, 2018.

mite la autonomía ni la democracia. La concesión lleva, además, a que las mujeres conquisten espacios cuando ya no sirven, cuando son espacios figurantes, cuando no son útiles al poder, espacios sin esencia, sin mérito, por obsoleto o porque, aun nuevo, es un espacio generado para la apariencia de igualdad, para la figuración de un alarde, maquillado de un poder que resulta ser invisible o intangible.

Las mujeres, en esta situación, reproducen el patrón, pero su aportación es limitada porque, a mi entender, cuando el ejercicio del poder se realiza desde la concesión del espacio tiende a perpetuar los estándares y modelos heredados del débito sin poder real ni transformador y, en consecuencia, sin capacidad de revertir a la ciudadanía. En este punto, la visibilidad femenina se percibe socialmente baldía por lo que produce en la Comunidad el desaliento y a menudo el cese en el empeño de contribuir a consolidar la presencia femenina y feminista. Ello es un lastre para la remoción de obstáculos y una rémora para la igualdad, por lo que la presencia es insuficiente como estrategia para la paridad cualitativa, porque desde lo invisible y lo imperceptible, difícilmente puede abordarse el pacto social.

Las mujeres que están pero que no transforman puede que lo hagan por convencimiento, por mera supervivencia o por la inobservancia de que el poder puede ejercerse desde muchas posiciones, no sólo la patriarcal, pero creo que la razón más interesante, por representar la involución, es la aceptación por las mujeres del lugar que les fue cedido para cumplir con las expectativas que sobre ellas y su encargo ideó un mandato ineludible de ejecución patriarcal, marcado por el confinamiento del criterio propio sin capacidad de generar un modo diferenciado desde la ausencia de posición de poder autónoma.

Ahora bien, no quiere decirse que el aumento de la presencia de las mujeres en política conlleve a que recaiga solo en ellas la responsabilidad de realizar mejores políticas, más sensibles, más igualitarias, más inclusivas, más conciliadoras, más diversas, más feministas o más demócratas. Esta presunción guarda los mismos estereotipos que el mantenimiento de los roles y la división de espacios asignados a la par que encierra la argucia de responsabilizar a las mujeres de una carga que no eligieron sumándose a las propias dificultades: la de ofrecer la panacea a los problemas heredados. Las mujeres han de estar y permanecer en política porque forman parte del pueblo soberano y desde la plena ciudadanía han de ejercer los derechos que les son propios en condiciones de igualdad. Nada nuevo, así se expresó Clara Campoamor cuando dijo

"me siento ciudadana antes que mujer", en el Discurso pronunciado en el Congreso de los Diputados el 1 de octubre de 1931[62]. Si ello es o no útil a la democracia, a los avances sociales y a la calidad del Estado de Derecho, en realidad, está por ver, ya que la visibilización de las mujeres no se ha traducido en poder real con capacidad para modificar estructuras consolidadas en las bases del patriarcado. En la existencia del nuevo pacto se podrá observar que el cambio seguramente puedan hacerlo mujeres y hombres desde los principios inherentes a la democracia y, en consecuencia, desde el principio feminista. Lo demás, será seguir asistiendo a relatos de lo que pudo ser y no fue, a la igualdad ficticia, la que se deja entrever más como una suerte de espejismo que de realidad y consigue cierta apariencia de igualdad allí donde no hay más que concesión del espacio, disfrazando de logro lo que continúa siendo un obsequio y maquillando la discriminación de siempre sin conciencia real ni tradición histórica de poder femenino feminista.

La consecuencia es un poder ficticio, ilusorio, quimérico, vacío de contenido, una mera representación escénica, en la que el juego político se endurece en las mujeres visibles que, además, llevan el estandarte de las "valiosas". Mujeres que cediendo desde lo concedido forman parte de un muro que parapeta el ejercicio indemne de la violencia política contra ellas y entre ellas, reavivando los patrones sexistas y normalizando, a través del disfraz femenino, los mismos mensajes caducos y discriminatorios de siempre. La visibilización de las mujeres *per se*, sin poder femenino feminista, reproduce patrones machistas y genera violencia, esta vez, también ejercida, en el contexto político, por aquellas que, junto a ellos, transportan la mercancía patriarcal de siempre por convencimiento, por herencia o por débito.

Es por ello que, a menudo, la voz de las mujeres es silenciada porque, aunque hablen en las tribunas no lo hacen desde la posición de poder que le confirió ser sujeto político, sino desde el reducto concedido y, por lo tanto, subordinada a otra voluntad, como si de un títere de ventrílocuo se tratara. Se traduce en una presencia de modelaje, sin poder efectivo y una línea de contención de violencias, muy útil ya que el poder y quienes lo ostentan quedan indemnes, reforzando, además, su imagen política ante la ausencia de exposición pública y de responsabilidad, avocando a

62 Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, número 48. *https://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/54648_1506689774662.pdf* (consultada en noviembre de 2024).

las mujeres al desgaste que las lleva, desde la brecha patriarcal, incluso a combatir entre ellas los ideales de otros.

Así, la violencia política contra las mujeres no es un elemento aislado ni puntual, sino una auténtica estrategia estructural para la decosntrucción patriarcal de las mujeres como sujeto político.

En cierta medida, se hace eco de ello la Ley de paridad cuando en su Disposición final quinta hace alusión expresa y modifica la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, añadiendo un nuevo apartado al final del artículo 7, por el que se establece que: "Los partidos políticos deben tener un plan de igualdad interno que incluirá medidas para prevenir y detectar la violencia machista. Asimismo, deben establecer un protocolo de actuación ante la violencia machista que ejerzan, dentro o fuera de la organización, afiliados o bien personas que sin estar afiliadas tengan un cargo de representación o hayan sido designadas para una función específica, con independencia del nivel jerárquico o del cargo público que ocupen".

No obstante, aunque es una apreciación interesante, no se establecen medidas o sanciones concretas y nada recoge expresamente sobre ello la normativa parlamentaria, por lo que, a mi juicio, se continúa parcheando la carencia primigenia: la ausencia de pacto.

La violencia política tiene importantes componentes y consecuencias que abarcan múltiples situaciones, desde las psicológicas a las físicas, siendo pionero en su tratamiento el Sistema Interamericano de protección de derechos de las mujeres, fundamentalmente forjado a partir de los graves sucesos de violencia y feminicidios y la precursora redacción del derecho a una vida libre de violencia que abordó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará[63]. Entre otros instrumentos jurídicos de protección de los derechos políticos de las mujeres, la violencia política contra estas, se definió en la Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres, de 2015, en el marco del seguimiento de la Convención y comprende: "Cualquier acción, conducta u omisión entre otros, basada en su género, de forma individual o grupal, que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, concul-

63 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de 1994. Organización de los Estados Americanos. *https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf* (consultada en noviembre de 2024).

ca el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres"[64].

En los parlamentos europeos, parece que la violencia política contra las mujeres se manifiesta particularmente como violencia indirecta, a través de actitudes de hostilidad, o psicológica, pero no sólo. El estudio de la Unión Interparlamentaria (IPU) y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) sobre "Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en parlamentos en Europa"[65], realizado en 45 Estados, evidencia múltiples causas de violencia política contra las mujeres. Además de la violencia psicológica, se muestra elevado el porcentaje de mujeres víctimas de comentarios sobre su aspecto físico o basados en estereotipos despectivos o sexualizados, fundamentalmente en Internet o a través de las redes sociales y, en particular, entre las parlamentarias con edades inferiores a los 40 años[66]. Asimismo, se constata en la muestra que el 46,9% había recibido amenazas de muerte, violación o palizas y el 24,7% había sufrido violencia sexual y el 14,8%, violencia física.

Así, pues, la paridad cuantitativa ha llevado a la visibilidad de las mujeres, pero el ejercicio del poder por ellas sigue siendo, sin embargo, manifiestamente invisible, ya que su presencia no ha representado un cambio estructural debido a que el origen de la visibilidad no se encuentra en un pacto constituyente, sino en la cesión del espacio público por otros, conduciendo a consecuencias dañinas para las mujeres desde los patrones de violencia sistémica atrapadas en el caleidoscopio de la igualdad, entre el débito y la autonomía en el ejercicio del poder político.

---

64 Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres, 2015. Mecanismo de seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI) Sexta conferencia 15 de octubre de 2015 de los Estados parte de la Convención *https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf* (consultada en noviembre de 2024). Adviértase el interesante Informe *La Violencia Política por Razón de Género: Avances y desafíos en Iberoamérica*, abril de 2024, *https://mujereslibresdeviolenciaeniberoamerica.org/wp-content/uploads/2024/06/Relatoria-VPRG_IIPEVCMesp.pdf* (consultada en noviembre de 2024).

65 *Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe*, 2018, *https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe* (consultada en noviembre de 2024).

66 Se ha denominado violencia simbólica, unida a otras como la violencia económica que impide apoyo financiero y ausencia de recursos. Véase el interesante trabajo de Krook, Mona Lena y Restrepo Sanín, Juliana, (2016). "Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones", Política y Gobierno, volumen XXIII, número 1, 1er semestre de 2016, pp 127-162.

IV. CONCLUSIONES

Algunas propuestas hacia el pacto constituyente feminista

Tras estas líneas sobre lo andado en relación con la paridad cualitativa, en vigor la Ley de paridad que se presenta como el corolario de la igualdad cualitativa en la democracia representativa, ¿y ahora qué? A pesar de los aparentes avances en conciencia normativa, la Ley de paridad no ha hecho más que reforzar, a mi juicio, el ya existente principio de presencia equilibrada entendiendo que la clave para ello se encuentra en la alternancia, lo que, quizás, pueda observarse en afianzar el umbral del 40% que apenas se consigue hoy traspasar. Sin embargo, no configura en esencia un modelo de redefinición de lo público y de lo privado para erradicar el yugo que ha supuesto el contrato sexual para las mujeres, existente y perennemente presente en todas las estructuras jurídico-políticas y sociales, aun prisioneras del combate del cuerpo, también, en la sofisticación de la política.

De esta manera, se asiste a una cierta legitimación por la que el poder patriarcal queda institucionalizando en la ley permitiendo más cota de presencia a las mujeres, volviendo a incumplir con el paradigma del sujeto universal que resultó incompleto en la configuración de los Estados y hoy, porque lo universal no lo es para toda la ciudadanía.

El feminismo lo tuvo claro desde hace décadas, pues evidenció que la estrategia para la superación de la concesión de derechos y del poder ficticio, más allá de una paridad estadística, pasa por una redistribución de los espacios, así como de los instrumentos jurídicos y financieros. Sin reformular el pacto, los entornos existentes le son inservibles al proyecto feminista que necesariamente ha de articularse por hombres y mujeres, ya que el reconocimiento efectivo del sujeto político precisa que se materialice por quien conforma el pueblo soberano. Es urgente esta revolución porque de lo contrario, cada generación se verá en la necesidad de compartir de nuevo la posición concedida con la consiguiente pérdida de control sobre la propia, sujetas a la imposibilidad de deconstruir el patriarcado, siempre más atractivo como modelo conocido y presunto estándar de poder.

Siendo consciente de que en más de 45 años de Constitución, no se ha abordado una reforma sustancial capaz de incorporar los nuevos contenidos de derechos o, al menos, de dotar de un mejor acomodo su conteni-

do conquistado en aras de su involución, creo, sin embargo, inaplazable la construcción de una Constitución sustancialmente diferente capaz de desplazar a las mujeres de objeto a sujeto político[67].

La Norma constitucional es el contexto de consenso idóneo para consolidar la irreversibilidad de la materialidad de los derechos y para vincular a la acción pública y a la ciudadanía responsable en su consecución.

Así, pues, la propuesta inicial sugeriría constitucionalizar el principio feminista, en los términos en los que se ha definido anteriormente, como punto de partida, aquel que requiere, en palabras de Hannah Arent, de un "pacto entre iguales" para procurar la igualdad[68].

Aunque pudiera parecer redundante, bien podría construirse como especificidad del valor superior a la igualdad del art. 1.1 CE conectando con el orden democrático y social propio de nuestro Estado de Derecho. O como principio fundamentador inescindible a la dignidad humana, inspirando la acción en materia de derechos fundamentales y sociales.

La formulación como principio creo que, en todo caso, habría de acompañar al reconocimiento del principio de igualdad jurídica en antesala de su concreción hacia la prohibición de discriminación del art. 14 CE, no siendo reiterativo ya que, en todo caso, la discriminación hacia las mujeres puede acontecer en cualquiera de las causas sospechosas ahí enunciadas y análogas desde la discriminación múltiple o desde la interseccionalidad de los factores discriminatorios no siendo, eventualmente, obstáculo al pacto, observar la necesidad de erradicar la subordinación a través de la disposición que se propone.

En cualquier caso, a estas ideas, que no son un resultado, sino un inicio, ha de acompañarle la auténtica y profunda reforma, aquella capaz de contar con los y las representantes en el contexto de la repartición de las posiciones de poder, escogiendo y materializando lo elegido porque el ejercicio de la representación política en ausencia de la condición de sujeto político de derechos en igualdad, no supone un avance en la hegemonía de las estructuras patriarcales del poder si no se modifican las

67 Asunción Ventura Franch, "Igualdad real y reforma constitucional", en Freixes Sanjuan, Teresa y Sevilla Merino, Julia (Coords.), *Género, constitución y estatutos de autonomía*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005 y Celia Amorós, y Ana De Miguel, (Eds.), *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*, vol.1, Minerva Ediciones, Madrid, 2005.

68 Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Harvest Book, Londres, 1968, pág. 301.

reglas de la base contractual. El hecho de que las mujeres tengan que estar en la proporción que existen es obvio, pero el derrotero que se presenta supone para las mujeres una carga excesiva, además de estéril, en la necesidad de convencer de lo irrefutable, pues las mujeres y los hombres conforman, como pueblo soberano, la esencia de la democracia y, en consecuencia, la titularidad y el ejercicio del poder.

Se propone sumar hacia la unidad feminista porque la situación de subordinación es común, aunque exista divergencia desde el ser y desde la toma de decisiones, que es parte de la política y de la representación política –paritaria–, en riesgo ante la pujante propuesta actual del patriarcado que continúa en su empeño de fracturar el feminismo y conseguir que se evite abordar los objetivos que llevaron a priorizar hacia la configuración del nuevo consenso constituyente. Pero ello requiere del compromiso del feminismo y de la presencia implicada, más allá del número, femenina y masculina feminista, para hacernos responsables de que lo conseguido sea irreversible para continuar desde la plenitud de la ciudadanía hacia la igualdad efectiva, cualitativa y transformadora de la mejor democracia.

No se ha pretendido incurrir en el pesimismo, sino incidir en la urgencia del llamamiento al feminismo democrático para la hermandad en el pacto de iguales que, desde la igualdad, conlleve al ejercicio en libertad por cada ser humano, conforme a su proyecto de autodeterminación, de la posición de poder que le es propia.

De lo contrario, habremos de permanecer alerta…

> *"Nada se da definitivamente por sentado. Bastó* una *crisis política, económica o religiosa para que los derechos de las mujeres se pusieran en tela de juicio. A lo largo de tu vida, tendrás que permanecer alerta"*
>
> Simone de Beauvoir

BIBLIOGRAFÍA

Agacinski, Sylviane. *Politique des sexes*, Seuil, Paris, 1998.

Amorós, Celia y De Miguel, Ana (Eds.), *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*, vol.1, Minerva Ediciones, Madrid, 2005.

Arendt, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*, Harvest Book, Londres, 1968.

Astola Madariaga, Jasone. "El sujeto de derecho y las sujetas a derecho: la lengua del derecho y sus consecuencias", en *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla*, Cortes Valencianas, 2014, págs. 105-116.

Ballestrero, María Vittoria. "Acciones positivas. Punto y aparte", *Doxa*, 19, 1996, págs. 91-109.

Barrère Unzueta, María Ángeles. *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Instituto Vasco de Administración Pública, Cuadernos Cívitas, San Sebastián, 1997.

Barrère Unzueta, María Ángeles. "Problemas del Derecho antidiscriminatorio: Subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades", *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 9, 2003, pág. 26.

Barrère Unzueta, María Ángeles. "Iusfeminismo y derecho antidiscriminatorio: hacia la igualdad por la discriminación", en Mestre i Mestre, Ruth (coord.), *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.

Barrère Unzueta, María Ángeles. "Filosofías del Derecho antidiscriminatorio ¿qué Derecho y qué discriminación?: una visión contra-hegemónica del Derecho antidiscriminatorio", *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 34, 2018, págs. 11-42.

Butler, Judith. *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, Paidós, 2023.

Carmona Cuenca, Encarnación. "El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de estudios políticos*, núm. 84, 1994, págs. 265-286.

Cobo Bedía, Rosa. "El género en las ciencias sociales", *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 18, 2005, págs. 249-258.

Duso, Giuseppe. *Il contrato sociale nella filosofia política moderna*, Franco Angeli, Milán, 1987.

Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1984.

Esquembre Cerdá, María del Mar. "Género, ciudadanía y derechos. La subjetividad política y jurídica de las mujeres como clave para la igualdad efectiva", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 23, 2010, págs. 47-85.

Fernández-Matos, Dhayana C. y María N. González-Martínez, Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar, 2018. DOI: *https://doi.org/10.17081/r.book.2022.09.4316*

Ferrajoli, Luigi. "La igualdad y sus garantías", en Alfonso Ruiz Miguel y Andrea Macía Morillo (eds.), Desafíos de la igualdad, desafíos a la igualdad, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 13, 2009, págs. 311-325.

Freixes Sanjuán, Teresa. "El impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres", en Saavedra Ruiz, P., (Dir.) *Hacia una democracia paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, CELEM, Madrid, 1999.

García De León, María Antonia. *Elites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres*, Madrid, Anthropos, 1994.

Garrorena Morales, Ángel. "Igualdad jurídica e igualdad real y efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Anales de Derecho*, núm. 6, 1984, págs. 37-54.

Giménez Gluck, David. *Una manifestación polémica del principio de igualdad: Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

Giménez Gluck, David. *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004.

Habermas, Jurgen. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Valladolid, 1998.

Inmujeres.*https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm* (fecha consulta: octubre de 2024)

Kelsen Hans. *De la esencia y valor de la democracia*, Krk Ediciones (Edición y traducción de Juan Luis Requejo Pagés), Oviedo, 2006.

Krook, Mona Lena y Restrepo Sanín, Juliana, (2016). "Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones", *Política y Gobierno*, volumen XXIII, núm. 1, 2016, págs. 127-162.

La Violencia Política por Razón de Género: Avances y desafíos en Iberoamérica, abril de 2024, *https://mujereslibresdeviolenciaeniberoamerica.org/wp-content/uploads/2024/06/Relatoria-VPRG_IIPEVCMesp.pdf* (consultada en noviembre de 2024).

María Macías Jara "Algunas precisiones en torno a la noción de acción positiva", en Andrés García Inda, Emanuela Lombardo (coords.), *Género y derechos humanos. Terceras jornadas derechos humanos y libertades fundamentales*, 2002, págs. 165-182.

Macías Jara, María. *La Democracia representativa paritaria*, Universidad de Córdoba/Diputación de Córdoba. Accésit del X Premio Leonor de Guzmán, 2009.

Macías Jara, María, "El principio de presencia equilibrada en la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, núm. 4, 2011, págs. 223-249.

Macías Jara, María. "La democracia en clave de igualdad. Entre la alternancia y las listas abiertas para la igualdad efectiva de género", *Asparkía*, núm. 26, 2015, págs. 51-69.

Macías Jara, María. "Ante una democracia representativa debilitada: Una quimera entre el ideal y el logro". *Estudios de Deusto,* 65, n.º 2, 2017, págs. 119-137. DOI: *http://dx.doi.org/10.18543/ed-65(2)-2017pp119-137*

MacKinnon, Catharine A. *Hacia una teoría feminista del Estado parte de una subordinación sexual aplicada al Estado como modelo masculino*, Ediciones Cátedra/Universidad de Valencia/Instituto de la Mujer (Traducción de Eugenia Martín), 1995.

Macpherson, Crawford Brough. *La democracia liberal y su época*, Alianza, Traducción de Fernando Santos Fontenla), Madrid, 2003.

Martín Vida, María Ángeles. "Evolución del principio de igualdad en Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en Derecho estadounidense", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, Mayo-Agosto, págs. 151-152, 2003.

Martínez Sampere, Eva. "La legitimidad de la democracia paritaria", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, Madrid, 2000, págs. 136-141.

Martínez Sempere, Eva. "Ciudadanía democrática, voluntad política y Estado social", en *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla*, Cortes Valencianas, 2014, págs. 443-451.

Monthly ranking of women in national parliaments. *https://data.ipu.org/women-ranking/?date_month=1&date_year=2024* (fecha consulta: octubre de 2024).

Norris, Pippa. "Procesos de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada», en Edurne UriArte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*, Barcelona, Ariel, 1997.

Norris, Pippa. "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation", *Acta Politica*, núm. 41, 2006, págs. 197-213.

Pateman, Carole. *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona, 1995.

Peters, Anne. *Women, Quotas and Constitutions. A Comparative Study of Affirmative Action for women under American, German; EC and International Law*, The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1999.

Phillips, Anne. *Which equalities matter?* Cambridge: Polity Press, 1999.

Pitkin, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Pitkin, Hanna Fenichel. Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies,* Vol. 27 (3). Septiembre de 2004, págs. 335-342. DOI: *https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2004.00109.x*

Portero Molina, José A. "Sobre la representación política", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10. Septiembre-Diciembre, 1991.

Posada Kubissa, Luisa. "Las mujeres y el sujeto político feminista en la cuarta ola", *IgualdadES*, núm. 2, 2020, págs. 11-28. DOI: *https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.2.01*

Poullain de la Barre, François. *De l'égalité des sexes*, París, 1673.

Ramírez González, Victoriano y López Carmona, Adolfo. "Mejora de la paridad de género en el Congreso de los Diputados", *Revista Española de Sociología*, núm. 23, 2015, págs. 95-116.

Rey Martínez, Fernando. *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw – Hill, Madrid, 1995.

Rico Motos, Carlos. *Deliberación parlamentaria y democracia representativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2016.

Rubio Llorente, Francisco. "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista española de Derecho Constitucional*, Año 11, núm. 31, 1991, págs. 9-36.

Ruiz Miguel, Alfonso. "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". *Doxa*, núm. 19, 1996, págs. 39-86. DOI: *http://dx.doi.org/10.14198/doxa1996.19.03*

Saavedra Ruiz, Paloma (Dir.), *Hacia una democracia paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, Palermo, CELEM. 1999.

Salazar Benítez, Octavio. *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, V Premio Cátedra Leonor de Guzmán. Diputación de Córdoba, Delegación de la mujer. Universidad de Córdoba, Córdoba, 2001.

Serrano Gómez, Enrique. *Legitimación y Racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*, Anthopos, Barcelona, 1994.

Sevilla Merino, Julia. "Paridad y Constitución" en Freixes Sanjuán Teresa y Sevilla Merino Julia (Coords.), *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, págs. 205-236.

Sevilla Merino, Julia. "Paridad y leyes electorales", en Figueruelo Burrieza, A., Ibáñez Martínez, M. L. y Merino Hernández, R. M., *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Ed. Comares, Granada 2007.

Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe, 2018, *https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe* (consultada en noviembre de 2024).

Stuart Mill, John y Taylor Mill, Harriet. *Ensayos sobre la igualdad sexual*, Península, Barcelona, 1973.

Stuart Mill, John. *La esclavitud femenina*, Artemisa ediciones, La Laguna, 2008.

Uriarte, Edurne y Elizondo, Arantxa. *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, 1997.

Valcárcel Amelia *La política de las mujeres,* Ediciones Cátedra, Madrid, 1997.

Valcárcel, Amelia. *Sexo y filosofía. Sobre mujer y poder*, Anthropos, Barcelona, 1991.

Valcárcel Amelia (comp.). *El concepto de igualdad*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1994.

Valcárcel, Amelia. *Feminismo en el mundo global*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 2009.

Velasco Arroyo, Juan Carlos. "Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 9, 2003, págs. 3–21. DOI: *https://doi.org/10.59991/rvam/2003/n.9/672*

Asunción Ventura Franch, *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, 1999.

Ventura Franch, Asunción, "Igualdad real y reforma constitucional", en Freixes Sanjuan, Teresa y Sevilla Merino, Julia (Coords.), *Género, Constitución y Estatutos de autonomía*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago (dirs.), *Evaluación de 10 años de la Ley a la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Aranzadi, 2018.

Vogel-Polsky, Eliane. "Marco Jurídico: Procedimientos de aplicabilidad en relación con la acción positiva", II Congreso Internacional sobre Género y Políticas de Acción Positiva, Vol. I, Vitoria-Gasteiz: Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer, 1999, págs. 47-70.

Williams, Susan H. "Equality, Representantion and Challenge to Hierarchy: Justi-fying Electoral Quotas for Women", en Williams Susan H. (ed.), *Constituting Equality. Gen-der Equality and Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, New York, 2009.

Young, Iris Marion. "La acción afirmativa y el mito del mérito", *La justicia y la política de la diferencia*, Feminismos, 59, Universidad de Valencia, Editorial Cátedra, 2000.

V.
40 años de promoción de la democracia paritaria y la participación equilibrada de mujeres y hombres en la Unión Europea: la necesaria reforma de los Tratados para su efectiva consecución[1]

María Nieves Saldaña Díaz
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Huelva

I. LA INCIPIENTE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LOS TEXTOS DEL CONSEJO Y EL PARLAMENTO EUROPEO RELATIVOS A LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS 80

El proceso de construcción europea no ha resultado ajeno a la desigual participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones, especialmente en el ámbito político, de ahí la progresiva recepción del

1 Este trabajo es una versión ampliada de la ponencia, "De la participación equilibrada a la democracia constitucional paritaria integral y efectiva: mecanismos, perspectivas y desafíos", presentada en el Workshop, Democracia Paritaria y Redistribución del Poder: Presencia, Representación y Reconocimiento", celebrado los días 23 y 24 de julio de 2024, en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati con motivo del XX Encuentro anual de la RFDC.

principio de participación equilibrada de género consolidado en el marco jurídico Internacional[2], especialmente a raíz de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing adoptadas por las Naciones Unidas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995[3], fomentándose paulatinamente su consecución a todos los ámbitos de la toma de decisiones de los Estados miembros y de las propias instituciones europeas en diversos textos declarativos y programáticos adoptados especialmente por el Consejo Europeo, la Comisión y el propio Parlamento Europeo, aunque con limitado alcance.

Realmente, hasta la década de los años 80 del siglo pasado los textos comunitarios en materia de igualdad entre mujeres y hombres no contemplan la participación de la mujer en la toma de decisiones ni la consideran un instrumento fundamental para alcanzarla. Así, el acceso de las mujeres a los procesos decisorios solo fue objeto de una breve referencia en la Recomendación 84/635/CEE del Consejo, de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas en favor de la mujer, instándose a los Estados miembros a promover la participación de las mujeres en las distintas actividades de los sectores de la vida profesional en los que se encuentren infrarrepresentadas y en los niveles superiores de responsabilidad, con el fin de lograr una mejor utilización de todos los recursos humanos (punto 1.b)[4], y en la Segunda Resolución del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa al fomento de la igualdad de oportunidades para las mujeres, instándose a los Estados miembros a fomentar activamente una participación creciente de las mujeres en los sectores público y privado y, en particular, en los puestos de responsabilidad, así como en los órganos de toma de decisión (punto 5)[5].

---

2 Véase María Nieves Saldaña, Alcance del principio de participación equilibrada de género en el marco jurídico internacional: Naciones Unidas, Unión Interparlamentaria, Consejo de Europa y Unión Europea, *Cuestiones de Género: de la igualdad y la diferencia*, núm. 14, 2019, págs. 423-442. Disponible en: *https://revpubli.unileon.es/ojs/index.php/cuestionesdegenero/article/view/5842* (fecha consulta: noviembre de 2024).

3 Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, especialmente la esfera de acción G. relativa a la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, págs. 85-91. Disponible en: *https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

4 Comunidades Europeas, *Recomendación del Consejo, de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas en favor de la mujer* (84/635/CEE), DO L 331 de 19. 12. 1984, págs. 124-125. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31984H0635* (fecha consulta: noviembre de 2024).

5 Comunidades Europeas, *Segunda Resolución del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa al fomento de la igualdad de oportunidades para las mujeres* (86/C 203/02),

Durante este período, entre 1981 y 1984, el Parlamento Europeo adopta dos resoluciones relevantes con el objetivo de incentivar la acción de la Comisión Europea a favor de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, haciéndose alguna referencia a la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Así, la extensa Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 1981, sobre la posición de las mujeres en la Comunidad Europea, va mucho más allá de la aplicación estricta del artículo 119 del Tratado, sirviendo de base para la elaboración del primer Programa de Acción Comunitario para la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres 1982-1985, presentado por la Comisión el 9 de diciembre de 1981, cuyos objetivos generales fueron aprobados por el Consejo en su Resolución de 12 de julio de 1982[6]. Así, el Parlamento Europeo insta a que la Comunidad no se limite, en lo que respecta a las mujeres, a la adopción de directivas específicas y a la acción a través del Fondo Social Europeo, sino a poner en práctica una política de amplio alcance en los sectores agrícola, industrial, social, regional, de cooperación para el desarrollo y en las relaciones exteriores, con el fin de promover, entre otras medidas, el mejoramiento de la participación de la mujer en la vida política, social y económica y en las actividades de producción. En este sentido, el Parlamento deplora la constante infrarrepresentación de las mujeres en las organizaciones empresariales y sindicales y en otras organizaciones profesionales, y pide que en los procesos de elaboración de legislación de interés particular para las mujeres en los que la Comisión considere que las mujeres no están representadas en sus comités consultivos, establezca los mecanis-

DO C 203 de 12. 8. 1986, págs. 2-4. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31986Y0812(02)* (fecha consulta: noviembre de 2024).

6 Tanto el Primer Programa de Acción Comunitaria para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1982-1985, adoptado por la Comisión en diciembre de 1981, como el Segundo Programa de Acción para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1986-1990, adoptado por la Comisión en diciembre de 1985, se centraron fundamentalmente en cuestiones relativas al mercado de trabajo y la seguridad social, incluyéndose el reparto equitativo de responsabilidades familiares y profesionales y la reevaluación del trabajo doméstico, véase European Communities, *Communication from the Commission to the Council on A new Community action programme on the promotion of equal opportunities for women 1982-85*, COM (81) 758 final, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/82, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1982. Disponible en: *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a55dc663-91b2-48b7-baf9-594970db4d7c/language-en* (fecha consulta: noviembre de 2024). Aprobado mediante *Council Resolution, of 12 July 1982, on the Promotion of Equal Opportunities for Women*, OJ C 186, 21.7.1982, págs. 3-4. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31982Y0721(02)* (fecha consulta: noviembre de 2024).

mos que permitan tener en cuenta las opiniones de expertos específicos o de los grupos de interés de las mujeres (puntos 13 y 27)[7]. Asimismo, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 1984, relativa a la situación de las mujeres en Europa, se insta a la Comisión y a los Estados miembros a establecer como área prioritaria la igualdad de responsabilidades entre mujeres y hombres en la vida política, cultural, social y familiar, proponiendo en relación con las mujeres en los centros de toma de decisiones que la Comisión desarrolle diversas actividades divulgativas y de investigación para mejorar la participación de las mujeres, instándose a las organizaciones de los Estados miembros implicadas a alcanzar una representación equilibrada de mujeres en todos los niveles mediante la adopción incluso de medidas temporales a favor del sexo infrarrepresentado[8].

Pero no será hasta finales de la década de 1980 cuando el Parlamento Europeo adopta la primera Resolución específica sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Así, en la Resolución, de 16 de septiembre de 1988, sobre la mujer en los centros de decisión, el Parlamento considera que, a pesar de los progresos realizados, las mujeres aún no están representadas en proporción a su número tanto en las funciones de responsabilidad como en los procesos decisorios de todos los ámbitos; que en las democracias liberales el Estado y la sociedad requieren la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas; y que de los órganos de decisión, ya sean electos o designados, emanan impulsos y principios fundamentales para la configuración de la sociedad que con frecuencia no tienen en cuenta a las mujeres. En consecuencia, el Parlamento insta a que se asocie estrechamente a las mujeres en la

7 European Communities, *European Parliament Resolution, of 11 February 1981, on the position of women in the European Community,* OJ C 50, 9.3.1981, págs. 35-50, especialmente págs. 39, 42. Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/EPRS/HA-femm-resolution-A1-0829-80.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

8 Especialmente, el Parlamento Europeo propone a la Comisión: que lleve a cabo investigaciones sobre la persistente discriminación contra las mujeres en los centros de toma de decisiones de la vida política, cultural y social de los Estados miembros; que involucre a las Universidades en investigaciones científicas sobre el papel de la mujer en todos los sectores sociales con el fin de apoyar y complementar la política europea para mejorar la situación de las mujeres; que organice una conferencia sobre las medidas que deben tomarse para lograr una distribución más justa de los puestos de responsabilidad y aumentar la conciencia pública sobre este problema; y que conceda becas disponibles para estudios y para la enseñanza superior, con el fin de ayudar a las mujeres a alcanzar el mayor nivel de logro político, social, científico, intelectual y artístico, véase European Communities, *European Parliament Resolution, of 17 January 1984, on the situation of women in Europe,* OJ C 46, 20.2.1984, págs. 42-62, especialmente, pág. 53.

política de los gobiernos a todos los niveles (ministerios, secretarías de Estado, secretarías generales de ministerios, consejerías de ministerios, presidencias de organismos públicos), a que los gobiernos de los Estados miembros o los órganos administrativos designen un mayor número de mujeres para puestos de decisión y de responsabilidad en los organismos oficiales (gobiernos civiles, administración pública, representantes internacionales, embajadas, etc.); y a que haya una importante participación de las mujeres a nivel de los gobiernos y órganos regionales, en tanto que presupuesto básico para fomentar la participación de las mujeres en los gobiernos centrales. En el ámbito específico de la representación política, el Parlamento Europeo señala que el desequilibro entre los sexos en las asambleas electas hace que sean menos representativas de la sociedad, constituyendo una lesión de los principios democráticos, y que determinados sistemas electorales, en particular los proporcionales, favorecen la representación femenina, instando a que se estudie pormenorizadamente en qué medida los sistema electorales en vigor influyen en la promoción de las mujeres y que, si es preciso, se proceda a realizar modificaciones, encargándose a los partidos políticos que instauren sistemas electorales que sostengan escrutinio proporcional, en lugar de mayoritario, o que favorezcan las candidaturas femeninas y que establezcan sus listas de candidatos según un sistema de cuotas claramente definido y controlable, de modo que en un plazo breve de tiempo se alcance una igualdad numérica de hombres y mujeres en todos los órganos de representación política. Finalmente, en el ámbito comunitario se insta al Consejo a que vele por que se designe a un número mayor de mujeres en los comités encargados de preparar las propuestas comunitarias, y se hace un llamamiento urgente a las demás instituciones comunitarias para que establezcan programas de acciones positivas sin esperar a que la Comisión haya elaborado una directiva obligatoria al respecto[9].

9 Asimismo, el Parlamento Europeo resalta el papel importante que desempeñan las mujeres como representantes electos en los organismos locales de la Administración en muchos países de la Comunidad Europea, considerando que esta forma de participación es un primer paso para la presencia de las mujeres en los centros de decisión y que la responsabilidad del aumento de mujeres candidatas a las elecciones para la administración local corresponde a los partidos políticos, que habitualmente influyen de manera decisiva en la composición de las listas electorales, instando a los partidos a que apliquen métodos que permitan la participación representativa de las mujeres en los procesos electorales, especialmente, en los consejos municipales. En relación con las Administraciones públicas, el Parlamento considera que éstas deben realizar esfuerzos para que las mujeres puedan, al igual que los hombres, acceder a los más altos puestos de la jerarquía, constituyendo una medida eficaz garantizar la presencia de un número representativo de mujeres en los comités encargados de la evaluación de personal en los di-

II. LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL MARCO DE LA ACCIÓN COMUNITARIA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: AL MENOS EL 30% DE MUJERES EN LOS ÓRGANOS DECISORIOS

A principios de la década de 1990 la participación de las mujeres en la toma de decisiones se configura como un elemento central de la política comunitaria en materia de igualdad. Así, el III Programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1991-1995), aprobado por Resolución del Consejo de 21 de mayo de 1991[10], se ocupa por primera vez del acceso y participación de las mujeres en la toma de decisiones. Considerando que la participación activa de las mujeres en los procesos decisorios constituye el medio más efectivo para alcanzar la igualdad de oportunidades, la Comisión se compromete a adoptar medidas para sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, a fomentar el aumento de las representación de las mujeres a nivel nacional y europeo y a la creación de una "Red de Expertos" sobre mujeres y toma de decisiones, que analice los obstáculos que dificultan

versos servicios. En el ámbito investigador y científico, se insta a las Universidades, a las instituciones científicas y a los institutos de investigación y tecnología, que fomenten las candidaturas y la promoción de las mujeres a los puestos más elevados de la jerarquía, y en el ámbito judicial, se insta a las autoridades judiciales, especialmente en aquellos países en los que las mujeres no están suficientemente representadas, para que promuevan a mujeres a funciones de responsabilidad dentro del sistema judicial. En el ámbito sindical, se constata que en aquellos países en los que las mujeres desempeñan un papel más importante dentro del movimiento sindical el número de afiliadas aumenta considerablemente, instándose a las organizaciones sindicales a que a través de un sistema de cuotas favorezcan el acceso de las mujeres a las funciones de decisión. Finalmente, en el ámbito empresarial, el Parlamento Europeo considera que las grandes empresas, bien sean estatales, con participación del Estado o privadas, también deben desarrollar programas de acciones positivas para la promoción de las mujeres teniendo en cuenta sus múltiples cualidades y funciones, considerando que el ascenso de las mujeres a los puestos más elevados a la jerarquía de las empresas facilitará su verdadera participación en las organizaciones empresariales, véase European Communities, *European Parliament Resolution, of 11 February 1981, on women in decision-making centers*, OJ C 262, 10.10.1988, págs. 187-191.

10 Comunidades Europeas, *Resolución del Consejo, de 21 de mayo de 1991, relativa al tercer programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1991-1995)*, DO C 142 de 31.5.1991, págs. 1-3. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991Y0531(01)* (fecha consulta: noviembre de 2024).

el acceso de las mujeres a los puestos decisorios y proponga medidas y acciones concretas para su superación. Asimismo, la Comisión insta a los Estados miembros a adoptar diversas medidas destinadas a incrementar la participación de las mujeres en la esfera política y pública, especialmente, mediante la designación de mujeres para comités y organismos públicos; a alentar a las autoridades regionales y locales al desarrollo de iniciativas de igualdad de oportunidades relacionadas con las mujeres en los procesos decisorios; y a hacer un seguimiento de la representación de las mujeres en los órganos de dirección de las entidades públicas y privadas, así como a alentar a las instituciones de igualdad a difundir directrices para garantizar una participación más equilibrada de mujeres y hombres en tales órganos[11].

Atendiendo al objetivo previsto en el Programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1991-1995), en 1992 la Comisión constituyó la Red Europea de Expertas "Las mujeres en la toma de decisiones", integrada por una experta de cada Estado miembro y una coordinadora europea con sede en Bruselas, encomendándosele la recopilación y el estudio de información relativa a la participación de las mujeres en política en los Estados miembros, el análisis de los obstáculos que les impiden acceder a los puestos de toma de decisiones y el diseño de mecanismos y estrategias que contribuyan a lograr una mayor participación de las mujeres en los órganos decisorios[12]. En 1992 la Red Europea de Expertas publicó el primer estudio

11 El último bloque del Programa establece distintos mecanismos de seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas y de los progresos alcanzados, encomendándose a la Comisión Europea a realizar una evaluación general de las acciones adoptadas tanto por la Comisión como por los Estados miembros mediante la elaboración de un informe de evaluación de mitad de período, seguido de un informe final al término del período de aplicación del Tercer Programa, véase Commission of the European Communities, *Equal opportunities for women and men. The third medium-term Community action programme*, 1991-1995, COM (90) 449 final, Brussels, 6 November 1990. Disponible en: *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cfe90126-85e6-48b8-9b8a-0191c8e251bd/language-en* (fecha consulta: noviembre de 2024).

12 Un extenso análisis de los diversos instrumentos y acciones llevadas a cabo por la Red Europea de Expertas "Las mujeres en la toma de decisiones" durante el período 1992-1996 puede consultarse en European Commission, *Women in decision-making. Panorama of activities in the framework of the third medium-Community action programme on equal opportunities for women and men (1991-95)*, The European Expert Network "Women in decision-making", Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1997. Disponible en: *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/07942d05-4819-4701-8a4f-1a0016842397/language-en* (fecha consulta: noviembre de 2024).

estadístico sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones política y pública en los niveles nacionales y comunitarios, constatándose las dificultades existentes para recabar la información, especialmente en los ámbitos nacionales. Por lo que se refiere al Parlamento Europeo y su comparación con los parlamentos de los Estados miembros, las mujeres representan el 19.3% de sus miembros, 8.3 puntos porcentuales por encima de la media de los parlamentos nacionales, en los que solo ocupan el 11% de sus escaños. Asimismo, las mujeres representan el 22% de los miembros de las comisiones permanentes del Parlamento Europeo, frente al 15% en los mismos órganos de los parlamentos nacionales, observándose una evidente segregación horizontal, pues, en el Parlamento Europeo ocupan prácticamente el 94% de los puestos de la Comisión de Derechos de la Mujer y el 37% de la Comisión de Desarrollo y Cooperación, pero solo el 13% en la Comisión de Asuntos Institucionales. De igual manera, en los parlamentos nacionales las diputadas pertenecen fundamentalmente a las comisiones relacionadas con asuntos sociales, familia, sanidad, educación y derechos de las mujeres, y están ausentes en la mayoría de las comisiones relacionadas con defensa, fuerzas armadas y relaciones exteriores, economía y presupuesto[13].

A finales de 1992, la *Declaración de Atenas*, adoptada en la Primera Cumbre Europea de "Mujeres al Poder", organizada a instancias de la Red Europea de Expertas sobre "Mujeres en la toma de decisiones" y

13 En el estudio se recogen los datos desagregados de participación de las mujeres en distintos ámbitos y niveles: en los órganos parlamentarios nacionales de los Estados miembros y en el Parlamento Europeo, tanto a nivel general como en sus comisiones permanentes y por partidos o grupos políticos; en los gobiernos nacionales y Jefaturas de Estado; en los parlamentos y gobiernos regionales de los Estados miembros; en los ámbitos políticos provinciales y locales; en los partidos políticos representados en los parlamentos nacionales de los Estados miembros; en los órganos consultivos, organizaciones sindicales y patronales y en la administración pública nacional de los Estados miembros; y, finalmente, en comités y consejos consultivos nacionales y europeos, véase Commission of the European Communities, *Panorama. Statistical data concerning the participation of women in political and public decision-making*, European Network "Women in decision-making", Sabine de Bethune (coord.), Brussels, 1992. Con posterioridad, la Red Europea de Expertas "Las mujeres en la toma de decisiones" publica un estudio sobre la participación de las mujeres en los órganos políticos en los niveles regional y local de los Estados miembros, confirmándose la infrarrepresentación de las mujeres en todos los Estados, pues el promedio europeo en lo que respecta a la representación de las mujeres en las asambleas elegidas a nivel local, subregional y regional es de 14,9%, 15,5% y 16,6% respectivamente, véase Commission of the European Communities, *Panorama. Participation of women in political decision-making at the regional and local level*, European Network "Women in decision-making", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994.

celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992, denuncia el déficit democrático de que adolecen los Estados miembros de las Comunidades Europeas, «las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en el gobierno de las naciones [...] Un sistema democrático debe asegurar una participación igual de ciudadanos y ciudadanas en la vida pública y política», confirmándose que la igualdad formal que implica el mero reconocimiento de los derechos políticos no conduce a la igualdad sustantiva en su ejercicio real y efectivo, «el acceso de las mujeres a los mismos derechos formales que los hombres, entre ellos el derecho al voto, el derecho a presentarse a las elecciones y a presentar su candidatura a puestos elevados de la administración pública, no ha conducido a la igualdad en la práctica». Sin embargo, como afirma la *Declaración de Atenas*, el sistema democrático presupone la igual participación en la ciudadanía, formulándose la acuñada expresión de democracia paritaria, «las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en el gobierno de las naciones [...] Un sistema democrático debe asegurar una participación igual de ciudadanos y ciudadanas en la vida pública y política». De ahí que se inste a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros a garantizar una participación equilibrada de mujeres y hombres en el poder, y a los medios de comunicación a dar una imagen no estereotipada de las mujeres, a informar a la opinión pública de la necesidad de una participación equilibrada de las mujeres en la toma de decisiones y a defender los principios sobre los que se fundamenta dicho equilibrio[14].

14 En la *Declaración de Atenas* se insta a los distintos agentes europeos a la adopción de acciones y medidas que coadyuven a garantizar una participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos decisorios: a la Comisión de las Comunidades Europeas y a todos los organismos europeos e internacionales, a adoptar programas de acción y medidas que permitan asegurar la plena participación de las mujeres en la toma de decisiones en su seno; a los Estados miembros, a integrar plenamente la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todas sus políticas nacionales y a adoptar las medidas necesarias para la puesta en práctica de dichos objetivos, con el fin de que mujeres y hombres compartan de forma igualitaria los puestos de decisión; a los dirigentes políticos europeos y nacionales, a aceptar todas las consecuencias del principio de democracia en el que todos los partidos se fundamentan, garantizando una participación equilibrada entre mujeres y hombres en el poder, en particular en los puestos políticos y administrativos; a los interlocutores sociales responsables de los sindicatos y las organizaciones empresariales tanto a nivel nacional como europeo, a establecer los mecanismos necesarios para conseguir una participación igual de las mujeres en todos los niveles de dichas organizaciones, incluidos los órganos de decisión; y a los medios de comunicación, a dar una imagen no estereotipada de las mujeres y de los hombres, a informar a la opinión pública de la necesidad de una participación equilibrada de mujeres y hombres

Un año más tarde, la Red Europea de Expertas "Las mujeres en la toma de decisiones" organiza en octubre de 1993 una Conferencia bajo el título "Mujeres en política – Horizonte elecciones europeas", que tiene como principal objetivo proponer herramientas y estrategias para promover un mayor equilibrio de mujeres y hombres en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1994, lanzándose en la misma conferencia una campaña a favor de una mayor presencia de las mujeres en las elecciones europeas con el significativo título "Vote por el equilibrio entre mujeres y hombres"[15]. La campaña europea, junto con el resto de acciones, contribuyó a que aumentara notablemente el número de europarlamentarias, pues tras las elecciones de junio de 1994 la presencia de las mujeres en el Parlamento Europeo se eleva del 19.5% al 25.6%, incrementándose especialmente en las delegaciones de aquellos Estados miembros que mostraban los niveles más bajos[16].

Y tan solo tres meses antes de las elecciones europeas se adopta la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 1994, sobre la participación de las mujeres en los órganos decisorios, en la que se insta a la Comisión a reforzar la ejecución de la política de igualdad de oportunidades del Tercer Programa de Acción Comunitaria, a fin de eliminar los obstáculos que dificultan la participación de las mujeres en la toma de decisiones, definiendo las medidas y acciones que permitan una

---

en la toma de decisiones y a defender los principios sobre los que se fundamenta dicho equilibrio, véase *Athens Declaration*, First European Summit of "Women in Power", Athens, 3 November 1992.

15 La campaña estuvo integrada por un logo, un anuncio televisivo de 10 segundos y un eslogan, disponibles en los nueve idiomas de la Unión Europea, alcanzando notable difusión en los Estados miembros, véase European Commission, *Women in decision-making. Panorama of activities in the framework of the third medium-Community action programme on equal opportunities for women and men (1991-95)*, The European Expert Network "Women in decision-making", *op. cit*., págs. 16-17.

16 Especialmente, destaca el aumento de europarlamentarias en las delegaciones procedentes de Estados miembros que en este momento tienen los niveles más bajos de diputadas nacionales, como es el caso de Reino Unido, Grecia y Francia, en los que las cifras para el Parlamento Europeo son casi 5 veces (en el caso de Francia) o dos veces mayores (Reino Unido) que para los parlamentos nacionales. Incluso, en aquellos Estados miembros en los que ya existe un alto nivel de diputadas en los parlamentos nacionales (Suecia, Finlandia y Dinamarca), el porcentaje de europarlamentarias en el Parlamento Europeo es mayor, de manera que los únicos Estados respecto de los que el número de europarlamentarias disminuye durante este período son Luxemburgo y Portugal, véase European Parliament, *Differential Impact of Electoral Systems on Female Political Representation*. *Working Document. Women's Right Series*, 1997. Disponible en: *http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/6_en.htm* (fecha consulta: noviembre de 2024).

mayor participación de las mujeres en los órganos decisorios, especialmente, una representación igualitaria de hombres y mujeres en las comisiones consultivas y grupos de trabajo, incluidos sus propios comités internos, así como un incremento del número de mujeres elegidas para el Parlamento Europeo. Asimismo, el Parlamento Europeo insta a los Estados miembros a tomar medidas específicas en este ámbito, especialmente, a diseñar sus sistemas electorales de manera que se potencie al máximo la participación de las mujeres en los órganos de representación, a asegurar mediante la legislación una representación igualitaria de mujeres y hombres en la designación de los miembros de consejos, juntas o comisiones, y a garantizar una distribución equilibrada de mujeres y hombres de los puestos de la propia Comisión Europea[17].

III. HACIA LA PARTICIPACIÓN EQUILIBRADA DE MUJERES Y HOMBRES EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN CON CARÁCTER TRANSVERSAL: NO MENOS DEL 40% DE AMBOS SEXOS

Conforme a lo previsto en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la Resolución del Consejo, de 27 de marzo de 1995, sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, afirma expresamente que una participación equilibrada de género en la toma de decisiones en cada ámbito de la vida constituye una importante condición para la igualdad entre mujeres y hombres, siendo necesario hacer todo lo posible para que se produzcan los cambios en las estructuras sociales y en las actitudes para una auténtica igualdad de mujeres y hombres en el acceso a los puestos de toma de decisiones, instándose a los Estados miembros a promover la participación equilibrada como objetivo prioritario en sus programas de igualdad de oportunidades y a desarrollar una estrategia global para promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones en los ámbitos político, económico, social y cultural. Asimismo, se insta a la Comisión a intensificar sus esfuerzos de información, sensibilización, promoción de la investigación y establecimiento de acciones piloto para alcanzar la

17 Comunidades Europeas, *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 1994, sobre la participación de las mujeres en los órganos decisorios*, DO C 61 de 28.2.1994, págs. 248-251. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1994:061:FULL* (fecha consulta: noviembre de 2024).

participación equilibrada en la toma de decisiones, a tener en cuenta el objetivo de la participación equilibrada de género en los procesos decisorios en su cuarto programa de acción sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y a elaborar y presentar al Consejo un proyecto de Recomendación para fomentar la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones[18].

En cumplimiento del mandato, la Comisión presenta el 25 de noviembre de 1995 la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisión, señalándose expresamente que el objetivo de la Recomendación es instar a los Estados miembros a considerar la relevancia del equilibrio de género en la toma de decisiones en los ámbitos político, económico, social y cultural, adoptando una estrategia global e integrada que contemple la elaboración y publicación de estadísticas, la realización y difusión de estudios cuantitativos y cualitativos, así como la implementación de buenas prácticas que coadyuven a aumentar la presencia de las mujeres en los parlamentos nacionales y regionales, gobiernos, entidades locales, organismos consultivos y administraciones públicas[19]. Finalmente, tras

18 La Resolución insta a los Estados miembros a promocionar la participación equilibrada de género mediante el desarrollo de una estrategia global integrada que incluya un amplio abanico de medidas, entre otras: redactar y editar periódicamente datos numéricos de participación de las mujeres en los puestos de decisión, en los sectores político, económico, social y cultural; desarrollar incentivos y medidas de apoyo a las organizaciones no gubernamentales en general y, en particular, a los grupos que se comprometan activamente con este objetivo en la práctica; apoyar la investigación científica en este campo para permitir el desarrollo de nuevas ideas y conceptos; concebir, realizar y fomentar periódicamente campañas informativas y de sensibilización; desarrollar un marco adecuado que incluya medidas específicas y que favorezcan una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones en los ámbitos político, económico, social y cultural, véase Comunidades Europeas, *Resolución del Consejo, de 27 de marzo de 1995, sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones*, DO C 168 de 4.7.1995, págs. 3-4. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995Y0704(02)* (fecha consulta: noviembre de 2024).

19 Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión*, Bruselas, 29.11.1995, COM(95) 593 final. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995PC0593* (fecha consulta: noviembre de 2024). Durante la tramitación legislativa de la iniciativa, el Parlamento Europeo propone diversas modificaciones, destacando especialmente las dirigidas a potenciar la acción de los Estados miembros en el examen del impacto diferenciador de los sistemas electorales en la presencia de las mujeres en los órganos electos, considerando el ajuste o la reforma de dichos sistemas, instándose a la propia Comisión a proponer medidas y objetivos para alcanzar una participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisión de las instituciones europeas, véase

más de un año de tramitación, la Recomendación del Consejo 96/694/E, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión, denuncia que la infrarrepresentación de las mujeres en los procesos decisorios es consecuencia del acceso tardío de las mujeres a la igualdad de derechos civiles y políticos, a su falta de independencia económica y a las dificultades para conciliar el ejercicio de la ciudadanía con la vida laboral y familiar, afirmando que la participación equilibrada de género es una exigencia del sistema democrático, recomendándose a los Estados miembros la adopción de una estrategia integrada de conjunto, destinada a: promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones y a desarrollar o crear a tal efecto las medidas adecuadas de carácter legislativo, reglamentarias y de incentivación; promover una participación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos y comisiones gubernamentales a todos los niveles, tanto en los puestos públicos electivos como no electivos; establecer un conjunto coherente de medidas que favorezcan la igualdad en la función pública y respeten el concepto de participación equilibrada en los procesos de toma de decisiones, y velar por que, al celebrar concursos u oposiciones para puestos de trabajo, las comisiones que elaboren las pruebas y los tribunales que las presidan estén compuestos de la manera lo más equilibrada posible por mujeres y hombres. Asimismo, el Consejo pide que se elabore una estrategia orientada a alcanzar una participación equilibrada de mujeres y hombres en cada institución, órgano y organismo descentralizado de las Comunidades Europeas, incluido el Parlamento Europeo, y que la

---

Comunidades Europeas, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 24 de mayo de 1996, que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de recomendación del Consejo relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión*, DO C 166 de 10.6.1996, págs. 269-276. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1996:166:FULL* (fecha consulta: noviembre de 2024). Asimismo, en el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la propuesta de Recomendación, de 24 de abril de 1996, se afirma que la escasa representación de las mujeres en los órganos políticos y representativos constituye un desafío fundamental para la democracia, por lo que es indispensable establecer objetivos claros dirigidos a corregir tal déficit democrático, así como calendarios apropiados y mecanismos de control y evaluación, instándose a los Estados miembros a designar un mayor número de mujeres en el seno del Comité Económico y Social y a nombrar más mujeres en otros órganos representativos de la Comunidad Europea, véase Comunidades Europeas, *Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones*" (96/C 204/08), DO C 204 de 15.7.1996, págs. 21-22. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1996:204:FULL* (fecha consulta: noviembre de 2024).

Comisión presente a los tres años de la aprobación de la Recomendación un primer informe sobre su ejecución conforme a la información facilitada por los Estados miembros y las instituciones europeas[20].

Atendiendo al mandato del Consejo, el Cuarto Programa de Acción Comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000), que incorpora la transversalidad de género al fomentar la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas y acciones de la Unión y de sus Estados miembros, señala como quinto objetivo prioritario promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, mediante la elaboración y seguimiento de métodos, estrategias y acciones[21].

---

20 En el catálogo de medidas que se proponen a los Estados miembros para promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos decisorios, se señalan expresamente: sensibilizar al conjunto de los actores del proceso educativo y de la formación a todos los niveles, incluidos los responsables de los materiales pedagógicos, de la importancia de una imagen realista y completa de los papeles y de las aptitudes de las mujeres y de los hombres en la sociedad, exenta de prejuicios y de clichés discriminatorios, de un reparto más equilibrado de las responsabilidades profesionales, familiares y sociales entre mujeres y hombres, y de una participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles; alentar y apoyar, sin perjuicio de su autonomía, los esfuerzos de los interlocutores sociales orientados a fomentar una participación equilibrada de mujeres y hombres en sus actividades y destacar su responsabilidad en materia de promoción y presentación de candidatas mujeres en el momento de nombrarlos para los diferentes puestos de las comisiones y comités públicos existentes en los Estados miembros y en el plano comunitario; promover y mejorar la recopilación y publicación de datos estadísticos que den a conocer mejor la participación de las mujeres en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones en los ámbitos político, económico, social y cultural; apoyar, desarrollar y suscitar estudios cuantitativos y cualitativos sobre la participación de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones, véase Comunidades Europeas, *Recomendación del Consejo 96/694/E, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión*, DO L 319 de 10.12.1996, págs. 11-15. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996H0694* (fecha consulta: noviembre de 2024).

21 Comunidades Europeas, *Decisión 95/593/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativa a un programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1996-2000)*, DO L 335 de 30. 12. 1995, págs. 37-43. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995D0593* (fecha consulta: noviembre de 2024). En el Informe que presenta la Comisión tres años más tarde se relacionan los distintos proyectos y actividades desarrollas para fomentar la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, especialmente en la política, véase Comisión Europea, *Informe intermedio de la Comisión, de 17 de diciembre de 1998, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del Programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y muje-*

Tres años más tarde, la Comisión Europea da pasos concretos para alcanzar la participación equilibrada de mujeres y hombres en el Espacio Europeo de Investigación (ERA por sus siglas en inglés) en la Comunicación de la Comisión, de 17 de febrero de 1999, relativa a Mujeres y ciencia: movilizar a las mujeres en beneficio de la investigación europea, en la que se propone una estrategia coherente dentro del Quinto Programa Marco de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (1998-2002) para promover la investigación por, para y sobre las mujeres, señalándose como objetivo específico aumentar significativamente el número de mujeres que participan en la investigación, en particular, al menos un 40% de mujeres en todos los niveles de aplicación y gestión de los programas de investigación, especialmente en las becas de investigación Marie Curie, en los grupos de asesoramiento y en los paneles de evaluación del Quinto Programa Marco de Investigación[22].

Ese mismo año, las ministras y ministros responsables de las políticas de igualdad de todos los Estados miembros en la Conferencia Europea de París "Mujeres y hombres en el poder", celebrada del 15 al 17 de abril de 1999 y dirigida a promover la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones, proclaman en la llamada *Declaración de París* que la «participación equilibrada de mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones es necesaria para la construcción de una Europa más representativa desde el punto de vista político, más dinámica y más solidaria, y constituye un factor de cohesión social y responde a la exigencia de la ciudadanía», recomendado a los gobiernos, a las instituciones europeas y a los partidos políticos a adoptar las medidas necesarias, incluidas medidas de acción positiva, eventuales reformas de los sistemas electorales o del modo de designación de los órganos consultivos, para promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones[23].

---

res (1996-2000), Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999, págs. 23-25. Disponible en: *https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/0cce4a-de-970c-4a01-865a-598f31750c52/language-es* (fecha consulta: noviembre de 2024).

22 European Communities, *Communication of the European Commission on Women and Science – Mobilising women to enrich European research*, COM(1999) 76 final, 17.2.1999, DO L 154 de 27.06.2000 págs. 34-35. Véase también *Resolución del Consejo, de 20 de mayo de 1999, sobre la mujer y la ciencia*, DO C 201 de 16.7.1999. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999Y0716(01)&from=EN* (fecha consulta: noviembre de 2024).

23 Véase *Conference Européenne de Paris «Femmes et Hommes au Pouvoir» Une société solidaire. Une économie dynamique. Une ambition européenne. Déclaration de Paris*, *15-17* avril *1999.*

Un año más tarde, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de marzo de 2000, sobre las mujeres y la toma de decisiones, la instancia representativa europea expresa su convencimiento en el hecho de que la presencia de las mujeres en los órganos decisorios constituye una condición necesaria no sólo para poner fin con éxito a las desigualdades, a la discriminación por razones de sexo y a la violencia contra las mujeres, sino que también redunda en beneficio del funcionamiento de la sociedad en su conjunto, por lo que insta a los Estados miembros a adoptar medidas para garantizar una participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos decisorios, apoyando el recurso a las cuotas electorales como medida transitoria para la consecución de la participación equilibrada en la esfera política, considerándose que las instituciones públicas y privadas deben establecer objetivos para la corrección de todo desequilibrio entre mujeres y hombres, estimándose que un 40% de participación es un objetivo razonable[24].

Tan solo unos días más tarde, en el Informe de la Comisión, de 7 de marzo de 2000, sobre la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión, la Comisión señala que en la medida en que la Recomendación no define expresamente qué se entiende por "participación equilibrada", los Estados miembros han adoptado diversos criterios al respecto. Así, aunque los países escandinavos y Reino Unido han establecido un objetivo del 50% de mujeres para alcanzar el equilibrio de género, sin embargo, la mayoría de los Estados han considerado suficiente el umbral correspondiente a la masa crítica del 30%. Asimismo, el informe revela que la mayoría de los Estados miembros han adoptado diferentes medidas para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en lugar de aplicar una estrategia específica para alcanzar una efectiva participación equilibrada, olvidándose que la infrarrepresentación de las mujeres en la toma de decisiones es un problema estructural que tiene que abordarse de forma global y sistémica. Por todo, para lograr un efectivo equilibrio de género, la Comisión considera necesario que se implemente de forma conjunta un compromiso a largo plazo, mediante estadísticas sólidas, supervisión periódica y estructuras adecuadas, que estén definidas en

24 Comunidades Europeas, *Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de marzo de 2000, sobre las mujeres y la toma de decisiones*, DO C 346 de 4.12.2000, págs. 82-84. Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-5-2000-0084_ES.html* (fecha consulta: noviembre de 2024).

un marco legislativo y que vayan acompañadas de recursos financieros suficientes[25].

Para alcanzar la participación equilibrada en el seno de la Comisión, tres meses más tarde se adopta la Decisión de la Comisión (2000/407 CE), de 19 de junio de 2000, relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y grupos de expertos establecidos por la Comisión, en la que se establece el objetivo de alcanzar un mínimo de un 40% de cada sexo en cada comité y grupo de expertos, tanto en los de nueva creación como en los ya existentes, instándose a los Estados miembros a que promuevan el equilibrio entre mujeres y hombres en sus candidaturas para estos órganos[26]. En la posterior Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la Decisión se señala expresamente que en la medida en que la Recomendación 96/694 del Consejo no define el término de "participación equilibrada", la mayor parte de los países considera que una participación mínima del 30% constituye la masa crítica por encima de la cual mujeres y hombres pueden ejercer una influencia real, sin embargo, la Comisión decide fijar en un 40% el nivel mínimo de participación de mujeres y hombres en sus comités y grupos de expertos, instándose a los Estados miembros y a todos los organismos y organizaciones responsables de proponer candidatos a presentar un número suficiente de

25 El informe pone de manifiesto que, a pesar de que los Estados miembros han adoptado múltiples medidas de diversa índole, no se ha producido ningún cambio notable en la baja presencia de las mujeres en gobiernos, parlamentos y comisiones con poder decisorio. Así, el porcentaje medio de mujeres en los gobiernos de los Estados miembros y de los países del EEE asciende a un 24,5% y un 22,5% en los parlamentos nacionales, oscilando entre el 6,3% de Grecia y el 43,6% de Suecia. Incluso en los países (como ocurre con Bélgica y Alemania) en los que se recogen sistemáticamente datos sobre la composición de las comisiones y en los que la legislación exige una participación por igual o un mínimo de una tercera parte del sexo menos representado en órganos con poder decisorio, el porcentaje de mujeres sólo se eleva a un 18,6% y un 12,2% respectivamente. Y un gran número de comisiones no cuentan con una sola mujer entre sus miembros, véase Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 7 de marzo de 2000, sobre la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión*, COM (2000) 120 final, Bruselas, 07.03.2000. Disponible en: *https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/0cce4ade-970c-4a01-865a-598f31750c52/language-es* (fecha consulta: noviembre de 2024).

26 Comunidades Europeas, *Decisión de la Comisión, de 19 de junio de 2000, relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y grupos de expertos creados por la Comisión,* DO L 154 de 27.06.2000, págs. 34-35. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0407* (fecha consulta: noviembre de 2024).

mujeres y hombres que permita a la Comisión nombrar a los miembros de sus grupos de expertos y comités de modo que se alcance una representación equilibrada de mujeres y hombres[27].

IV. LA QUIEBRA DE LA DEMOCRACIA PARITARIA: LA INFRARREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN EL "PROCESO CONSTITUYENTE EUROPEO"

Iniciado el siglo XXI, la Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), presentada por la Comisión el 7 de junio de 2000 y aprobada por el Consejo el 20 de diciembre de 2000, afirma que «La democracia es uno de los valores fundamentales de la Unión Europea, de sus Estados miembros, de los países de EEE y de los países candidatos a la adhesión. Es, asimismo, una parte esencial de la política de desarrollo exterior de la Unión. Su plena realización requiere la participación de todos los ciudadanos, mujeres y hombres por igual, para participar y estar representados de forma igualitaria en la economía, en la toma de decisiones y en la vida social, cultural y civil», de ahí que la persistente infrarrepresentación de las mujeres en todos los ámbitos de la toma de decisiones represente un déficit democrático fundamental que exige una acción a escala comunitaria. Para su superación, el segundo ámbito específico de intervención de la Estrategia se dirige a promover la igual participación y representación de mujeres y hombres, señalándose tres objetivos operativos concretos para su consecución: mejorar el equilibrio de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas, en la toma de decisiones socioeconómicas, y, consciente del déficit de representación de género de que adolece la propia Comisión Europea, mejorar el equilibrio de mujeres y hombres en la Comisión. Para alcanzar el objetivo operativo de la mejora del equilibrio de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas, entre otras acciones, se propone: evaluar la influencia de los sistemas electorales, las legislaciones, las cuotas, y otras medidas en los distintos organismos públicos elegidos por sufragio; vigilar los progresos alcanzados en la composición de los comités y

27 Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión, de 7 de julio de 2000, a los Estados miembros sobre la Decisión de la Comisión relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y los grupos de expertos creados por la Comisión*, DO C 203 de 18.7.2000, págs. 4-5. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Y0718(01)* (fecha consulta: noviembre de 2024).

grupos de expertos creados por la Comisión; fomentar la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo y llevar a cabo su seguimiento; realizar actividades de concienciación dirigidas a los ciudadanos sobre la necesidad de un equilibrio entre mujeres y hombres en los organismos públicos elegidos por sufragio y dentro de las estructuras de los partidos políticos; así como alentar a las mujeres a que sean más activas en política, particularmente teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo que se celebrarán en 2004[28].

Un mes más tarde, la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2001, sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión, reconoce la importancia que cobra la participación de las mujeres en la ciudadanía como condición fundacional del sistema democrático, «que la necesidad de fomentar la participación de la mujer en los procesos decisorios como condición de la democracia ha sido plenamente reconocida tanto a escala nacional como europea […] que el hecho de que las mujeres estén infrarrepresentadas en los órganos decisorios constituye un importante obstáculo para el desarrollo democrático de la Unión Europea […] que la participación igual de las mujeres en el proceso decisorio no tiene que ver sólo con la justicia o la democracia, sino que es también una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer […] que la toma en consideración de los principios, ideas, valores y experiencias propios de la mujer pueden contribuir a la redefinición de las prioridades políticas, incorporando nuevos temas al orden del día político y proporcionando nuevas perspectivas en cuanto a la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre

28 El Anexo II del documento incluye los bajos niveles de presencia de las mujeres en los órganos decisorios tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros. Así, en el ámbito de las instituciones europeas, a finales de 1999 solo el 25% de los miembros de la Comisión Europea son mujeres, sólo un 2,8% de las Direcciones Generales de la Comisión están ocupadas por mujeres, hasta esa fecha nunca había habido una mujer Jueza en el Tribunal de Justicia y en el Tribunal de Cuentas las mujeres solo representan el 13.3% de sus miembros, véase Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones, de 7 de junio de 2000, Hacia una estrategia marco comunitaria sobre igualdad entre hombres y mujeres* (2001-2005), COM (2000) 335 final, Bruselas, 7 de junio de 2000. Véase también Comunidades Europeas, *Decisión 2001/51/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitaria sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005)*, DO L 17 de 19 de enero de 2001, págs. 22-29. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0051* (fecha consulta: noviembre de 2024).

hombres y mujeres en todas las políticas y acciones», demandándose que se favorezca el equilibrio de género en todas las políticas y en todas las comisiones, tanto a escala de la Unión Europea como a escala nacional e internacional, con una participación que no debe ser inferior al 40% para cada sexo. Para favorecer tal participación equilibrada, el Parlamento Europeo insta a los Estados miembros, especialmente a aquellos en los que la participación de las mujeres en los órganos decisorios es inferior al 30%, a estudiar las consecuencias diferenciadoras de los sistemas electorales en la representación política de mujeres y hombres en los órganos compuestos por miembros electos; a considerar la posibilidad de adaptar o reformar dichos sistemas y, en caso necesario, a incentivar a los partidos políticos para que introduzcan sistemas de cuotas, como el sistema "cremallera"; o a adoptar otro tipo de medidas que fomenten una participación equilibrada. Asimismo, la promoción de la participación equilibrada alcanza a las mismas instituciones europeas, proponiéndose que los Estados miembros incluyan enmiendas al Tratado con el objetivo de fomentar el equilibrio de género en las instituciones de la Unión Europea, incluido el propio Parlamento Europeo[29].

A pesar de tales postulados, principios y objetivos, la presencia equilibrada de mujeres y hombres no se respetó en la composición del órgano instituyente del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la Convención para el Futuro de Europa, integrada solo por un 17% de mujeres, ni en su *Praesidium*, conformado por doce hombres y una sola mujer, justificando la reacción y protesta de diversas instancias comunitarias y organizaciones en defensa de una composición equilibrada de género, redundando además en unos resultados insatisfactorios para la conquista de la democracia paritaria, al no garantizarse en el propio Proyecto de Constitución una composición equilibrada de mujeres y hombres en los órganos decisorios, especialmente en las instituciones de la Unión Europea, ni siquiera en el Parlamento Europeo, quebrándose así el principio democrático a que apelaba el Preámbulo del proyecto de Tratado constitucional, y cuestionándose su propia legitimi-

29 Comunidades Europeas, *Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2001, sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión* (COM(2000) 120 - C5-0210/2000 - 2000/2117 - COS), DO C 262 de 18.9.2001, págs. 248-251. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000IP0373&from=ES* (fecha consulta: noviembre de 2024).

dad[30]. Como se argumenta en la Opinión de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades incluida en el Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y el Dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de Conferencia Intergubernamental (GIC), de 10 de septiembre de 2003, la composición de la Convención desde el punto de vista de la igual participación de mujeres y hombres es completamente inaceptable, por cuanto que un 17% de mujeres es un porcentaje que dista mucho de garantizar un equilibrio de género, siendo igualmente la composición del *Praesidium*, con doce hombres y una mujer, absolutamente inaceptable. De ahí que, como lamenta la Comisión, la igualdad entre mujeres y hombres y la lucha contra todas

30 La Carta presentada por el Lobby Europeo de Mujeres sobre la "Composición equilibrada de la Convención sobre el Futuro de Europa", de 18 de diciembre de 2001, denuncia la falta de composición equilibrada de que adolece el proceso constituyente europeo. Igualmente, la Red Ciudadanas de Europa presenta en noviembre de 2001 el Comunicado "El futuro de Europa y la democracia paritaria" en el que solicita al Parlamento Europeo, a la Comisión y al Consejo «que apliquen el principio de la democracia paritaria o representación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisión en la formación de la Convención que ha de intervenir en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea». Y en el Comunicado "Convención para el futuro de Europa: Ausencia de legitimidad desde la perspectiva de género", la Red Ciudadanas de Europa afirma que «Resulta a todas luces insatisfactorio y preocupante que, en el siglo XXI, en un órgano comunitario como es la Convención, no se hayan respetado los mandatos de igualdad transversal del Tratado de Ámsterdam (arts. 2 y 3) y los referidos a la representación equilibrada entre mujeres y hombres en la toma de decisiones acordados por todos los ministros responsables de igualdad en la Conferencia de París de 1999, ni la Recomendación del Consejo de 1996 relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones». Igualmente, la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) denuncia el déficit de representación equilibrada de género de que adolece el proceso constituyente europeo, «Dado que la Declaración de Laeken, que especifica los criterios para la composición y elección de la Convención para el Futuro de Europa, ha incumplido de forma patente y notoria los mandatos comunitarios ampliamente consolidados por el acervo comunitario sobre los principios de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la representación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisión, los cuales los propios Tratados comunitarios obligan a adoptar; Dado que, consecuentemente, la Convención para el Futuro de Europa, órgano comunitario que tiene como importante misión la dirección, impulso y preparación de los textos con valor constitucional de los cuales ha de dotarse la Europa del siglo XXI, ha estado formada al margen de los mandatos comunitarios sobre equilibrio de género en la toma de decisión, ya que únicamente el Parlamento Europeo ha superado la denominada masa crítica del 20% de representantes femeninas; Dado que, por tanto, en los trabajos para la construcción europea, la igualdad de género puede ser un derecho constantemente violado por las propias Instituciones comunitarias», en "Manifiesto de Cataluña", Conferencia Anual del Grupo de Trabajo de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres", Barcelona, 25 y 26 de octubre de 2002.

las formas de discriminación por razón de género no se hayan incluido como competencias compartidas de la Unión Europea en el Tratado de Constitución Europea, y de que la Convención no haya incorporado un artículo en el capítulo institucional que requiera una participación equilibrada de género en las instituciones de la Unión Europea. Aspectos que revelan el precario avance que el proceso constituyente supone en materia de género, consistiendo fundamentalmente en procurar que el proyecto de Tratado constitucional no debilite el acervo comunitario conquistado en Ámsterdam, advirtiendo finalmente la Comisión que si la igualdad entre mujeres y hombres no ocupa un lugar destacado cuando se concluya el Tratado constitucional es probable que las mujeres de todos los Estados miembros se muestren muy escépticas ante los resultados[31].

Consciente de las limitaciones que presenta el proceso constituyente europeo, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de noviembre de 2003, sobre las elecciones de 2004: cómo garantizar una representación equilibrada para mujeres y hombres (2003/2108(INI)), se insta a los Estados miembros a revisar sin demora el impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en los órganos electos, a reformar dichos sistemas y adoptar medidas legislativas, a animar a los partidos políticos a introducir sistemas de cuotas, tales como el "sistema cremallera", así como a adoptar medidas de fomento de la representación equilibrada de mujeres y hombres. Asimismo, se insta a la Comisión a llevar a cabo campañas divulgativas sobre el concepto de democracia paritaria antes de las elecciones europeas de 2004, teniendo presente las lecciones extraídas en los Estados que han incluido en sus Constituciones el principio de democracia paritaria o han introducido actos legislativos específicos al respecto[32]. Precisamente, en el Informe de

31 Véase European Parliament, *Report on the draft treaty establishing a Constitution for Europe and the European Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference (IGC)* (11047/2003) – C5-0340/2003 -2003/0902(CNS)), Committee on Constitutional Affairs, Rapporteurs: José María Gil-Robles Gil-Delgado y Dimitris Tsatsos, Final A5-0299/2003, 10 September 2003, págs. 64-65. Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0299_EN.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

32 Asimismo, el Parlamento Europeo se dirige a los partidos políticos, tanto de ámbito nacional como europeo, para que: revisen sus estructuras y procedimientos con el fin de suprimir todos los obstáculos que, directa o indirectamente, suponen una discriminación para la efectiva participación de las mujeres; adopten estrategias adecuadas para alcanzar un mayor equilibrio de mujeres y hombres en los órganos representativos electos; acuerden la aplicación de criterios comunes que prevean la participación de mujeres candidatas a las elecciones europeas en un porcentaje al menos equivalente al 30% de sus listas electorales; potencien el papel de las mujeres y garanticen que en sus estrategias de

7 de octubre de 2003 que acompaña a la Resolución del Parlamento, la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades aborda expresamente el concepto de democracia paritaria, «La Unión Europea se basa en la existencia de una democracia representativa en cada uno de sus Estados miembros […] Una clara infrarrepresentación de las mujeres en la toma de decisiones políticas plantea el problema de la legitimidad de las actuales estructuras políticas […] En relación con las medidas de acción positiva, debe evaluarse el concepto de democracia paritaria. Democracia paritaria significa igualdad de representación entre mujeres y hombres en los órganos de toma de decisiones políticas […] Paridad no sólo significa una mayor participación de la mujer en el proceso de toma de decisiones, sino que también implica el reconocimiento del cambio social que modifica el contrato social, que ha asignado papeles diferentes a mujeres y hombres durante siglos […] Una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas puede contribuir asimismo a restablecer en cierto modo la fe en la política y la democracia, que parece haber ido reduciéndose en la última década: incrementará el carácter democrático del parlamento y la legitimidad de la toma de decisiones; puede ayudar a los partidos a recuperar su relevancia como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, y un mayor número de mujeres políticas puede contribuir a hacer la política más aceptable y atractiva para los ciudadanos. Ahora es el momento de tomar medidas encaminadas a aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas» [33].

Pese a la rotundidad del informe de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, refleja un absoluto desconocimiento de los postulados de la democracia paritaria que vienen proclamando las instituciones de la Unión Europea desde la *Declaración de Atenas* adoptada en la Primera Cumbre Europea de "Mujeres al Poder" de 1992, no estando incluido el principio de parti-

---

comunicación se tenga en cuenta el equilibrio de género, Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de noviembre de 2003, sobre las elecciones de 2004: cómo garantizar una representación equilibrada para mujeres y hombres* (2003/2108(INI)), DO C 83E de 2.4.2004, págs. 97-100. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:761e9d82-00ee-44a4-aca2-3159859ed7b8.0005.02/DOC_62&format=PDF* (fecha consulta: noviembre de 2024).

33 Parlamento Europeo, *Informe sobre las elecciones de 2004: c*ómo garantizar una representación equilibrada para mujeres y hombres (2003/2108(INI)), Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, Ponente: Lone Dybkjaer, A5-0333/2003, 7 de octubre de 2003. Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0333_ES.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

cipación equilibrada de mujeres y hombres ni entre los fines del marco institucional de la Unión Europea (art. I-19), ni en la regulación del sistema electoral del Parlamento Europeo (art. I-20), ni en la composición de las distintas instituciones de la Unión, como el Consejo de Ministros (art. I-23), la Comisión Europea (art. I-26) y el Tribunal de Cuentas (art. I-31), ni tampoco en los órganos consultivos del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social (art. I-32), ni siquiera en el Título VI que lleva por título "De la vida democrática de la Unión", especialmente en el art. I-46, que proclama el principio de la democracia representativa, ni en el art. I-47, que articula el principio de la democracia participativa, rechazándose así en la Constitución Europea la legitimidad transformadora que supone la consagración del principio de paridad constitucional[34].

V. LA PROMOCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PARITARIA EN EL MARCO DEL PLAN DE TRABAJO PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES (2006-2010)

De igual modo que el III y IV Programas de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres anteriores, el Plan de Trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010, adoptado por la Comisión el 1 de marzo de 2006, establece entre las áreas prioritarias la promoción de la representación paritaria de mujeres y hombres en la toma de decisiones, fomentándose: la ciudadanía activa de las mujeres y su participación en la política y en el alto funcionariado de la administración pública a todos los niveles (local, regional, nacional, europeo); la participación equilibrada en la toma de decisiones económicas; y la presencia de las mujeres en la ciencia y la tecnología, instándose a alcanzar el objetivo de un 25% de mujeres en puestos directivos de la investigación realizada por el sector público[35]. Al respecto, en el Dictamen del Comité de las Regiones, de 6 de

34 Unión Europea, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, DO C 310 de 16.12.2004, págs. 1-474. Disponible en: *http://publications.europa.eu/resource/cellar/7ae3fd7e-8820-413e-8350-b85f9daaab0c.0006.02/DOC_1* (fecha consulta: noviembre de 2024).

35 Por lo que se refiere a la participación de las mujeres en la política, se recuerda que la infrarrepresentación persistente de las mujeres en la toma de decisiones políticas constituye un déficit democrático, por lo que debería seguir fomentándose su participación en la política y en el alto funcionariado de la administración pública, señalándose

diciembre de 2006, sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010, se señala expresamente que para alcanzar una verdadera igualdad de género debe corregirse el problema de la infrarrepresentación de las mujeres en los procesos decisorios económicos y políticos, de ahí que los entes locales deban desempeñar un papel fundamental en este ámbito, porque la igualdad de género aplicada a la participación en política y en la vida económica debe instaurarse de abajo a arriba (*bottom up*). En este sentido, el Comité de las Regiones (CDR) sugiere que la idea de los sistemas de cuota se debata en los diferentes niveles de gobierno, pues aunque las cuotas por sí solas no pueden resolver el problema de la desigualdad y la discriminación, sin embargo, pueden ser un componente de una estrategia integrada más amplia para acabar con las estructuras existentes que excluyen a las mujeres de los procesos decisorios, instándose a los Estados miembros a garantizar la paridad en las delegaciones nacionales que componen el Comité de las Regiones, comprometiéndose a que los futuros dictámenes del propio Comité se basen en una participación y aportación equitativa de mujeres y hombres, con el objetivo de alcanzar la paridad en todos los trabajos del Comité de las Regiones[36].

---

entre las medidas a adoptar por la Comisión para su consecución: la incorporación de la perspectiva de género en la aplicación del futuro programa "Ciudadanos con Europa", incluyendo la igualdad de género en el campo de la ciudadanía activa como uno de los temas prioritarios; la creación en 2007 de una red de mujeres de la Unión Europea en los puestos de responsabilidad económica y política; y el apoyo a actividades de sensibilización, el intercambio de buenas prácticas y de investigación, incluso mediante una base de datos europea de mujeres y hombres en puestos de responsabilidad, en particular con miras a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009. Y en cuanto a la presencia de las mujeres en la ciencia y la tecnología, la Comisión se compromete a fomentar la inclusión de la perspectiva de género en el Séptimo Programa Marco, garantizando la aplicación de los planes de acción para la igualdad de género, desarrollando la investigación centrada en el género y controlando la participación de las mujeres en el Consejo Europeo de Investigación, véase Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010*, Bruselas, 1.3.2006, COM(2006) 92 final. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0092* (fecha consulta: noviembre de 2024).

36 Unión Europea, *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010"*, DO C 57 de 10.3.2007, págs. 29-33, especialmente pág. 32. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:057:0029:0033:ES:PDF* (fecha consulta: noviembre de 2024).

Ese mismo año, la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de noviembre de 2006, sobre la mujer en la política internacional (2006/2057(INI)), reafirma el compromiso del Parlamento Europeo con una representación equilibrada de género en todas sus delegaciones y misiones, incluidas las misiones de observación de elecciones; insta a los Estados miembros a presentar nombres de candidatas junto con los de candidatos para desempeñar funciones de alto nivel en las negociaciones y organizaciones internacionales y a promover el objetivo de equilibrio de género en todos los cargos públicos; insta a los partidos políticos de Europa a que promuevan una participación equilibrada de ambos sexos en sus listas de candidatos; e insta al futuro Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE por sus siglas en inglés) a llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los progresos en la consecución de la participación equilibrada de mujeres y hombres en la vida política y pública en toda Europa por medio de la elaboración y aplicación de indicadores para el seguimiento y evaluación basados en datos internacionales comparables desglosados por género, así como a publicar y difundir los correspondientes informes sobre las medidas adoptadas y los progresos alcanzados en la participación de las mujeres en la toma de decisiones[37].

No obstante, cuando se procede a la creación del Instituto Europeo de Igualdad de Género en diciembre de 2006, aunque se señala expresamente que el Instituto debe contribuir a la participación equilibrada de mujeres y hombres en la sociedad, sin embargo, no se exige tal gra-

37 La Resolución del Parlamento Europeo presta especial atención a las medidas de entrenamiento y formación política de la mujer que contribuyen a su incorporación activa y plena a los procesos decisorios en la Unión Europea, así: se insta expresamente a los Estados miembros a ofrecer a las mujeres más posibilidades de formación con miras a la adquisición de competencias adecuadas para facilitar su carrera en la política y el acceso a puestos de alto nivel; se exhorta a los partidos políticos a proporcionar a las mujeres activistas la formación necesaria para realizar campañas y hablar en público, incentivando a los partidos políticos a que impartan a las mujeres que ocupen puestos en la política la formación adecuada para colmar la brecha existente entre los géneros; se alienta la promoción de las jóvenes en las organizaciones de la sociedad civil para permitirles la adquisición de experiencia, conocimientos y capacidades transferibles al campo de la participación política; y se alienta la creación de organizaciones no gubernamentales que faciliten formación en materia de dirección, toma de decisiones, habilidades de expresión en público, uso de las tecnologías de la información y la comunicación, desarrollo de la confianza en sí mismas y desarrollo de campañas políticas, véase Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de noviembre de 2006, sobre la mujer en la política internacional* (2006/2057(INI)), DO C 314E de 21.12.2006, págs. 347-354. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:314E:0347:0354:ES:PDF* (fecha consulta: noviembre de 2024).

do de participación con carácter vinculante para la composición de su máximo órgano colegiado, el consejo de administración, estipulándose la previsión con escasa fuerza normativa al establecerse que el Consejo y la Comisión "procurarán" que en el Consejo de Administración haya una representación equilibrada de hombres y mujeres (art. 10)[38]. Asimismo, el Pacto Europeo por la Igualdad de Género, probado por el Consejo Europeo en marzo de 2006, urge a la Unión Europea y a los Estados miembros a promover el empoderamiento de las mujeres en la vida política y económica, pero no hace referencia expresa al objetivo concreto de alcanzar una participación equilibrada de mujeres y hombres del 40% en la toma de decisiones, ni establece un plazo para alcanzar tal objetivo en el seno de la Unión ni de sus Estados miembros[39]. Igualmente, aunque la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2007, sobre el enfoque integrado de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco de trabajo de las comisiones (2005/2149(INI), aboga por una mayor representación de las mujeres en los altos cargos de la Eurocámara, sin embargo, la exigencia de la presencia equilibrada en la composición y órganos de dirección de las Comisiones está totalmente ausente, a pesar de que la representación de las mujeres entre altos cargos del Parlamento

38 Véase Unión Europea, *Reglamento (CE) 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género*, DO L 403 de 30.12.2006, págs. 9-17. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1922* (fecha consulta: noviembre de 2024). El Parlamento Europeo había presentado una enmienda al art. 10.2 del Reglamento para que se garantizara una presencia equilibrada del 40% de mujeres y hombres en el Consejo de Administración del EIGE, sin embargo, el Consejo de la Unión Europea lo rechaza argumentando que no desea obstaculizar el funcionamiento del Instituto estableciendo un porcentaje obligatorio que podría resultar difícil de respetar en la práctica, dado que, en general, hay más mujeres que hombres comprometidos en la política de igualdad de género, y, aunque es importante garantizar un equilibrio de género, considera que la experiencia y la competencia de los miembros del Consejo de Administración del EIGE en el ámbito de la igualdad de género también son aspectos importantes que deben tenerse en cuenta, véase Unión Europea, *Posición Común (CE) 25/2006, de 18 de septiembre de 2006, aprobada por el Consejo el 18 de septiembre de 2006 con vistas a la adopción del Reglamento (CE)…. del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género*, DO C 295E de 05.12.2006, págs. 57-68, especialmente pág. 67. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:295E:0057:0068:ES:PDF* (fecha consulta: noviembre de 2024).

39 Véase Council of the European Union, *Brussels European Council, 23/24 March 2006, Presidency Conclusions*, Brussels, 18 May 2006 (7775/1/06 REV 1), Annex II, págs. 27-28. Disponible en: *https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207775%202006%20REV%201/EN/pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

Europeo está todavía muy por debajo del 40%[40]. Por esto no sorprende que en el Informe de la Comisión sobre las Mujeres y los hombres en la toma de decisiones 2007, publicado en 2008 y encuadrado en el Plan de Trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010, se constate la persistente infrarrepresentación de las mujeres en todas las esferas de poder de la mayoría de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión Europea[41].

Igualmente, la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2008, sobre la mujer y la ciencia (2007/2206(INI), pone de manifiesto la infrarrepresentación de las mujeres en los altos niveles de la toma de decisiones de los ámbitos universitarios y de investigación científica, y critica el objetivo de la Unión Europea poco ambicioso e insuficiente de alcanzar el 25% de mujeres en puestos de liderazgo en la investigación del sector público, recordando a la Comisión y a los Estados miembros que la paridad de género implica al menos la presencia del 40% de mujeres, por lo que pide a la Comisión y a los Estados miembros que establezcan procedimientos de reclutamiento más transparentes, así como la obligación de garantizar el equilibrio entre hombres y mujeres en los grupos de evaluación y comités de selección, y en los comités y paneles elegidos o designados, con el objetivo no vinculante de alcanzar al menos un 40% de mujeres y hombres, y que la propia Comisión vele por que en las licitaciones convocadas en el marco del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013) se valore positivamente la representación

---

40 Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2007, sobre el enfoque integrado de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco del trabajo de las comisiones* (2005/2149(INI)). Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0010_ES.html#def_1_2* (fecha consulta: noviembre de 2024).

41 Así, aunque el Parlamento Europeo ha alcanzado el 31.2% de representación de mujeres, sin embargo, en el ámbito de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros las mujeres representan solo el 23.6% de los escaños, no alcanzando la masa crítica demandada por las Naciones Unidas desde la Plataforma de Beijing en 1995. Por lo que respecta a los gobiernos nacionales, las mujeres solo alcanzan al 24.1%, y aunque algunos gobiernos han logrado una composición equilibrada o incluso paritaria de mujeres y hombres, como es el caso de España (41%), Suecia (46%), Noruega (53%) y Finlandia (60%), en Grecia y Turquía solo hay una mujer en el Gobierno, mientras que en Rumanía las mujeres están totalmente ausentes, véase European Commission, *Women and men in decision-making 2007. Analysis of the situation and trends*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, especialmente págs. 5-7. Disponible en: *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a90a87b6-5daf-4216-9d11-739480c1a878* (fecha consulta: noviembre de 2024).

equilibrada de mujeres y hombres, instándose a los Estados miembros a que tomen las mismas disposiciones en relación con sus planes nacionales y regionales de ciencia e investigación[42].

Y al finalizar la vigencia del Plan de Trabajo, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de junio de 2010, sobre la evaluación de los resultados del Plan de trabajo para la Igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010 y recomendaciones para el futuro (2009/2242(INI)), aunque se afirma que la participación de las mujeres en la toma de decisiones es un indicador determinante en materia de igualdad entre mujeres y hombres, que la presencia de directivas en las empresas y las universidades sigue siendo escasa y que el número de mujeres dedicadas a la política y a la investigación está aumentando pero a un ritmo muy lento, y se insta a la Mesa del Parlamento Europeo y a la Comisión a redoblar los esfuerzos para incrementar el número de mujeres en puestos elevados de su personal, instándose a la Comisión a diseñar un mecanismo para garantizar la paridad en el Colegio de Comisarios en la próxima legislatura, sin embargo, no se señala de forma específica el objetivo de alcanzar al menos la presencia equilibrada del 40% de mujeres y hombres[43]. Por todo, no sorprende, como se analiza a continuación, que los principios de paridad y participación equilibrada de mujeres y hombres estén totalmente ausentes en el Tratado de la Unión Europea adoptado en Lisboa en 2009.

---

42 Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2008, sobre la mujer y la ciencia*, (2007/2206(INI)), DO C 279 E de 19.11.2009, págs. 40-44, especialmente párrs. 15-17. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008IP0221* (fecha consulta: noviembre de 2024). En un estudio publicado por la Comisión en 2008 se recomienda hacer obligatorio un equilibrio de género razonable del 30% o 40% en los órganos decisorios, como comités y juntas, especialmente de organismos científicos de alto perfil, definiendo objetivos cuantificables claros para todos los niveles de la carrera científica, a fin de ampliar el conjunto de mujeres y hombres calificados para los puestos más altos en ciencia, véase European Commission, *Mapping the maze. Getting more women to the top in research*, Directorate-General for Research and Innovation, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008. Disponible en: *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1f690dc0-7606-48d2-a74e-6b07d15dbb26* (fecha consulta: noviembre de 2024).

43 Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de junio de 2010, sobre la evaluación de los resultados del Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010 y recomendaciones para el futuro* (2009/2242(INI)), DO C 236 E de 12.8.2011, págs. 87-99. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0232* (fecha consulta: noviembre de 2024).

VI. LA PARTICIPACIÓN EQUILIBRADA DE GÉNERO TRAS EL TRATADO DE LISBOA: AVANCES, ESTANCAMIENTOS Y RETROCESOS

Tras la adopción del vigente Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009, la Unión Europea combate la discriminación y fomenta la igualdad entre mujeres y hombres (art. 3.3 TUE); fija como objetivo eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad (art. 8 TFUE); lucha contra toda discriminación por razón de sexo en la definición y ejecución de sus políticas y acciones (transversalidad de la integración de la perspectiva de género) (art. 10 TFUE); apoya y completa la acción de los Estados miembros en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo (art. 153.1.i TFUE); establece el principio de igualdad de retribución sin discriminación por razón de sexo por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor, debiendo ser garantizado por cada Estado miembro (art. 157.1 TFUE); dispone el principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, que debe ser garantizado por el Parlamento Europeo y el Consejo (art. 157.3 TFUE); y reconoce que los Estados miembros puedan adoptar medidas de acción positiva destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales (art. 157.4 TFUE). Sin embargo, no se hace referencia alguna a los principios de paridad de género ni de participación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos decisorios, ni en las disposiciones sobre los principios democráticos (arts. 9-12 TUE), especialmente en el funcionamiento de la Unión sobre la base de la democracia representativa (art. 10 TUE), ni en las disposiciones sobre las instituciones de la Unión (art. 13 TUE), como el Parlamento Europeo (art. 14 TUE; arts. 223-234 TFUE), el Consejo Europeo (art. 15 TUE; arts. 235-236 TFUE), el Consejo (arts. 237-243 TFUE), la Comisión (art. 17 TUE; arts. 244-250 TFUE), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 19 TUE; arts. 251-281 TFUE), el Banco Central Europeo (arts. 282-284 TFUE), el Tribunal de Cuentas (arts. 285-287 TFUE), ni tampoco en los órganos consultivos del Comité Económico y Social (arts. 301-304 TFUE) y el Comité de las Regiones (arts. 305-307 TFUE)[44].

44 Unión Europea, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, DO C 202 de 7.6.2016, págs. 13 y ss., especialmente pág. 17. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES* (fecha consulta: noviem-

Por tanto no sorprende que, cuando para conmemorar el 15º aniversario de la Declaración y la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Beijing y el 30º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Comisión adopta el 5 de marzo de 2010 "Una Carta de la Mujer", estableciendo como principio la igualdad en la toma de decisiones, reafirmándose el compromiso de luchar por que la representación de mujeres y hombres en cargos de poder de la vida pública y la economía sea más justa y comprometiéndose a hacer lo posible para mejorar el equilibrio entre mujeres y hombres en la Comisión, sin embargo, no se mencione expresamente el umbral del 40% de participación de mujeres y hombres[45].

Ese mismo año, la Estrategia de la Comisión Europea para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2105, adoptada el 10 de septiembre de 2010, establece de nuevo como área prioritaria la igualdad en la toma de decisiones, afirmándose que las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en los procesos decisorios y puestos de decisión de la mayoría de los Estados miembros, pues, por término medio, solo uno de cada cuatro miembros de los parlamentos o ministros de los gobiernos nacionales es una mujer; solo uno de cada diez asientos de los Consejos de Administración de las principales empresas con cotización en bolsa de la Unión Europea son mujeres, presidiéndolo solo en un 3%; estando lejos de alcanzarse el objetivo establecido en 2005 de que el 25% de los puestos directivos en el sector público de la investigación estuviera ocupado por mujeres, pues solo un 19% de los profesores universitarios titulares son mujeres. Para su superación, se incluye expresamente entre las acciones de la Comisión, la supervisión del objetivo del 25% de mujeres en las posiciones con mayor responsabilidad decisoria en la investigación, el con-

---

bre de 2024). Unión Europea, *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, DO C 202 de 7.6.2016, págs. 47 y ss. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES* (fecha consulta: noviembre de 2024).

45 Unión Europea, C*omunicación de la Comisión Un compromiso reforzado en favor de la igualdad entre mujeres y hombres. Una Carta de la Mujer. Declaración de la Comisión Europea con motivo del Día Internacional de la Mujer 2010 en conmemoración del 15º aniversario de la adopción de la Declaración y la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Pekín, y del 30º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer*, Bruselas, 5.3.2010, COM(2010)78 final, pág. 3. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0078* (fecha consulta: noviembre de 2024).

trol de los avances hacia el objetivo de que cada sexo esté representado al menos por el 40% de los miembros de comités y grupos de expertos establecidos por la Comisión, así como la promoción de una mayor participación de mujeres candidatas en las elecciones al Parlamento Europeo, aunque no menciona expresamente el 40% como umbral de participación mínima en la instancia representativa de la Unión[46].

Asimismo, aunque en el Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020), adoptado por el Consejo el 7 de marzo de 2011, se reafirma el compromiso de cumplir los objetivos de la Unión en materia de igualdad de género, señalándose como principales objetivos del Pacto reducir las desigualdades en cuanto a empleo y protección social, incluidas las diferencias de retribución entre mujeres y hombres, promover un mejor equilibrio entre vida laboral y vida privada para mujeres y hombres a lo largo de toda su vida, y combatir todas las formas de violencia contra la mujer, sin embargo, únicamente se hace referencia de forma genérica al fomento de la igualdad de participación de mujeres y hombres en el proceso decisorio a todos los niveles y en todos los ámbitos, pero no se incluye expresamente la participación equilibrada de mujeres y hombres como objetivo del Pacto, ni se establecen medidas concretas para su consecución[47].

Por todo, no extraña que en la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2012, sobre la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas: calidad e igualdad (2011/2295(INI)), se constate el persistente desequilibrio de participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones en los ámbitos político y público, así como una insuficiente representación de las mujeres en los cargos políticos, tanto electivos como designados, a escala de la Unión Europea y de sus Estados miembros, considerando alarmante la infrarrepresentación de las mujeres en las elecciones al Parlamento Europeo a mitad de mandato, pues aunque su presencia ha aumentado al 35%, sin embargo, no se ha alcanzado aún la paridad, teniendo incluso las mujeres aún menos representación en los

46 Unión Europea, C*omunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015*, Bruselas, 21.9.2010, COM(2010) 491 final, págs. 7-8. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0491* (fecha consulta: noviembre de 2024).

47 Unión Europea, *Conclusiones del Consejo, de 7 de marzo de 2011, sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020)*, DO C 155 de 25.5.2011, págs. 10-13, especialmente pág. 12. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)* (fecha consulta: noviembre de 2024).

puestos directivos de las comisiones parlamentarias y los grupos políticos. Asimismo, en relación con la representación de las mujeres en la Comisión Europea, se constata que se ha estancado en una tercera parte, no habiendo estado presidida nunca la Comisión por una mujer. Y en relación con los Parlamentos nacionales, se constata, igualmente, que prevalece la falta de paridad, habiéndose estancado en los últimos años la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas en lugar de experimentar una mejora lineal, manteniéndose el porcentaje de representación en los Parlamentos nacionales de la UE, en los que los hombres ocupan el 76% y las mujeres el 24% de los escaños[48].

Por todo, en relación con la representación de las mujeres en los cargos electivos, el Parlamento Europeo insta al Consejo, a la Comisión y a los Estados Miembros a que elaboren y apliquen estrategias múltiples para alcanzar la paridad en la participación en los procesos de toma de decisiones políticas a todos los niveles, relacionándose una serie de medidas y acciones concretas, destacando especialmente las destinadas a incrementar la participación de las mujeres en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014[49], así: se pide a los partidos políticos de toda Europa

48 Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2012, relativa a la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas: calidad e igualdad*, DO C 251 E de 31.08.2013, págs. 11-18, especialmente pág. 13. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0070&qid=1732799877541* (fecha consulta: noviembre de 2024). Según los datos que se aportan en el Informe de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, en relación con la representación de las mujeres en los cargos electivos las mujeres solo ocupan el 24% de los escaños en los parlamentos nacionales. A nivel regional, las mujeres ocupan el 31% de los escaños en los parlamentos y asambleas regionales y el 32% de los cargos ejecutivos, aunque solo el 15% de los parlamentos y asambleas y el 11% de los ejecutivos regionales están dirigidos por mujeres, manteniéndose tales cifras desde 2004. Siguen siendo los países nórdicos los que tienen el mayor nivel de presencia de mujeres en los parlamentos nacionales, con un 42,3% de media. Por lo que se refiere a la representación de las mujeres en los cargos designados, en los gobiernos de los Estados miembros las mujeres ocupan el 24% de los cargos ministeriales (como miembros de un gabinete), el 22% de los cargos a nivel de subsecretaría y el 23% de los cargos en general. En la Comisión Europea, un 33% de sus miembros son mujeres y un 67% hombres. Y en el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y en el Comité de las Regiones (CDR), el 21% de los puestos están ocupados por mujeres y el 79% por hombres, véase Parlamento Europeo, *Informe sobre la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas: calidad e igualdad*, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, Ponente: Sirpa Pietikäinen, A7-0020/2012, 3.2.2012, págs. 14-15. Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0029_ES.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

49 Véase European Parliament, *Analysis of political parties' and independent candidates' policies' for gender balance in the European Parliament after the elections of 2014*, Directorate-General for Internal Policies, Brussels, 2015. Disponible en: *https://op.euro-*

que introduzcan un sistema de cuotas para las listas de candidatos a los órganos de los partidos y las elecciones, cuando ello sea compatible con el sistema electoral y cuando los partidos políticos estén a cargo de la composición de las listas electorales, especialmente en lo que se refiere a las elecciones europeas de 2014; se considera que el procedimiento para elaborar las listas electorales en el que las candidatas se alternan con los candidatos en los puesto de las listas es el medio más idóneo para mejorar la participación de las mujeres en la política; se destaca la necesidad de adoptar medidas concretas destinadas a lograr la paridad en los cargos electivos de los Parlamentos nacionales y en el Parlamento Europeo, estableciéndose, por ejemplo, un objetivo del 50% en la representación de mujeres y hombres en cada uno de estos cargos; y se insta a la Comisión a emprender campañas dirigidas a fomentar la paridad en las listas electorales para el Parlamento Europeo al menos dos años antes de cada convocatoria electoral[50].

Un año más tarde se publica por la Comisión un Informe sobre mujeres y hombres en puestos de liderazgo en la Unión Europea en 2013 en el que se sigue constatando la persistente infrarrepresentación de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones política y económica, así como en las administraciones públicas y el poder judicial, reflejándose disparidades significativas entre los Estados miembros[51]. Y en 2015 se publica un Informe del Instituto Europeo de Igualdad de Género sobre la aplicación del área relativa al poder y la toma de decisiones de la Plataforma de Acción de Beijing en los Estados miembros de la Unión Europea, ofreciéndose una visión general de la infrarrepresentación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales en el período de 2003 a 2014[52]. Ese mismo año, en las Conclusiones del Consejo, de 7 de di-

pa.eu/en/publication-detail/-/publication/574af67d-6d06-11e5-9317-01aa75ed71a1/language-en (fecha consulta: noviembre de 2024).

50 Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2012, relativa a la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas: calidad e igualdad*, *op. cit.*, págs. 16-17.

51 European Commission, *Women and men in leadership positions in the European Union, 2013. A review of* the *situation and recent progress*, Directorate General for Justice, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013. Disponible en: *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d585cda9-7e08-43e8-8bda-487dba4651b5* (fecha consulta: noviembre de 2024).

52 Conforme a los datos publicados en el Informe, a pesar del aumento gradual de la participación de las mujeres desde 2003, los hombres siguen dominando la toma de decisiones políticas en la Unión Europea, ocupando de promedio más de dos tercios de todos los escaños parlamentarios y puestos gubernamentales. Así, la representación media de las mujeres en los parlamentos nacionales alcanza el 28% y en los parlamentos

ciembre de 2015, sobre la Igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la toma de decisiones, se insta a los Estados miembros a establecer objetivos y plazos concretos para lograr una representación equilibrada de mujeres y hombres en las decisiones políticas, conforme al estándar establecido por el Consejo de Europa de no menos del 40% de ambos sexos. Asimismo, atendiendo a las futuras elecciones al Parlamento Europeo de 2019, al nombramiento de una nueva Comisión Europea y a los correspondientes nombramientos para puestos de alto nivel en las instituciones de la Unión, se insta a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo, a los parlamentos y gobiernos nacionales, así como a los partidos políticos, a promover una representación equilibrada de mujeres y hombres, prestando especial atención a las candidaturas electorales, introduciendo un sistema de listas "cremallera" en el que los candidatos masculinos y femeninos aparezcan alternativamente. Finalmente, se insta a la Comisión a adoptar una nueva Estrategia para la igualdad de género en la que se incluya la igualdad en la toma de decisiones[53].

Conforme al mandato del Consejo, el Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019, adoptado por la Comisión el 3 de diciembre de 2015, establece como tercera área clave de acción promover la igualdad entre mujeres y hombres en la toma de decisiones, señalándose entre los objetivos lograr un mejor equilibrio entre sexos en los puestos de liderazgo económico, en concreto una representación mínima del 40% del sexo infrarrepresentado entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas, así como la adopción de medidas para atajar la infrarrepresentación de las mujeres en los puestos decisorios en las organizaciones de investigación y promover el equilibrio en la toma de decisiones políticas y la vida pública,

regionales el 32% en 2014. Igualmente, la proporción de mujeres entre los ministros superiores o subalternos de los gobiernos nacionales o federales solo llega al 27% en 2014. A nivel europeo, la representación de las mujeres en el Parlamento Europeo alcanza el 37% en las elecciones de 2014, aunque solo 13 Estados miembros tienen al menos un 40% de mujeres diputadas. Y en el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, la presencia de las mujeres fue solo del 18% y el 21%, respectivamente, en 2014, véase European Institute for Gender Equality (EIGE), *Gender Equality in Power and Decision-Making. Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015, especialmente págs. 54-57. Disponible en: *https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0215090enn.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

53 Council of the European Union, *Equality between women and men in the field of decision-making – Council Conclusions*, Brussels, 7 December 2015, especialmente págs. 10-11. Disponible en: *https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14327-2015-INIT/en/pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

incluyéndose la consecución del 40% de mujeres en puestos de directivos de nivel medio y superior para finales de 2019 en el seno de la propia Comisión Europea[54].

En línea con la tercera área de acción del Compromiso estratégico, la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2019, sobre la Integración de la perspectiva de género en el Parlamento Europeo (2018/2162(INI)), insta a los partidos políticos europeos a garantizar una representación equilibrada de género en las candidaturas para las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 mediante la presentación de listas cremallera o paritarias[55]; hace un llamamiento a los grupos políticos para que de cara a la legislatura de 2019-2024 garanticen una composición equilibrada de género de los órganos de gobierno del Parlamento Europeo, recomendando que presenten a diputadas y diputados para los cargos de presidencia, vicepresidencia y miembros de la Mesa, así como para las presidencias de los comités y delegaciones; y recomienda que para la legislatura de 2019-2024 los grupos políticos del Parlamento Europeo elijan a dos miembros, un hombre y una mu-

54 Comisión Europea, *Compromiso Estratégico para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2016-2019*, Bruselas, 3.12.2015, SWD(2015) 278 final, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2016, especialmente pág. 14. Disponible en: *https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/24968221-eb81-11e5-8a81-01aa75ed71a1/language-es* (fecha consulta: noviembre de 2024). Unos meses antes el Parlamento Europeo insta a la Comisión a crear incentivos para los Estados miembros con miras a conseguir una representación equilibrada de mujeres y hombres en los consejos municipales, los parlamentos regionales y nacionales y el Parlamento Europeo, destacando la importancia que revisten las listas electorales con un equilibrio de género, encabezadas alternativamente por un hombre y una mujer; destaca la importancia de las cuotas para aumentar la presencia de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas; pide a todas las instituciones de la UE que adopten medidas internas dirigidas a aumentar la igualdad de género en sus propios órganos de toma de decisiones, proponiendo la candidatura de una mujer y de un hombre para la provisión de los cargos de alto nivel de la Unión; y afirma que la paridad debería ser una exigencia para la Comisión, considerando que el nombramiento de una Comisión sobre una base paritaria sería un referente importante para las futuras iniciativas en materia de paridad, véase Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2015, sobre la estrategia de la UE para la igualdad entre mujeres y hombres después de 2015 (2014/2152(INI)*, DO C 407 de 4.11.2016, págs. 2-17, especialmente párr. 40. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0218* (fecha consulta: noviembre de 2024).

55 Véase European Parliament, *Women in political decision-making in view of the next European elections*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Brussels, 2019. Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608863/IPOL_STU(2019)608863_EN.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

jer, para el cargo de la copresidencia del grupo[56]. Sin embargo, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2020, sobre el balance de las elecciones europeas (2020/2088(INI)), aunque se constata que se han registrado avances, ocupando las mujeres el 41% de los escaños tras la elecciones de 2019 frente al 37% en 2014, no obstante, se considera que todavía no se ha alcanzado un Parlamento verdaderamente equilibrado desde el punto de vista del género, pues las cifras ocultan diferencias significativas entre los Estados miembros, oscilando desde la elección de más del 50% de mujeres hasta la no elección de una sola diputada al Parlamento Europeo, instándose a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión a adoptar las medidas necesarias para promover el principio de la igualdad de género a lo largo de todo el proceso electoral y haciéndose un llamamiento a la Comisión, en cooperación con el Parlamento y otros organismos como la Comisión de Venecia, para que formule recomendaciones a los Estados miembros con el objetivo de incrementar la representación de las mujeres en el Parlamento Europeo mediante la presentación de candidaturas que contengan el mismo número de hombres y de mujeres susceptibles de ser elegidos, como las listas cremallera u otros métodos equivalentes, ya que muchos Estados miembros no disponen de una legislación que garantice la paridad política en las elecciones[57].

Este mismo año, la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, adoptada por la Comisión el 5 de marzo de 2020, incluye como tercer objetivo estratégico la consecución de la igualdad en los puestos de mando en todos los ámbitos de la sociedad mediante el logro del equilibrio de género en la toma de decisiones y en la política, comprometiéndose la Comisión a: instar al Parlamento Europeo y al Consejo a adoptar la pro-

---

56 Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2019, sobre la integración de la perspectiva de género en el Parlamento Europeo (2018/2162(INI))*, DO C 411 de 27.11.2020, págs. 13-23, especialmente págs. 21-22. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0010* (fecha consulta: noviembre de 2024).

57 Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2020, sobre el balance de las elecciones europeas (2020/2088(INI))*, DO C 425 de 20.10.2021, págs. 98-106, especialmente págs. 100, 102-103. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0327* (fecha consulta: noviembre de 2024). Véase también Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2022, sobre la integración de la perspectiva de género en el Parlamento Europeo – Informe anual 2020 (2021/2039(INI))*, DO C 347 de 9.9.2022, págs. 139-149, especialmente págs. 143-144. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0072* (fecha consulta: noviembre de 2024).

puesta de Directiva de 2012 relativa a la mejora del equilibrio de género en los consejos de administración de las empresas cotizadas[58]; promover la participación de las mujeres como electoras y candidatas en las elecciones al Parlamento Europeo de 2024; y alcanzar un equilibrio de género del 50% en todos los niveles de mando de la Comisión a finales de 2024, así como una mayor proporción de mujeres en cargos de responsabilidad en las agencias de la Unión Europea[59]. Conforme al compromiso adoptado por la Comisión, tras diez largos años se adopta la Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas, que se aplica a cualquier sociedad de gran tamaño con domicilio social en un Estado miembro cuyas acciones se admitan a negociación en un mercado regulado de uno o varios Estados miembros, debiendo los Estados garantizar que las mujeres ocupen como mínimo el 40% de los puestos no ejecutivos de los puestos de administración y el 33% del total de puestos de administrador, tanto ejecutivo como no ejecutivo, antes del 30 de junio de 2026, estableciéndose un régimen de sanciones en caso de incumplimiento[60].

Un año más tarde, en la Recomendación (UE) 2023/2829 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2023, sobre procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión y con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones al Parlamento Europeo, se insta a los Estados miembros a fomentar el equilibrio de género en los órganos de gobierno de los organismos de gestión electoral, así como a supervisar, apoyar y evaluar periódicamente los avances en materia de igualdad de género en el ejercicio de los derechos electorales, promoviendo medidas para fomentar la igualdad de género en el acceso a las elecciones

58 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines*, Bruselas, 14.11.2012, COM(2012) 614 final. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0614* (fecha consulta: noviembre de 2024).

59 Unión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*, Bruselas, 5.3.2020, COM(2020) 152 final, especialmente págs. 13-15. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152* (fecha consulta: noviembre de 2024).

60 Unión Europea, *Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas*, DO L 315 de 7.12.2022, págs. 44-59. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2381* (fecha consulta: noviembre de 2024).

y la participación en las mismas, incluyéndose la alternancia de mujeres y hombres en las listas de candidatos, el uso de otros tipos de cuotas de género, o la vinculación de la asignación de fondos públicos para los partidos políticos a la promoción de la participación política de las mujeres u otras medidas similares[61], pero no se hace ninguna referencia, como ha propuesto el Parlamento Europeo, a la reforma de la propia Ley Electoral de la Unión Europea[62] para introducir la exigencia de candidaturas basadas en listas cremalleras o algún tipo de cuota que aseguren a los candidatos de ambos sexos las mismas oportunidades de ser elegidos, garantizándose efectivamente la paridad de género en la composición del Parlamento Europeo[63].

---

61 Unión Europea, *Recomendación (UE) 2023/2829 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2023, sobre procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión y con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones al Parlamento Europeo*, DO L 2023/2829 de 20.12.2023, págs. 1-18, especialmente pág. 4. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829* (fecha consulta: noviembre de 2024).

62 Véase Unión Europea, *Acta relativa a la elección de los representantes de la Asamblea por sufragio universal directo* (DO L 278 de 8.10.1976), en su versión modificada por la Decisión 93/81/Euratom, CECA, CEE por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los representantes del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (DO L 33 de 9.2.1993), la Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, DO L 283 de 21.10.2002. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A01976X1008%2801%29-20020923* (fecha consulta: noviembre de 2024).

63 Véase Unión Europea, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo por el que se deroga la Decisión (76/78CECA, CEE Euratom) del Consejo y el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a dicha Decisión* (*2020/2220(INL)) – 2022/0902(APP))*, DO C 465 de 6.12.2022, págs. 171-198, especialmente pág. 186. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022AP0129&qid=1732911064012* (fecha consulta: noviembre de 2024); Unión Europea, *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea* (2015/2035(INL)), DO C 366 de 27.10.2017, págs. 7-18, especialmente pág. 15. Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0395* (fecha consulta: noviembre de 2024). Véase también European Parliament, *Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament*, European Parliament Research Service, Author: María Díaz Crego, Brussels, 2021, especialmente págs. 26-30. Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679084/EPRS_STU(2021)679084_EN.pdf#page=37* (fecha consulta: noviembre de 2024).

VII. CONCLUSIONES: LA NECESARIA REFORMA DE LOS TRATADOS PARA LA EFECTIVA CONSECUCIÓN DE LA DEMOCRACIA PARITARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Aunque la igual participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y su corolario, la democracia paritaria, es una cuestión de justicia, derechos humanos y legitimación democrática, integrada en la igualdad entre mujeres y hombres como valor y objetivo reconocidos en el Tratado de Lisboa, que debe impregnar la definición e implementación de las políticas y acciones de la Unión Europea (art. 3.3 TUE; arts. 8 y 10 TFUE), sin embargo, como pone de manifiesto este estudio, su consecución se ha promovido durante los últimos 40 años mediante Recomendaciones, Resoluciones y Decisiones del Consejo y Recomendaciones, Comunicaciones y Programas de Acción de la Comisión, así como mediante Resoluciones e Informes del Parlamento Europeo de escasa fuerza normativa que carecen de efectos vinculantes directos para los Estados miembros y la propia Unión Europea. Por esto no sorprende que después de más de cuatro décadas persista la infrarrepresentación de las mujeres en los órganos y procesos decisorios de los Estados miembros y las instituciones europeas, como acreditan los datos publicados en el Índice de Igualdad de Género de 2023 y en el Informe sobre Igualdad de Género en la Unión Europea de 2024. Así, aunque el Parlamento Europeo alcanzó el equilibrio de género por primera vez tras las elecciones de 2019, sin embargo, tras las recientes elecciones de 2024 las mujeres solo representan el 38,7% de sus escaños frente al 61,3% de hombres. Como se ha señalado previamente, en la medida en que la Ley Electoral de la Unión Europea no exige la presentación de candidaturas paritarias, no está garantizado el equilibrio de género en el Parlamento Europeo. Por lo que se refiere a la Comisión Europea, aunque alcanzó un equilibrio de género por primera vez tras el nombramiento de Úrsula von der Leyen como presidenta en diciembre de 2019, sin embargo, la Comisión constituida tras las elecciones en noviembre de 2024 está integrada solo por 10 mujeres (37%) y 17 hombres (62%). En el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tampoco se ha alcanzado el equilibrio de género al estar integrado por el 30% de mujeres y el 70% de hombres. Y tampoco se ha alcanzado en el Banco Central Europeo, conformado solo por un 8% de mujeres frente al 92% de hombres[64]. Con estas cifras y

64 Véase European Commission, *2024 Report on Gender Equality in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, págs. 37-52. Disponible en: *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/44195827-0906-11ef-a251-0*

atendiendo a los evidentes retrocesos, no parece probable que se alcance la paridad de género en las instancias europeas en los próximos años. Por tanto, para garantizar la participación igualitaria de mujeres y hombres en los procesos y órganos decisorios de la Unión Europea es necesario que los principios de paridad y participación equilibrada de género estén reconocidos y establecidos de manera expresa en los Tratados, proyectándose de manera transversal a toda la toma de decisiones. Solo cuando se regulen con eficacia normativa plena en los propios Tratados de la Unión se logrará la paridad de género en el Parlamento Europeo y en el resto de las instituciones y se avanzará hacia la consecución de la democracia paritaria en la Unión Europea.

1aa75ed71a1/language-en (fecha consulta: noviembre de 2024); European Institute for Gender Equality (EIGE), *Gender Equality Index 2023. Towards a Green Transition in Transport and Energy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, págs. 50-55. Disponible en: *https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023* (fecha consulta: noviembre de 2024); European Commission, *2023 Report on Gender Equality in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, págs. 33-47. Disponible en: *https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/annual_report_GE_2023_web_EN.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

VI.
Igualdad compleja y sujetos diferentes: hacia una "Ilustración de la interdependencia"[1]

Octavio Salazar Benítez

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Córdoba
G.I. SEJ 372- Democracia, Pluralismo y Ciudadanía

I. INTRODUCCIÓN. A VUELTAS CON LA PARIDAD

La *Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres*, constituye el último instrumento normativo del conjunto que, en las últimas dos décadas, ha contribuido a erosionar de manera significativa el orden de género de nuestro sistema constitucional. En este sentido, la reciente ley constituye un paso adelante con respecto a las previsiones contenidas en la *LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, en todo lo que tiene que ver con el acceso de las primeras a las instancias de poder. Es evidente que la reforma electoral que prevía la ley de 2007, que obliga-

1 Como bien apunta Daniel Innerarity, "en la historia de la construcción de la democracia moderna fue decisiva aquella Ilustración que forjó el ideal de la autonomía; ahora mismo deberíamos impulsar la Ilustración de la interdependencia". *La libertad democrática.* Galaxia Gutenberg, Madrid, 2023, pág. 18.

ba a los partidos a presentar candidaturas con un equilibrio de mujeres y hombres, ha permitido un significativo avance en cuanto a la presencia de las primeras en el poder legislativo, tal y como además, y en muchos casos con carácter previo, había sucedido en varias Comunidades Autónomas. Sin embargo, la regla de la presencia equilibrada, traducida en que ningún sexo puede estar representado en más en más de un 60% ni en menos de un 40%, no ha impedido que algunos partidos políticos continúen dando más relevancia a los hombres en sus listas, al margen de que dicho principio partía de una filosofía, la propia de las acciones positivas, que poco tiene que ver con la paridad. Aunque la nueva ley avanza en la dirección correcta, en cuanto que prevé que las listas electorales deberán estar compuestas por hombres y mujeres de forma alternativa (art. 44.4 bis LOREG), sin embargo sigue estando lastrada por una confusión en los conceptos y en las herramientas en que se traducen, tal y como revela su mismo título. Una cosa es la "presencia equilibrada de mujeres y hombres" en las instituciones, lo cual puede traducirse, como de hecho hacía la ley de 2007, en el cumplimiento de determinados porcentajes siempre cuestionables[2], y otra muy distinta la "representación paritaria", la cual remite a una concepción de la democracia en la que las dos mitades de la ciudadanía, la masculina y la femenina, participan de manera equivalente en las instituciones y en el poder. En este sentido, pues, la clave no sería el uso de una acción positiva para superar la histórica situación de discriminación de las mujeres sino la concepción de la paridad como un principio constitucional y, por tanto, fundamento de toda la organización del Estado, tanto en su dimensión cuantitativa como cualitativa. La LO 2/2024 comete el error de confundir ambas perspectivas, como por ejemplo se evidencia en la más que discutible Disposición Adicional Primera en la que se indica que "*a los efectos de esta ley se entiende por representación paritaria y presencia equilibrada entre mujeres y hombres aquella situación en la que las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento en un ámbito determinado*". Ahora bien, y como si quienes han redactado la ley se hubieran percatado de que ese porcentaje no garantiza la paridad ni permitiría que las instituciones tuvieran incluso más mujeres que hombres, a continuación se señala que "podrá no aplicarse el criterio de representación paritaria y presencia equilibrada entre mujeres y hombres, en consonancia con el principio de acción positiva, cuando exista una representación de mujeres superior al sesenta por ciento que, en todo caso, deberá

2 ¿Por qué no exigir, de entrada, una presencia de un 60% de mujeres como mecanismo compensador de una desigualdad histórica?

justificarse". De hecho, y salvo en lo relativo a la normativa electoral, la ley apuesta no por la paridad sino por la presencia equilibrada, traducida en la regla del 40%-60%, en todos los órganos afectados por la nueva normativa: Tribunal Constitucional (art. 2), Consejo de Estado (art. 3), Consejo Fiscal (art. 4), Tribunal de Cuentas (art. 5), Consejo General del Poder Judicial (art. 6), Gobierno (art. 7), órganos superiores y directivos del sector público (art. 8.1), secretarías de Estado y órganos directivos de la Administración General del Estado (art. 8.2) y entidades del sector público institucional estatal (art. 8. 3). El mínimo del cuarenta por ciento es el que también se prevé para los Consejos de administración de las sociedades cotizadas (art. 9), así como para los Consejos de Informativos de RTVE (art. 12), los órganos de representación, gobierno y administración de los sindicatos (art. 13) y de las asociaciones empresariales (art. 14), el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado (art. 15), las fundaciones (art. 16), las organizaciones del tercer sector (art. 17) y las de economía social (art. 18).

Comprobamos, pues, cómo la legislación sigue condicionada por el recurso a las acciones positivas, las cuales no garantizan la presencia paritaria de mujeres y hombres, pudiendo incluso avalar la mayoritaria de los segundos, además de suponer un obstáculo para que, por ejemplo, y como instrumento de corrección de una histórica exclusión, las mujeres puedan incluso superar a los hombres, tal y como de hecho sucede en la composición del gobierno de la Nación de la presente legislatura. Todo ello es resultado de no asumir la paridad como un principio que ha estructurar toda la parte orgánica del sistema constitucional y que, a su vez, ha de proyectarse de manera cualitativa también en el establecimiento de las agendas públicas, en las formas del ejercicio del poder y los liderazgos y, en definitiva, en la superación de unas "reglas del juego" que siguen respondiendo a la normatividad masculina. Se trata pues de apostar por una "gobernanza paritaria"[3], la cual, no lo olvidemos, "no entra en colisión con la idea de una representación unitaria, sino que la cualifica y hace más real"[4].

Un objetivo que exige, a su vez, una revisión profunda de las lógicas antidiscriminatorias imperantes en nuestro sistema jurídico, marcadas por

3 Éléonore Lépinard y Ruth Rubio Marín (eds.), *Transforming gender citizenship. The irresistible rise of gender quotas in Europe,* Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pág. 450.

4 Daniel Innerarity, *Una teoría de la democracia compleja,* Galaxia Gutenberg, Madrid, 2021, pág. 259.

dinámicas individualistas y asimilacionistas, las cuales han contribuido a que la masculinidad siga operando como referencia de una subjetividad política que, además, en el marco político y cultural del neoliberalismo se identifica con el éxito, el poder y la presencia pública. En definitiva, con un estatus (masculino y masculinizado) de privilegio y autoridad.

Las limitaciones del reciente ley nos ponen de manifiesto no solo las cuestiones pendientes en materia de igualdad de mujeres y hombres sino también la necesidad de plantearnos una revisión más profunda del sistema. Solo si asumimos la paridad también como un principio transformador de unas democracias imperfectas desde su origen, asistiríamos a un cambio real de las condiciones y cláusulas de un pacto social que fue pensado a imagen y semejanza de los hombres[5]. Solo desde esta perspectiva crítica, que es la que nos aportan los feminismos jurídicos, será posible responder a una pregunta clave: ¿por qué, pese a los significativos avances que en nuestro país se han producido tanto en materia legislativa como en general en las políticas públicas de las últimas décadas, continúa habiendo un evidente desequilibrio en cuanto a las posiciones de poder y autonomía de mujeres y hombres?

Sin duda, y gracias al impulso e insistencia de los feminismos, hemos asistido a un progresivo cambio de conciencia y a una superación de los esquemas sociales propios del patriarcado, pero seguimos reproduciendo prácticas y dinámicas que revelan asimetrías de género, que generan injusticias y violencias (sobre todo para las mujeres) y que, con demasiada frecuencia, no hacen sino reproducir con otros ropajes y con otras estrategias las relaciones de poder de un orden basado en el eje supremacía masculina/subordinación femenina[6]. Una estrategia a la que podríamos añadir el uso y abuso de una perspectiva de género sin fundamentación feminista y que, con frecuencia, prescinde de las diversas relaciones de poder que interactúan sobre los sujetos en las modernas democracias.

---

5 "La paridad es pues un principio «revolucionario» en cuanto que implica cambiar no solo los jugadores sino también, y diríamos que, de manera esencial, las reglas del juego para superar la estructura sistémica que genera la discriminación y se sustenta en la violencia. Estamos hablado de acciones que han de proyectarse tanto en lo público como en lo privado y que tendrán como destinatarios tanto a mujeres como a hombres, pues sin una «paridad privada» no podemos avanzar en la paridad pública". Ruth Rubio Marín y Octavio Salazar Benítez, *El orden de género de la Constitución española. Lecciones del pasado y propuestas de reconstrucción paritaria,* Comares, Granada, 2024, pág. 11.

6 Sobre los avances en la superación del "orden de género" en el marco de nuestro sistema constitucional véase Ruth Rubio Marín y Octavio Salazar Benítez, op. cit., págs. 15-104.

Todo ello en un contexto en el que hace décadas que se lleva hablando de crisis del paradigma constitucional y en el que se insiste por parte de la doctrina en que son "tiempos difíciles" para la Constitución[7], si bien la mayoría de quienes se ubican en este diagnóstico lo hacen más bien desde una cierta "melancolía" con respecto a lo que fueron los Estados de Derecho y desde un cierto temor a las transformaciones que pongan en duda los cimientos teóricos y políticos del constitucionalismo liberal[8]. En la mayoría de estos análisis, realizados por juristas varones, se suele obviar que una de las claves de transformación radical de las democracias ha de venir de la mano de la paridad y de las propuestas de revisión planteadas por los feminismos jurídicos. En este sentido, "las democracias tienen que estar abiertas a considerar nuevas perspectivas que habían sido desatendidas en los procesos instituidos"[9], y no cabe duda de que la igualdad de mujeres y hombres, el feminismo o el reconocimiento de la diversidad de sujetos no estuvieron presentes en los momentos fundacionales del constitucionalismo contemporáneo.

II. UN CONTEXTO DE COMPLEJIDAD

El objetivo de construir una "sociedad democrática avanzada", usando la ambiciosa previsión del preámbulo de la Constitución española, no ha dejado de sumar complejidad en los últimos años. Es decir, han sido tanto los cambios vividos –sociales, políticos, tecnológicos, culturales– y tan continuadas las crisis que todo tipo han ido sacudiendo al planeta, que ahora más que nunca es necesario reflexionar sobre si estamos haciéndonos las preguntas correctas y si, además, seguimos usando instrumentos y paradigmas –políticos, jurídicos, epistemológicos– que mal se adaptan a unos tiempos de cambios acelerados e incertidumbres. En este sentido, y por lo tanto yendo más allá de lo que puede suponer una reforma legislativa o una determinada política pública, lo que nos tendríamos que plantear en cuanto constitucionalistas comprometidos con

7 Gustavo Zagrebelsky, *Tiempos difíciles para la Constitución,* Palestra, Madrid, 2024.

8 "La democracia es una realidad dinámica, que se revitaliza por el cambio y la transacción, ampliando los acuerdos e incorporando a nuevas generaciones, mientras que se anquilosa cuando evita cualquier transformación, para lo cual una de las más eficaces estrategias es suponer las peores intenciones en quienes promueven su actualización constituyente". Daniel Innerarity, *La libertad democrática,* cit., pág. 116.

9 Daniel Innerarity, "La democracia debe desconfiar del poder y de la gente", *El País,* 19/08/24 (*https://elpais.com/opinion/2024-08-19/la-democracia-debe-desconfiar-del-poder-y-de-la-gente.html*, consultado: 10/09/24).

la igualdad es si hemos sido capaces de superar las estructuras propias del sistema sexo/género o si, por el contrario, solo las hemos ligeramente erosionado, propiciando a su vez fugas que son aprovechadas por el patriarcado para reinventarse y adaptarse a las nuevas realidades[10]. Todo ello en clara connivencia con el régimen económico dominante y con unas estructuras de poder que, por más que hayan ido incorporando a las mujeres, siguen lastradas por reglas y parámetros masculinos. De esta manera, en la mayoría de las ocasiones las políticas identificadas con fines de paridad se han limitado a propiciar una "política de presencia" de las mujeres pero no una real transformación de las dinámicas, liderazgos y agendas. De ahí que, por ejemplo, tengamos que cuestionar un término muy extendido en los últimos años y al que por cierto también hace insistente referencia la mencionada LO 2/2024. Me refiero al concepto de "empoderamiento" al cual se alude en el Preámbulo de la ley, el cual se remite al Objetivo 5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La insistencia en el empoderamiento de mujeres y niñas, lejos de ser una clave emancipadora, puede convertirse, como de hecho está sucediendo en la práctica, en un mecanismo de reproducción patriarcal en cuanto que está obligando a que ellas se incorporen a estructuras y reglas hechas y pensadas por nosotros, de tal forma que las mujeres no están teniendo otra salida que reproducir esquemas y comportamientos masculinos. Es decir, no estamos transformando realmente los paradigmas dominantes sino que estamos favoreciendo que las mujeres los asuman y que, por tanto, se conviertan también, y casi paradójicamente, en reproductoras de unas relaciones de poder que han sido solo, en el mejor de los casos, ligeramente cuestionadas. De ahí la necesidad de someter a revisión crítica las bases de unos sistemas constitucionales que nacieron imperfectos al no contar con la mitad de la ciudadanía, de un Derecho que no ha hecho sino amparar y reproducir el orden de género y de un orden de valores articulado en función de las jerarquías propias de una cultura machista. Todo ello hasta el punto de que, pese a sus indudables conquistas, nuestro Derecho antidiscriminatorio continúa en gran medida lastrado por unos presupuestos sesgados y por unas herramientas que corrigen pero no transforman.

Todo lo anterior no quiere decir que en ordenamientos jurídicos como el nuestro no se hayan producido significativos avances o que en las so-

10 En definitiva, tendríamos que plantearnos "por qué la individualización de las mujeres en la modernidad no ha constituido la antesala de una sociedad más igualitaria y justa". Almudena Hernando, *La corriente de la historia (y la contradicción de lo que somos),* Traficantes de sueños, Madrid, 2022, pág. 22.

ciedades del presente siglo no se hayan superado determinados sesgos patriarcales. Lo que afirmo es que hemos llegado a un punto en el que los avances se han ralentizado, e incluso estamos asistiendo a evidentes retrocesos en materia de igualdad, y todo ello porque no hemos abordado los cambios estructurales que demandaría una democracia hecha a medida de todas las subjetividades posibles. Unos cambios que se nos antojan cada vez más utópicos en un escenario en el que está confluyendo fuerzas no siempre favorecedoras del avance en derechos y en el que nos enfrentamos a una realidad cada vez más compleja e incierta. En muchos casos, esta reacción la estamos viviendo desde los mismos sistemas constitucionales (Rubio-Marín, 2023), al tiempo que comprobamos cómo en el ámbito digital se expanden los discursos y las comunidades misóginas que apuestan por un retorno al pasado y por la continuidad de los más tradicionales roles de género[11]. Esos espacios digitales, además de convertirse en enclaves de fácil propagación de los discursos de odio y propagadores de violencia[12], están incidiendo de manera radical en la manera de construirnos como sujetos y de relacionarnos[13]. Las tecnologías, que ya no son tan nuevas, están generando otras formas de subjetividad y evidencian la incapacidad de instrumentos tradicionales –por ejemplo, en el campo educativo o incluso en el jurídico– para enfrentarnos a la complejidad de lo humano. Es decir, insistimos en definirnos y explicarnos, en el mejor de los casos, con claves y referencias que proceden de hace varios siglos cuando la realidad del siglo XXI nos muestra que buena parte de las categorías, esquemas y pautas en las que nos habíamos socializado ya no son las que están construyendo a los sujetos del presente. Su impotencia es evidente ante un contexto histórico de "disforia generalizada"[14].

No cabe duda de que una de las consecuencias más positivas de los nuevos espacios de comunicación ha sido la afirmación de la diversidad y el reconocimiento de múltiples maneras de ser humano, lo cual no siempre se está traduciendo política y jurídicamente en las respuestas más justas ni está generando unas dinámicas conversacionales y de profundización en el pluralismo consustancial a una democracia. Al contrario, con frecuencia este reconocimiento está llevando a políticas centradas en la identidad que generan una suerte de competición entre colectivos

11 Véase Susanne Kaiser, *Odio a las mujeres: Ínceles, malfollaos y machistas modernos,* Katakrak Liburuak, Pamplona, 2022.

12 Daniel Innerarity habla de "democracias del odio", en las que "el antagonismo se ha convertido en un fin en sí mismo", *La libertad democrática,* cit., pág. 29.

13 Almudena Hernando, op. cit., pág. 177.

14 Paul B. Preciado, *Dysphoria mundi,* Anagrama, Barcelona, 2019, pág. 22.

y que, lejos de favorecer el diálogo, contribuyen a la creación de trincheras y grupos de presión. Al mismo tiempo, situar el foco de manera prioritaria en lo identitario está ubicando en un lugar muy secundario las lógicas redistributivas, a lo cual también contribuye la crisis prolongada del Estado social. De alguna manera, podríamos afirmar que el "capitalismo de plataformas" ha encontrado en las identidades un nuevo nicho de mercado y una vía de neutralización de demandas que ponen en cuestión las bases del sistema[15]. En esta línea, la cultura "sexualizada" que vivimos, y que encuentra en las redes sociales un espacio idóneo para su mercantilización, está incidiendo y reproduciendo lógicas de subordinación de las mujeres y generando nuevas necesidades de consumo basadas en los deseos individuales que, incluso, acaban siendo demandados como derechos[16]. Como explica Almudena Hernando, la lógica del "aumento de la individualidad como condición de aumento del capitalismo convierte el deseo en una de las claves principales de construcción del yo"[17]. Sería el caso, por ejemplo, de la denominada en nuestro ordenamiento "gestación por sustitución" percibida como práctica que daría satisfacción al deseo/derecho de ser padre o madre[18]. Una vez más, patriarcado y capitalismo se alían para generar nuevas formas de explotación de las mujeres que se suman a las ya tradicionales. Y, de la misma manera, ambos sistemas generan una referencia de subjetividad exitosa y un marco de valores hegemónico que, lejos de suponer un avance en igualdad, subraya roles y estereotipos. En este contexto, se ha ido generado un progresivo cambio de conciencia pero no tanto "la creación de estructuras, instituciones y prácticas capaces de cambiar realmente la vida de la mayoría de las personas"[19]. Todo ello en un contexto en el que el "capitalismo caníbal", como lo denomina Nancy Fraser (2023, 20), "precipita una compleja mezcla de luchas sociales": "Allí donde la producción se topa con la reproducción social, el sistema incita conflictos relativos al cuidado, tanto público como privado, remunerado y no remunerado. Allí donde la explotación se cruza con la expropiación, fomenta luchas en torno a la «raza», la migración y el imperio. Y asimismo, donde la acumulación se da contra el límite de la naturaleza, el capitalismo caníbal desencadena

15 Nick Srnicek, *Capitalismo de plataformas,* Caja Negra, Madrid, 2018.

16 En este contexto habría que situar, por ejemplo, el debate generado en torno al "consentimiento", situado como eje central en la lucha contra las violencias sexuales.

17 Almudena Hernando, op. cit., pág. 165.

18 Octavio Salazar Benítez, *La gestación para otros. Una reflexión jurídico-constitucional sobre el conflicto entre deseos y derechos*, Dykinson, Madrid, 2018.

19 Nancy Fraser, *¡Contrahegemonía ya! Por un populismo progresista que enfrente el neoliberalismo.* Siglo XXI, Buenos Aires, 2019, pág. 72.

conflictos en torno a la tierra y la energía, la flora y la fauna, el destino del planeta. Por último, cuando los mercados globales y las megacorporaciones se encuentran con los Estados nacionales y las instituciones de gobierno transnacional, este sistema provoca luchas relacionadas con la forma, el control y el alcance del poder público".

Los mismos debates que en los últimos años se están produciendo dentro de los feminismos, y que en gran medida tienen que ver con la definición de su sujeto político y con la delimitación de su agenda, nos ponen de manifiesto que algunas de las preguntas esenciales de este siglo tienen que ver con la misma definición de los sujetos y, a su vez, con las condiciones –singularmente materiales– que posibilitan que los seres humanos puedan autodeterminarse y desarrollar libremente su personalidad[20]. Lo cual obliga a rescatar la dimensión más emancipadora de los feminismos así como las lógicas redistributivas de unos Estados sociales que en los últimos tiempos han visto reducidas al mínimo sus capacidades de transformación. Todo ello pasa necesariamente por una redefinición de las condiciones del pacto social y, a su vez, de los sujetos que participan en su definición. De ahí, pues, las limitaciones de un Derecho antidiscriminatorio en el que durante décadas confiamos para corregir las desigualdades de hecho, cuando en muchos casos no ha hecho sino confirmar las relaciones de poder preexistentes. Y de ahí también lo parcial de unas conquistas legislativas que, en el mejor de los casos, han permitido reparar ciertas injusticias históricas pero que, sin embargo, han sido muy limitadas en cuanto a su capacidad de superación del orden de género.

III. EL INSUFICIENTE DERECHO ANTIDISCRIMINATORIO

1. La ausente perspectiva de género

La fragilidad de las conquistas jurídicas en lo relativo a la igualdad de mujeres y hombres deriva en gran medida de la continuidad de un

20 Por ejemplo, el debate generado en torno al concepto de "consentimiento" como paradigma a partir del cual abordar las violencias sexuales remite, en definitiva, a cómo entendemos la autonomía de las mujeres y de qué condiciones deben disfrutar para que realmente puedan tomar decisiones libres con respecto a sus cuerpos y sus vidas. Sobre esta cuestión, y como ejemplo de dos diferentes enfoques, véanse Clara Serra, *El derecho de consentir,* Anagrama, Barcelona, 2024; y Rosa Cobo Bedía, *La ficción del consentimiento sexual*, La Catarata, Madrid, 2024.

Derecho antidiscriminatorio excesivamente dependiente de la contraposición entre la igualdad formal y la material. La misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que con sus luces y sus sombras ha jugado un papel decisivo en la superación del estatus de minoría de edad de las españolas, es excesivamente deudora de una interpretación que acaba generando un bucle entre esas dos dimensiones, tal y como demuestran las justificaciones de las acciones positivas como una excepción a la igualdad formal, la cual siempre debe ser justificada en función de la igualdad material[21]. Esta, sin embargo, no ha desplegado toda su potencialidad en cuanto herramienta para desmantelar dinámicas de opresión, de tal manera que lo dominante ha sido una lógica individualista que, en el mejor de los casos, ha permitido sancionar comportamientos discriminatorios individuales pero que no ha permitido abordar el carácter estructural de la subordinación de las mujeres. De esta manera, podemos afirmar que nuestro Derecho antidiscriminatorio ha respondido a las características de un modelo "formalista". Es decir, se ha basado en "una noción de discriminación como ruptura de la igualdad entendida ésta como indiferenciación. En este sentido, un trato igual sería un trato indiferenciador. Por otro lado, sería individualista en tanto pivota sobre individuos con diferentes rasgos definitorios o «características»". Por el contrario, el modelo "sustantivista" parte del reconocimiento de los sistemas de poder intergrupal y entiende "la discriminación, no como ruptura de la igualdad formal, sino como ruptura de la igualdad sustantiva debida a fenómenos endémicos que estructuran la sociedad como el racismo, el sexismo, el clasismo, etc." [22]. A todo ello habría que añadir las limitaciones que encierra una concepción de la igualdad como "de oportunidades"[23], sin tener presente cómo la distintas posiciones ocupadas en la jerarquía social generan en muchos casos obstáculos en el ejercicio de los derechos y sesgan la evaluación de los méritos.

A todo ello no ha contribuido, muy singularmente en los últimos años, la deriva punitivista que detectamos en la legislación de igualdad,

21 Octavio Salazar Benítez, "La interpretación y aplicación del Derecho en clave feminista", en Alicia Cárdenas Cordón y Octavio Salazar Benítez (coord.), *La interpretación y aplicación del Derecho en clave de igualdad de género,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 34-79.

22 Alazne Irigoien Domínguez, *Interseccionalidad y anti-estereotipación como recursos de un Derecho antidiscriminatorio crítico,* Instituto Vasco de Administración Pública, Basauri, 2024, págs. 73 y 76.

23 Sobre esta crítica a las políticas de igualdad de oportunidades, véanse Michael J. Sandel, *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?,* Debate, Barcelona, 2020; y César Rendueles, *Contra la igualdad de oportunidades,* Seix Barral, Barcelona, 2020.

la cual pone el foco de manera excesiva en la sanción, administrativa o penal, de los tratos discriminatorios[24]. Una deriva que es singularmente evidente en el tratamiento de las violencias que sufren las mujeres. De hecho, uno de los grandes avances interpretativos que propició la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* fue justamente el entendimiento de la violencia machista como una manifestación de las relaciones de poder patriarcales, lo cual fue avalado por el Tribunal Constitucional en una de las pocas sentencias en que de manera rigurosa aplica la perspectiva de género (STC 59/2008). Sin embargo, el foco se ha puesto en estos años en la persecución penal de dichas violencias, tal y como corrobora la más reciente *Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexua*l, más que en desarrollar y ejecutar las medidas preventivas y socializadoras que ambas normas contienen. En todos estos avances legislativos, a los que habría que sumar los relativos a los derechos de las personas LGBTI –*Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI*– o la también reciente *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, hay también una coincidencia en apuntar a la educación como una herramienta esencial en la lucha contra la desigualdad. Nada que objetar, todo lo contrario, a dicho compromiso, salvo que en la práctica ello no se ha traducido por el momento en unas políticas educativas verdaderamente transformadoras del orden de género. La apelación al sistema educativo aparece como una suerte de mecanismo "milagroso", obviándose, como sucede con otro tipo de políticas esenciales para acabar con la desigualdad, la exigencia de recursos materiales y humanos para sostener una acción educativa realmente comprometida con los derechos humanos y la igualdad. Por otra parte, nada más y nada menos que lo que proclama de manera rotunda el art. 27.2 CE, un horizonte sometido a permanentes tensiones como consecuencia del peso que la educación concertada de ideario católico tiene en nuestro país y de las interpretaciones a que da lugar el derecho reconocido a padres y madres en el art. 27.3 CE[25]. Todo ello, sin entrar, en la discutible

24 Sobre el debate en torno al punitivismo véanse los textos recogidos en el II Capítulo, II. "Transformación social y justicia versus castigo. Contra el punitivismo", del libro coordinado por Clara Serra Sánchez, *Alianzas rebeldes,* Bellaterra, Barcelona, 2021, págs. 65-105.

25 "Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a la educación segregada por razón de sexo[26].

Por otra parte, las deficiencias han sido y son evidentes en los instrumentos de carácter procesal que han de garantizar la protección de las víctimas y su efectivo acceso a la Justicia, a lo que hay que sumar el con frecuencia insuficiente y tardío desarrollo reglamentario sin el que la ejecución de las leyes carece de efectividad. Estos procesos se vuelven más complejos en un Estado descentralizado como el nuestro, en el que buena parte de las competencias en cuestiones relativas a la efectividad de las normas antidiscriminación corresponden a las Comunidades Autónomas y en el que estas medidas se han convertido en un eje central de las luchas partidistas. Una situación que se ha agravado desde el momento en el que los partidos de extrema derecha, cada vez con mayor peso político e institucional, han hecho del antifeminismo y del cuestionamiento de las políticas de igualdad una de sus prioridades programáticas.

En este sentido, falta también la aplicación de una perspectiva de género en la labor de todos los operadores, y no solo los estrictamente jurídicos, que intervienen en el ámbito de la Administración de Justicia. Pese a los tímidos y parciales avances de los últimos años, seguimos teniendo un Poder judicial reacio a incorporar dicha perspectiva y no digamos a tener en cuenta las aportaciones críticas de los feminismos jurídicos en la tarea de interpretar y aplicar el derecho. En este sentido, la Cultura jurídica sigue respondiendo a unos patrones clásicos, resistentes a la incorporación de nuevos paradigmas, muy vinculados al carácter elitista del Poder judicial y a las lógicas conservadoras de una justicia más preocupada por mantener el orden que por transformar el orden social. Todo ello tiene una especial incidencia en la transformación del sistema sexo/género ya que el Derecho, más allá de ocuparse de la resolución de conflictos y de la garantía de derechos, genera un discurso social y es también un dispositivo de poder que incide en la creación de subjetividades. De ahí la necesidad de afrontar de una vez por todas una rigurosa reflexión no solo sobre leyes o medidas concretas sino sobre toda una Cultura jurídica que continúa reproduciendo los esquemas de un orden

26 Véanse las SSTC 31/2018, de 10 de abril; 74/2018, de 5 de julio y 34/2023, de 18 de abril. La magistrada María Luisa Balaguer formula votos particulares en todas ellas, en los que, desde una rotunda perspectiva de género, argumenta cómo la educación segregada por razón de sexo contribuye a mantener y reproducir roles y estereotipos de género, al tiempo que dificulta la socialización de los y las menores de edad en un marco relacional igualitario.

de género que el constitucionalismo liberal amparó y reforzó[27]. De esta realidad es buena prueba la deficitaria implicación de nuestro Tribunal Constitucional en la tarea de desmontar dicho orden[28]. En gran medida, porque tampoco dicho órgano ha sido incapaz de incorporar la perspectiva sistémica de la discriminación por razón de género y ha contribuido, entre otras consecuencias, a una percepción de los estereotipos como "instrumentos cognitivos neutrales e individuales"[29].

2. La ausente interseccionalidad

La ausente perspectiva de género en la formación de los operadores jurídicos, con las consiguientes consecuencias negativas en su trabajo, así como las tensiones políticas de un modelo en el que la protección de los derechos está condicionada por la coordinación de diferentes niveles administrativos, no han favorecido que el tratamiento jurídico de la desigualdad de género se aborde desde el carácter estructural que tiene la discriminación de las mujeres[30]. O, lo que es lo mismo, desde el presupuesto de que la desigualdad de mujeres y hombres es de *estatus* y que, por tanto, tiene que ver con la ciudadanía y el poder, con las condiciones materiales que posibilitan la autonomía y con la participación en la toma de decisiones, con los recursos de los que disponemos unos y otras para afrontar nuestras vidas y con la proyección de esa realidad tanto en lo público como en lo privado[31]. Ello supone, pues, someter, como bien ha señalado el feminismo, a una revisión radical el contrato social, las bases

---

27 Es revelador el estudio realizado por Caterina Canyelles Gamundí sobre la reproducción de los estereotipos de género y los imaginarios machistas en los procesos judiciales de violencia machista y cómo ello repercute negativamente en las víctimas. *Machismo y cultura jurídica. Etnografía del proceso judicial de la violencia de género,* Virus, Barcelona, 2023.

28 Alicia Cárdenas Cordón, *Tribunal Constitucional y orden de género. Propuestas para una justicia constitucional de la igualdad* (tesis doctoral, Universidad de Córdoba, 2024). Se puede consultar en: *https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/28479*

29 Alazne Irigoien Domínguez, op. cit., pág. 309.

30 "La discriminación estructural se configura a través de procesos sociales difusos, sistémicos –al margen de la intencionalidad de las personas individualmente consideradas–, reproducidos institucionalmente por cuanto atraviesan y se proyectan en todas las esferas de la sociedad". Alazne Irigoien Domínguez, op. cit., pág. 84.

31 En este sentido, coincido con Rita Segato cuando señala que "nunca el contrato venció la norma del estatus". Este es más fuerte que el contrato. "Sobre género y Derecho. Conversando con Rita Segato", en Irene de Lamo (ed.), *Desmontar la casa del amo. Reflexiones y tensiones feministas sobre la ley, el Derecho y el proceso judicial,* Atelier, Barcelona, 2023, pág. 27.

del constitucionalismo contemporáneo y la misma definición de los sujetos jurídicos. Además de avanzar hacia lo que Maggy Barrère ha acuñado como "Derecho antisubordiscriminatorio"[32].

Las transformaciones pendientes, las cuales no se harán efectivas con la mera aprobación de leyes que reconozcan derechos, requieren que de una vez por todas tengamos presentes las dinámicas de poder intergrupales y cómo operan sobre los sujetos, singularmente sobre los más vulnerables, las distintas formas de opresión. Ello pasa por incorporar de una vez por todas, más allá de la retórica, el principio de interseccionalidad como una de las herramientas esenciales para desmontar las estructuras que condicionan las vidas de los sujetos[33]. Este principio, que habrá de jugar un papel esencial en la interpretación y aplicación del Derecho, de ahí su urgente incorporación a la tarea de operadores jurídicos y de Administraciones en general, no habrá de entenderse en clave identitaria sino desde la dimensión estructural de los diferentes sistemas de opresión que inciden en nuestras opciones. Es decir, "la interseccionalidad estructural no se refiere, pues, a posiciones subjetivas estáticas, sino a una serie de estructuras que se influencian y co-constituyen las unas a las otras de una forma dinámica y cambiante. Es a la vez individual y colectiva porque explica un sistema social que se desarrolla de forma colectiva pero que se expresa y experimenta de forma individual"[34].

El principio de interseccionalidad nos lleva necesariamente a tener en cuenta el papel que juegan los factores socioeconómicos en la realización efectiva de la dignidad de los sujetos o, lo que es lo mismo, nos obliga a tener presentes las condiciones materiales –como también simbólicas y culturales– sin las cuales la autonomía queda convertida en una "falsa" libertad de elección. En consecuencia, de poco serviría tener en cuenta la perspectiva de género en los procesos políticos y jurídicos sin tener también presente la "perspectiva de clase" y, por tanto, el papel que los recursos económicos juegan en los sistemas de opresión.

De ahí que un foco esencial debería situarse sobre cómo el estatus de masculinidad, entendida en cuanto mandato vinculado al poder y la dominación, genera asimetrías y violencias. Si no abordamos políticamente el marco jerárquico que articula las relaciones entre hombres y mujeres (así como entre lo masculino y lo femenino), la democracia real continuará siendo una utopía.

32 Mª Ángeles Barrère Unzueta, *Feminismo y Derecho*. *Fragmentos para un Derecho antisubordiscriminatorio*, Olejnik, Santiago de Chile, 2019.

33 La reciente Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, incluye la discriminación interseccional, distinguiéndola de la múltiple, en su art. 6.3.

34 Alazne Irigoien Domínguez, op. cit., pág. 65.

De esta manera, nos veremos obligados a revisar la misma definición de los sujetos de Derecho, al superar las lógicas asimilacionistas y falsamente universalistas del Derecho antidiscriminatorio tradicional, de la misma forma que tendremos que superar la construcción esencialista del sujeto "mujer". Este no podrá sino ser declinado en plural e incorporando los distintos factores –identidad sexual, opciones sexuales, etnia, cultura, clase, nacionalidad, edad– que confluyen en su estatus subordinado y que exigen, en consecuencia, acciones políticas y jurídicas diferenciadas. En esta línea, el sujeto "mujeres" debería ser asumido desde su potencial político y emancipador. Es decir, "una posición del sujeto en sentido político y militante que asume la sedimentación histórica y, al mismo tiempo, la contingencia y la indeterminación que le es propia para toda práctica transformadora"[35].

IV. HACIA UN CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR EN MATERIA DE GÉNERO

Siguiendo con la clasificación que propone la constitucionalista Ruth Rubio Marín, las medidas legislativas y la acción política desplegada en nuestro país en los últimos años responderían mayoritariamente a las claves de un "constitucionalismo participativo en materia de género"[36]. Es decir, se trataría de normas y medidas centradas singularmente en corregir la histórica discriminación de las mujeres en el ámbito público, en facilitar su incorporación a instancias de poder y en mejorar las condiciones que hacen posible que ellas también puedan desarrollar una vida profesional (y también política). A estos mismos objetivos responde la reciente LO 2/2024, la cual, como he apuntado, además de usar una terminología confusa, parece contentarse con introducir acciones positivas que posibiliten una presencia equilibrada de mujeres y hombres en ámbitos institucionales donde todavía los segundos siguen siendo dominantes. Dejando a un lado la discutible técnica legislativa que ha aprovechado la aprobación de la ley para ocuparse de materias dispares y que nada tienen que ver en principio con el enunciado de la ley, desde los derechos de conciliación de las deportistas profesionales a los reconocidos a mujeres víctimas de violencias sexuales, la preocupación central de la ley

35 Luciana Cadahia, op. cit., pág. 30.

36 Ruth Rubio Marín, *Global Gender Constitutionalism and Women`s Citizenship: a struggle for transformative inclusion*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022.

es la presencia de mujeres en espacios de poder. Como si el aumento del porcentajes de mujeres en el Tribunal Constitucional o en el Consejo de administración de una empresa fuera garantía cierta de un cambio sustancial en el ejercicio de poder que dichos órganos representan. Quedan pues pendientes de abordar cuestiones como la cultura organizacional presente en instituciones y también en empresas, los modelos de liderazgo y, en definitiva, unas reglas del juego que, como antes apuntaba, siguen respondiendo a los intereses y prioridades masculinas. Por ejemplo, es impensable que haya una incorporación real de las mujeres a los espacios de poder sin que se redefinan las responsabilidades en los ámbitos privado y familiar. Una cuestión en la que se han producido también avances parciales, como el reconocimiento del permiso de paternidad personal e intransferible[37], pero que continúa estando pendiente de una transformación más radical que tiene que ver con los usos del tiempo[38], las dinámicas laborales, las exigencia de productividad del mercado o las lógicas institucionales. Además de, por supuesto, la incorporación de los cuidados como uno de los ejes clave del Estado social y de la consiguiente superación de su entendimiento como actividad privada y femenina. Ello supone a su vez superar no solo la estructura binaria histórica –público/masculino vs. privado/femenino–, sino también la concepción de los cuidados en clave identitaria y afectiva. En este sentido, habría pues que insistir no solo en la dimensión ética sino sobre todo en la políticas de los cuidados, hasta el punto de reinventarlos en clave republicana[39].

Sin avances en esta dirección, que han de ir también acompañados de cambios en la cultura política y en los imaginarios colectivos con respecto al papel de mujeres y hombres, la paridad continuará siendo un horizonte y, en el mejor de los casos, quedará limitada a una política de la presencia y a una reiteración asimilacionista de los patrones masculinos, que son los que siguen dominando la vida pública. Hasta hora, y parafraseando a Celia Amorós, podríamos afirmar que las mujeres, algunas mujeres, se ha incorporado al "espacio de los iguales" pero sin dejar de ser "idénticas". Es decir, sin que se hayan superado las estructuras que las condicionan y limitan a un estatus de ciudadanía devaluado, aunque

37 Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

38 Como bien explica Remedios Zafra, necesitamos "otro pacto con el tiempo". *El informe*. Anagrama, Barcelona, 2024, pág. 173.

39 Luciana Cadahia, *República de los cuidados. Hacia una imaginación política de futuro*. Herder, Barcelona, 2024, pág. 62.

formalmente hayan alcanzado la mayoría de edad, y en el que las referencias continúan siendo androcéntricas. Dicho de otra manera, han accedido a la ciudadanía, pero sin haber superado el estatus de "otredad". Lo cual evidencia un fracaso del "feminismo de la igualdad" en cuanto que no ha puesto en cuestión "la idea de la universalidad que inventó para sí la masculinidad"[40]. Este sería uno de los pilares de la "casa del amo" que habría que desmontar, para lo cual, entre otras medidas, sería necesario que las políticas públicas de igualdad no acaban de poner el foco en la urgente transformación de la masculinidad hegemónica y en los necesarios cambios que los hombres debemos asumir tanto en nuestra vida personal como en la dimensión más colectiva[41]. Partiendo del presupuesto de que la raíz del problema está en el mandato de masculinidad que condiciona nuestra identidad y nuestras relaciones con las mujeres, pero también con otros hombres.

La masculinidad continúa definiendo lo público y, por tanto, el ejercicio del poder, la posesión de autoridad y unas reglas de convivencia que, en gran medida, continúan amparado los binomios jerárquicos del patriarcado, empezando por el central que no es otro que el que separa lo *público/masculino* de lo *privado/femenino*. De esta manera, la lógica constitucional de la igualdad no solo no ha incorporado las diferencias, sino que ha prorrogado un modelo de asimilación que ha expandido los roles tradicionales y la jerarquía de valores propios de una cultura machista.

---

40 Laura Llevadot, *Mi herida existía antes que yo,* Tusquets, Barcelona, 2022, pág. 61.

41 En la reciente Directiva (UE) 2024/1385 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, solo encontramos una escueta referencia en este sentido. En concreto, se prevé que "las medidas preventivas deben animar a los hombres y niños a actuar como modelos positivos a seguir para promover la igualdad entre mujeres y hombres, pero también deben tener por objeto superar los estereotipos que impiden a los hombres solicitar ayuda en situaciones de violencia ejercida contra ellos. Teniendo en cuenta que, desde una edad muy temprana, los menores están expuestos a roles de género que conforman su percepción de sí mismos e influyen en sus decisiones académicas y profesionales, así como en las expectativas de sus funciones como mujeres y hombres a lo largo de toda su vida, es fundamental abordar los estereotipos de género desde la educación y los cuidados de la primera infancia" (75) Además, en el art. 34, se señala que "las medidas preventivas tendrán por objeto, en particular, rebatir los estereotipos de género perjudiciales, promover la igualdad de género, el respeto mutuo y el derecho a la integridad personal, y animar a todas las personas, sobre todo a los hombres y niños, a actuar como modelos positivos a seguir, para favorecer los cambios de comportamiento correspondientes en el conjunto de la sociedad, en consonancia con los objetivos de la presente Directiva." En el mismo sentido, la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, se refiere expresamente en su art. 8 a la necesidad de "campañas de concienciación y sensibilización dirigidas específicamente a *hombres, adolescentes y niños*".

De ahí la impotencia frente a la sucesión de datos de la realidad que nos siguen mostrando el lugar subordinado de las mujeres y que tienen su expresión más dramática en las violencias machistas que no cesan.

De acuerdo con la propuesta sistemática de Ruth Rubio-Marín, un constitucionalismo auténticamente transformador en materia de género implica la superación de un modelo igualitario que obliga a las mujeres a asumir las reglas y paradigmas masculinos. En un momento histórico en el que parece evidente que ya ha pasado el tiempo, al menos en nuestro país, de centrarnos solo en la incorporación de las mujeres a lo público y a todas las dimensiones posibles de la vida política, deberíamos insistir en la necesidad de cambiar las "reglas del juego". Unas reglas en cuya definición y negociación no participaron las mujeres, de ahí el sesgo de origen de los sistemas constitucionales, y que además respondieron al contexto y a las necesidades de un contexto histórico que nada tiene que ver con el del siglo XXI. De ahí que el objetivo, ciertamente ambicioso y diríamos, de momento utópico, no sería otro que la revisión constitucional a partir del principio de paridad y de la incorporación de las mujeres como sujetos de derecho. Una revisión que habría de afectar no solo al plano institucional sino también la parte dogmática, en cuanto que obligaría a una revisión de los considerados derechos fundamentales y a una relectura, en clave emancipadora, de todas las subjetividades posibles a partir de los principios estructurales que afirma el art. 10.1 CE: la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad. Ese sería el punto de partido para, a su vez, hacer una relectura, en clave feminista, del "orden político" y de la "paz social"[42].

En cuanto a la parte dogmática de la Constitución, y sin ánimo de ser exhaustivo, tendríamos que replantear la jerarquía de derechos heredada del orden liberal, así como el reconocimiento de "nuevos derechos", algunos de ellos incorporados a través de leyes en nuestro ordenamiento –por ejemplo, el derecho al aborto o la eutanasia– y otros necesitados de una plasmación constitucional –pensemos en los escenarios que abren las "nuevas" tecnologías. Un parte esencial de esta revisión habría de ser, claro está, la superación definitiva de un Estado social "familiarista" y, en consecuencia, la incorporación constitucional de cuestiones como un sistema público de cuidados, los derechos/deberes de corresponsabili-

42 Sobre la deseable revisión feminista de la Constitución, véanse Itziar Gómez Fernández, *Una constituyente feminista. ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?,* Marcial Pons, Madrid, 2017; y Ruth Rubio Marín y Octavio Salazar Benítez, op. cit., págs. 135-143.

dad o determinadas garantías relacionadas con las relaciones laborales. Es decir, la misma Constitución debería incorporar de manera expresa y taxativa un compromiso con las condiciones materiales de la igualdad. Además, y como desarrollaré más adelante, habría que replantear la misma categoría de sujeto de derechos. Ni que decir tiene que estos cambios deberían ir acompañados de una rigurosa revisión del lenguaje constitucional para hacerlo inclusivo y para que finalmente deje de responder a la referencialidad androcéntrica.

Las transformaciones en todo lo relativo a los derechos de la ciudadanía han de ir acompañadas de algunas de la parte orgánica. De lo contrario, seguiremos cometiendo el error y la ingenuidad de pensar que la garantía de los derechos puede ser efectiva sin contar con una estructura institucional que la facilite. Es decir, es imposible avanzar en derechos sin incidir en eso que Gargarella denomina "sala de máquinas" de la Constitución[43]. Más allá de cómo la paridad habría de proyectarse en todos los órganos e instituciones, y de cómo habría de cerrarse en clave federal y cooperativa un modelo territorial que condiciona la efectividad y la igualdad –de los derechos–, nuestra democracia constitucional debería abrir espacios de participación que facilitaran una mayor deliberación pública. De manera singular, debería prestarse atención al papel tan relevante de lo local en las claves paritarias que estamos comentando y, por tanto, en la necesidad de dotar a dicho ámbito administrativo de competencias y recursos para contribuir a cambios relacionados con los entornos más cotidianos de la ciudadanía.

Se trataría, nada más y nada menos, que de superar al fin el persistente orden de género, lo cual supone superar la "ciudadanía sexuada" en que se apoya[44], las relaciones jerárquicas y asimétricas –o sea, de poder– que articulan las vidas de mujeres y hombres, así como la masculinidad entendida como una especie de "megaestructura de pensamiento"[45].

Todo ello supone cuestionar todos los entramados de poder que sustentan las democracias contemporáneas, lo cual supone, a su vez, cuestionar no solo *quiénes* ejercen el poder sino también *cómo* y *para qué* lo ejercen. Al mismo tiempo, habrá de tenerse en cuenta cuáles son los criterios que sirven para definir la autoridad en las sociedades contem-

---

43 Roberto Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución,* Katz, Barcelona, 2015.

44 Blanca Rodríguez Ruiz, "Hacia un Estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía", *Revista de estudios políticos*, nº 149, 2010, pág. 90.

45 Iván Jablonka, *Hombres justos,* Anagrama, Barcelona, 2020.

poráneas y, en general, cuáles son los factores que determinan cuestiones como el prestigio en ámbitos no solo políticos sino también científicos o culturales. Por ejemplo, habría que preguntarse cómo definimos los criterios de "mérito" o "capacidad" que sirven de referencia para el acceso a los cargos públicos o cómo, en general, entendemos la "excelencia" en el plano académico. Es decir, es necesario superar la masculinidad en cuanto referencia estructural y simbólica no solo de lo público, sino también de todas las narrativas vinculadas al ejercicio del poder y a la asunción de responsabilidades de las que durante siglos fueron excluidas las mujeres. De ahí que la paridad no deba entenderse en un sentido meramente cuantitativo sino que también implica una transformación sustantiva de los valores dominantes y de las reglas hechas a imagen y semejanza de los hombres. Ello supone cuestionar la referencia del *homo economicus* y con ella la identificación del proyecto humano, incluso diríamos de un modelo de civilización, con la "potencia masculina"[46].

Al mismo tiempo, la revisión constitucional deseable debería ir acompañada de un riguroso cuestionamiento de las bases económicas de un sistema que prorroga el triángulo *patriarcado-capitalismo-masculinidad* y que se apoya en lógicas de dominio y exclusión. Es decir, de poco servirán los cambios constitucionales y las reformas legales si no avanzamos hacia una superación de un sistema económico depredador y extractivista, perfectamente ajustado al paradigma del varón hegemónico, o si no revisamos el entendimiento de las relaciones laborales y, en general, de una cultura ligada al trabajo que ampara explotaciones –y auto explotaciones– y que no ha hecho sino colocar en el centro de nuestras vidas la dedicación a dichas actividades. Es decir, no se trataría solo de, por supuesto, mejorar las condiciones laborales y de luchar contra la explotación de tantos sujetos y colectivos, sino de cuestionar la misma centralidad del trabajo en nuestras vidas y la difícil sostenibilidad de un modelo en el que es prácticamente imposible que el individuo desarrolle otras capacidades y potencias ligadas a sus vertientes personales y afectivas. De esta manera, por ejemplo, tendríamos que abordar de una vez por todas el problema estructural que supone la imposible conciliación de la vida pública y privada, de tal manera que la respuesta no venga solo de la garantía de derechos/deberes de corresponsabilidad sino que también nos replanteemos el lugar del trabajo de nuestras vidas, la organización de los tiempos (los personales y los colectivos) y, en general, toda una

46 Franco Berardi, *Futurabilidad. La era de la impotencia y el horizonte de la posibilidad,* Caja negra, Buenos Aires, 2019, pág. 81.

cultura forjada en torno a la proyección profesional/laboral y que nos enreda a todos y a todas –también ahora a las mujeres *empoderadas*– en una espiral de inhumana entrega y de servidumbres apenas censuradas. Es como si la inercia del sistema y las urgencias de la supervivencia diaria nos hubieran llevado a dar por buenas una serie de pautas y (dis) valores que condicionan hasta extremos insoportables el libre desarrollo de nuestra personalidad. Unas dificultades que, obviamente, se multiplican en el caso de aquellas personas y colectivos en los que se entrecruzan diversos factores de discriminación. De ahí que, como he apuntado con anterioridad, debamos tener presente el principio de interseccionalidad como clave interpretativa del Derecho y como eje crítico en cualquier política pública, ya que sin esa perspectiva será imposible empezar a desmantelar las relaciones de poder que sostienen la interacción del sistema sexo/género con un capitalismo neoliberal y global que escapa a las limitaciones de un Estado de Derecho[47].

Pensemos, por ejemplo, en cómo la suma de esos dos sistemas se proyecta de manera singularmente dramática en las mujeres, de manera especial en aquellas que se encuentran en peores condiciones socioeconómicas. Ello está legitimando la continuidad e incluso expansión de dinámicas explotadoras –por ejemplo, en todo lo relativo a la industria sexual[48]– y que se nutren de las servidumbres que se mueven en redes globales, como pueden ser aquellas que hacen conviertes a las mujeres migrantes en las trabajadoras que, en condiciones precarias, se están ocupando de los trabajos de cuidados y, de esta manera, están permitiendo que una minoría de mujeres, en este sentido también privilegiadas, accedan a un estatus pleno de la ciudadanía. El cual, como nos evidencia las situaciones comentadas, no depende tanto, o al menos no solo, de su configuración jurídica, sino de las condiciones materiales que lo sostienen.

V. EL HORIZONTE DE LA EQUIVALENCIA EXISTENCIAL

La superación de ese bucle en que parece instalado el principio de igualdad en el constitucionalismo contemporáneo, deudor todavía de las

---

47 Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharya, Nancy Fraser. *Manifiesto de un feminismo para el 99%.* Herder, Barcelona, 2019.

48 Véase en este sentido Rosa Cobo Bedía, *La prostitución en el corazón del capitalismo.* La Catarata, Madrid, 2021.

tensiones entre su dimensión formal y material, así como de un entendimiento parcial y frágil de la paridad, pasa también por que nos planteemos cuál debería el fundamento, y al mismo tiempo el objetivo, de las democracias. Entendidas éstas como procesos vivos, abiertos, en permanente transformación, y no como una suerte de marco sólido que imposibilita su puesta al día. De ahí que me parezca más que oportuno hablar de la "equivalencia existencial" como el presupuesto que implica entender la igualdad como punto de llegada y que nos evita incurrir en el error tan habitual de entender aquélla desde la posición jerárquica de quien tiene un estatus de privilegio[49]. Hablar por tanto de equivalencia existencial supone tener muy presente las condiciones sociales, económicas y culturales en que vivimos los sujetos –y, en paralelo, claro, las necesaria tarea redistributiva de unos Estados auténticamente sociales–, así como plantear el mismo entendimiento de los sujetos de derecho teniendo en cuenta la complejidad y la diversidad de lo humano. Hablamos por tanto de complejizar la igualdad, integrando como parte esencial de ella las diferencias y teniendo presente que las subjetividades nunca pueden concebirse como una esencia –de ahí mi rechazo al concepto de identidad, al menos en lo que ha sido su uso más habitual en los últimos años– sino como procesos de construcción y reconstrucción en los que el individuo siempre anda librando batallas entre lo biológico y lo social-cultural.

En este sentido, y conectando con las propuestas de revisión constitucional antes apuntadas, un elemento clave de reflexión jurídico-constitucional en el presente siglo es la misma consideración del "sujeto de derechos", desde múltiples perspectivas. Se trataría de superar de una vez por todas la referencia normativa construida sobre el sujeto varón, adulto, blanco, propietario y con trabajo productivo –además de heteronormativo y con unas capacidades suficientes para su papel de proveedor–, para pensar en un estatus jurídico ampliado de ciudadanía mucho complejo y plural. De entrada, el gran reto pendiente es la superación definitiva del vínculo entre ciudadanía y nacionalidad, y a partir de él el entendimiento restrictivo de los derechos de las personas extranjeras y el abordaje de los fenómenos migratorios en términos de seguridad y no de derechos humanos. Además, y entre otras muchas cuestiones, habría que someter a una serie reflexión el mismo parámetro de "mayoría de edad" y, en consecuencia, el estatus jurídico de las personas menores. En

49 Tomo el término de Susana Covas, "¿Qué lugar ocupamos las mujeres en el trabajo que se viene haciendo con los hombres?", *Intervenciones con hombres. ¿Por qué, para qué y cómo? Análisis crítico,* Ayuntamiento de Getafe, 2022, págs. 23-56.

el otro extremo del arco vital, habría que prestar atención a la realidad de las personas de edad avanzada, en un momento en el que asistimos a un envejecimiento creciente de la población y a una necesidad de modificar los parámetros sobre los que habitualmente el Derecho contempló la vejez[50]. En la misma línea, habría que tener presente, en la línea que ya lo ha hecho la reciente legislación[51], el reconocimiento de los sujetos con capacidades diversas.

Por otra parte, será imposible hablar de "equivalencia existencial" de sujetos si el ordenamiento no reconoce las distintas maneras de construcción de las subjetividades, lo cual supone el desafío de superar el modelo binario de género y dar entrada al reconocimiento no solo de las personas trans, sino también, y creo que es la gran cuestión pendiente, a las no binarias y de género fluido[52]. Ello supondrá remover uno de los parámetros fundacionales del contrato social de la Modernidad, en sintonía con los cambios a que estamos asistiendo en la construcción de la identidad personal en este siglo, y someter a un análisis crítico categorías como "hombre" o "mujer" en la medida en que han sido artefactos políticos, ficciones incluso, mediante las que durante siglos se ha legitimado un orden asimétrico y jerárquico. En esta "revolución" será esencial que tengamos presente cómo inciden las relaciones de poder en la construcción de los sujetos y, por tanto, cómo también una categoría como "mujer" se ve atravesada por múltiples opresiones, lo cual avala la imposibilidad de una lectura esencialista y uniforme. Por el contrario, estamos ante una

---

50 Sobre esta cuestión véase el Informe de la Experta Independiente de Naciones Unidas sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Claudia Mahler: *https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/215/66/pdf/g2121566.pdf* (consultado: 12/09/24).

51 En estes sentido, la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, supone un cambio de paradigma en cuanto al tratamiento jurídico de estas ciudadanas. Tal y como se explica en la Exposición de Motivos, y de acuerdo con la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, "se impone así el cambio de un sistema como el hasta ahora vigente en nuestro ordenamiento jurídico, en el que predomina la sustitución en la toma de las decisiones que afectan a las personas con discapacidad, por otro basado en el respeto a la voluntad y las preferencias de la persona quien, como regla general, será la encargada de tomar sus propias decisiones.

52 Esta es una de las carencias más censurables de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. Sobre esta cuestión véase el estudio publicado por el Ministerio de Igualdad en 2022 con el título *Estudio sobre las necesidades y demandas de las personas no binarias en España: https://www.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Estudio_no_binarios_accesibilidad.pdf (consultado: 12/09/24).*

categoría problemática y en permanente movimiento. En este sentido, una herramienta como el género seguirá siendo útil en la medida en que la asumamos no en clave identitaria sino en cuanto: a) instrumento de disección crítica de las relaciones de poder; b) palanca capaz de hacer altar las costuras patriarcales. Ello nos ha de llevar a entender, el sujeto político del feminismo no en términos biológicos, estáticos o inherentes, sino relacionales y en cuanto motor de cambio social. De esta manera, "la controversia espinosa acerca de cuál deba ser el sujeto político del feminismo, si únicamente las mujeres poseedoras de vagina, si también los hombres, los homosexuales o los trans, quizás se resuelva cuestionando la noción misma de sujeto político. Por nómada, quebrada y vacía que se pretenda, esta noción sigue sosteniéndose sobre una idea de sujeto como entidad más o menos estable y autoconsciente hace tiempo periclitada"[53].

Las transformaciones apuntadas con relación a las subjetividades suponen, en definitiva, ir más allá del principio de no discriminación y de, por tanto, la mera identificación de determinados factores que el ordenamiento entiende que no pueden dar lugar a tratos discriminatorios (en la línea del art. 14 CE o de la reciente Ley 15/2022). Se trataría más bien de un garantía "en positivo" de las distintas maneras de ser sujeto y de las diversas proyecciones en que se sustancian la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad. E insisto, esta dimensión será inseparable de las condiciones materiales –art. 9.2 CE–, lo cual obligará a un compromiso público reequilibrador y a una exigencia de interpretación y aplicación del Derecho en clave de justicia social. O, lo que es lo mismo, a tener presente la dimensión prestacional de todos los derechos (no solo los sociales).

La igualdad de estatus de mujeres y hombres –o, en otras palabras, nuestra equivalencia en cuanto sujetos políticos– requiere que la paridad se convierta en el principio estructural de las democracias, lo cual supone desmantelar las divisiones clásicas del patriarcado –las esenciales: público/privado, trabajos productivos/reproductivos, razón/emoción– y poner las bases para romper con un orden binario de género que durante siglos ha causado tantas injusticias, violencias y discriminaciones. Es éste sin duda un objetivo a largo plazo en cuanto que estamos todos y todas inmersos en un espacio cultural y simbólico que se nutre de la división binaria de los sujetos y de un marco epistemológico basado también en oposiciones dualistas. En este sentido, por ejemplo, no olvidemos el

53 Laura Llevadot, *Mi herida existía antes que yo,* Tusquets, Barcelona, 2022, pág. 50.

flagrante error que ha supuesto durante siglos entender la Naturaleza, y al resto de seres vivos distintos a los humanos, como un espacio ajeno e incluso opuesto a lo que entendíamos por Cultura o creación de la inteligencia de los hombres. De ahí las terribles consecuencias que estamos sufriendo en el planeta y que no son sino consecuencia de la percepción de los recursos naturales como espacio de explotación y aprovechamiento, sobre los que siempre proyectamos las lógicas de dominio patriarcales. Una realidad sobre la que desde hace décadas nos avisa el ecofeminismo y que nos obligaría a tener presente que somos sujetos, y que sobrevivimos como tales, en un entorno natural y gracias a unos "bienes comunes" que deberían ser prioritarios en cuanto su protección[54]. En este sentido, un eje esencial de este proyecto político sería la asunción del "principio de equidad generacional"[55] y una reformulación de los derechos desde una perspectiva relacional[56].

Por lo tanto, junto a los cambios constitucionales, jurídicos y políticos apuntados, es necesaria también una revolución ética y epistemológica. La primera supondrá incorporar a lo público y a lo colectivo la ética del cuidado y la no violencia, los valores de la sostenibilidad y la solidaridad, así como el fomento de unos instrumentos socializadores que permitan el reconocimiento, que no la perversa tolerancia, de las diferencias. Ello pasa necesariamente por la superación de un orden cultural y simbólico construido a partir de la masculinidad y de los valores a ella asociados (que, en gran medida, son los que sostienen y reproduce un sistema económico incompatible con la igualdad). La segunda implicará superar los paradigmas androcéntricos desde lo que hemos construido la Ciencia, la Cultura y los saberes en general. Esto conllevará el cuestionamiento crítico de teorías totalizadoras, de certezas dogmáticas y de categorías "supuestamente" universales. Se trata, nada más y nada menos, que de romper con el "logos fálico" y con una cultura androcentrada que, además, se ha nutrido siempre de esquemas dualistas y binarios[57]. Unos esquemas que, por cierto, no dejan de reproducirse en la dinámicas frentistas y oposicionales del ámbito político y que ahora encuentran en

54 Luigi Ferrajoli, *Por una Constitución de la Tierra,* Trotta, Madrid, 2022.

55 Giacomo Palombino, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*. Le Monnier Università, Firenze, 2022.

56 Mª Eugenia Rodríguez Palop, "Reformular los derechos humanos desde una visión relacional. El fin de la inmunidad y la autosuficiencia", *Derechos y libertades*, nº 36, Época II, enero 2017, págs. 135-166.

57 Unos esquemas binarios que, por cierto, contribuyen a mantener y reforzar los estereotipos. Alazne Irigioien Domínguez, op. cit., pág. 310.

las redes sociales un espacio privilegiado de combate. En esta línea, por supuesto, tendremos que revisar también una manera no solo de crear sino también de *pensar* el Derecho que asimila los constructos sociales que identificamos con el género y que contribuye, en lugar de erradicarlos, a mantenerlos.

Es urgente, pues, una revisión profunda de los presupuestos de todos los campos del saber, construidos a partir de referencias androcéntricas y de la devaluación de las mujeres y "lo femenino", así como de todos los sujetos que no encajaban en las pautas heteronormativas y androcentradas. Ello ha contribuido a generar dinámicas de exclusión de sujetos y colectivos en función de una masculinización del conocimiento y de sus consiguientes violencias. En definitiva, y si frente a la masculina "fantasía de invulnerabilidad" proponemos como presupuesto ontológico justamente el opuesto[58], es decir, nuestra común vulnerabilidad, ello habrá de ir acompañado también de la asunción de una cierta "vulnerabilidad epistémica"[59].

Las transformaciones propuestas, tanto en lo relativo a los sujetos como en lo que tiene que ver con la ética y la epistemología, habrá de tener una proyección imprescindible en el ámbito educativo. En este sentido, se impone una relectura, en clave inclusiva e interseccional, de los fines que marca el art. 27.2 CE, así como una indiscutible apuesta por un sistema educativo público y laico. Es decir, una escuela cuyo objetivo fundamental sea desarrollar libremente la personalidad de los sujetos, o lo que es lo mismo, dotarlos de herramientas para que sean capaces de ser autónomos y de dirigir sus proyectos vitales en condiciones de equivalencia. Un programa educativo que debe incorporar los cuerpos diversos y las emociones a las aulas, al tiempo que favorece subjetividades relacionales[60]. Aunque ello suponga en muchos casos rebelarse contra las cosmovisiones parentales o los marcos culturales de referencia[61]. De

58 Lola López Mondéjar, *Invulnerables e invertebrados,* Anagrama, Barcelona, 2022, pág. 7.

59 Alfredo Ramos, *Perforar las masculinidades,* Bellaterra, Barcelona, 2024, pág. 163.

60 "El aprendizaje relacional es vivencial, experiencial, no racional, por lo que no se puede aprender con la razón y poner en juego con la simple voluntad". Almudena Hernando, op. cit., pág. 215.

61 En este sentido, la STC 26/2024, de 14 de febrero, resolvió un recurso de amparo en el que, ante un conflicto entre un padre y una madre divorciados sobre la educación de la hija, decide dar la razón a la madre que era partidaria de que acudiese a un colegio laico frente a la preferencia del padre por uno concertado de carácter religioso. La

ahí, insisto, la necesidad de que la enseñanza responda a unos valores y objetivos desvinculados de morales particulares y comprometidos con lo común.

VI. CONCLUSIONES

El horizonte de la equivalencia existencial de todos los sujetos supone un ambicioso proyecto de revisión constitucional y de profundización en unos sistemas democráticos que, hoy por hoy, no dejan de perder legitimidad y se enfrentan a escenarios cada vez más complejos. Todo ello en un momento histórico de amenazas evidentes para lo que entendimos como conquistas de los Estados de derecho y en el que la suma de incertidumbre y complejidad exige unos singulares niveles de inteligencia de los sistemas democráticos[62]. Un propósito ante el que no podemos obviar el mundo globalizado que vivimos, las tensiones geoestratégicas que nos condicionan o la misma incapacidad del Derecho para poner límites a poderes que ya no son los estatales o públicos. O, lo que es lo mismo, ante un "capitalismo caníbal" que devora la democracia y el planeta (Fraser, 2023).

Ante este panorama, es evidente, o debería serlo, que muchas de las herramientas y paradigmas que en los siglos anteriores permitieron consolidar en parte de planeta unas democracias imperfectas ya no nos sirven. Sin embargo, muy especialmente en el ámbito jurídico seguimos empeñados en recurrir a ellos, en muchas ocasiones con una cierta –y paralizante– melancolía, o bien, en el mejor de los casos, recurrimos a cirugías parciales o cambios puramente estéticos que no modifican las estructuras[63]. Algo muy evidente en todo lo relativo a la gran cuestión pendiente de la democracia: la igualdad de estatus de mujeres y hombres. Y, ligado a ella, la consiguiente construcción de un "nosotres" que sigue

---

argumentación del TC se basa en gran medida en el presupuesto de que un colegio no marcado por un ideario religioso puede preservar de manera más satisfactoria la "autodeterminación" de la niña y, por tanto, proteger los intereses de la menor de edad, incluso aun cuando ella suponga abrir la posibilidad de que acabe contradiciendo las creencias o cosmovisiones paternas.

62 Daniel Innerarity, *La libertad democrática*, cit., pág. 28.

63 Cuando la verdadera solución, y estoy de acuerdo con Daniel Innerarity, "pasa por el diseño institucional y las condiciones sistémicas". *La libertad democrática,* cit., pág. 60.

amparando lógicas excluyentes y que incluso ampara en ocasiones una visión elitista de un sistema en el que la soberanía reside en el pueblo.

Estamos en un momento, pues, decisivo en cuanto a la necesidad, urgencia diría yo, de acometer cambios sustantivos y de, como mínimo, abrir debates que, por más que puedan resultar incómodos, son los únicos que pueden abrir esperanzas y oportunidades. Creo que con carácter previo al abordaje de una hipotética reforma constitucional y de que incluso sigamos incorporando al ordenamiento leyes que serán sino frágiles y parciales conquistas, tendríamos que plantearnos cuáles han de ser los presupuestos jurídicos desde los que construir otro modelo de democracia, que habrá de ser, al fin, paritaria e inclusiva. En este ambicioso proyecto es esencial la responsabilidad de quienes nos dedicamos a la investigación y al estudio crítico del Derecho, y muy especialmente de quienes tratamos de mostrar las insuficiencias de los sistemas constitucionales y su incapacidad para garantizar la dignidad de todos los sujetos. En este sentido, los feminismos jurídicos llevan décadas aportando no solo una mirada crítica sino también alternativas. Por lo tanto, un primer paso, todavía pendiente, sería dotar de autoridad epistémica a estas corrientes críticas, que al fin sean incorporadas al ámbito académico sin sospechas de subalternidad y que formen parte de un debate no solo político, sino también científico, en torno a los retos que como Humanidad tenemos por delante. Sin este primer paso, mucho me temo que las propuestas que hagamos desde espacios individuales o colectivos, como puede ser la Red feminista de Derecho constitucional, no rebasarán el núcleo estrecho de quienes las trabajamos y carecerán de valor epistémico entre la comunidad científica. De ahí la urgencia, para empezar, de que los feminismos, no solo jurídicos, se incorporen en los marcos educativos y científicos, en los ámbitos institucionales que avalan las carreras investigadoras y, por supuesto, en las Universidades y centros de investigación tanto en su dimensión docente como en la que implica construcción del pensamiento. Dos dimensiones, por cierto, también de alguna forma prisioneras de los esquemas dualistas a los que antes me refería y que de alguna forma dificultan un abordaje práctico y plural de los problemas del mundo presente.

Con fundamento en las sólidas y plurales aportaciones de los feminismos jurídicos, entiendo que, de manera resumida, el gran reto jurídico-constitucional, y también yo diría que ético-epistemológico, pasa por dos vías interrelacionadas:

1ª) El reconocimiento de la autonomía, entendida en cuanto capacidad de autodeterminación y "configuración autónoma del propio plan de

vida" (STC 60/2010, de 7 de octubre), como principio constitucional que acoge las tres dimensiones básicas de un sujeto: la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad y la integridad personal[64]. Una autonomía que siempre ha de entenderse de forma relacional y que requerirá de recursos materiales y simbólicos para que pueda traducirse en una praxis emancipadora[65]. De ahí su conexión estrecha con unos Estados sociales que han de garantizar no solo los derechos con los que comparten adjetivo sino también las vertientes prestacionales del resto de derechos[66].

No se trata pues de insistir en la libertad propia del sistema neoliberal (y patriarcal) que presupone que todos podemos elegir, y que además se alía con una "engañosa" igualdad de oportunidades, sino del reconocimiento efectivo de un marco de "opciones significativas" en las vidas de los sujetos[67]. Teniendo presente que "las personas no *somos* libres cuando nada ni nadie interfiere sobre nosotros, sino que, como nos ha enseñado el republicanismo, nos *hacemos* libres cuando no estamos atados a vínculos de dependencia y sumisión"[68].

Desde este principio de autonomía relacional no solo garantizaremos de manera más efectiva los derechos de las mujeres –por ejemplo, los sexuales y reproductivos– sino que también se propiciará un marco para el libre desarrollo de los sujetos en todas sus dimensiones, incluidas las sexuales o las relacionadas en general con la identidad.

El reto, ciertamente ambicioso, es construir un mundo sin dominación –o sea, sin masculinidad–, sin jerarquías y sin las jaulas que representa el género. De ahí la necesaria superación de las luchas identitarias y la insistencia en las claves emancipadoras del feminismo, lo cual ha de llevarnos al reconocimiento de que todos somos, en definitiva, sujetos

---

64 Octavio Salazar Benítez, "La autonomía como capacidad de autodeterminación. La consolidación de un nuevo paradigma en la jurisprudencia del Tribunal constitucional", *Teoría y realidad constitucional,* nº 54, 2024, págs. 163-187.

65 Silvina Álvarez Medina, *La autonomía de las personas. Una capacidad relacional.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.

66 En este sentido, la STC 44/2023, en la que el TC avala la constitucionalidad de la LO 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de interrupción voluntaria del embarazo, vincula la protección del derecho a la autonomía reproductiva de las mujeres con la vertiente prestacional del derecho (FJ 8º). En la misma línea, la STC 19/2023, de 22 de marzo, que avala la constitucionalidad de la LO 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, habla de "derecho subjetivo de carácter prestacional" (FJ 6º).

67 Silvina Álvarez Medina, "El umbral de autonomía", en Liborio Hierro (ed.), *Autonomía individual vs. autotomía colectiva,* Marcia Pons, Madrid, 2014, pág. 58.

68 Luciana Cadahia, op. cit., pág. 48.

nómades[69], en tránsito, en movimiento, fronterizos y mestizos. O, lo que es que lo mismo, se trataría de reconocer la androginia como horizonte liberador –"ser andrógino es aceptar el extranjero interior, ser más libres en nuestra representación, escapar a las cristalizaciones identitarias a favor de una dinámica creativa constante"[70]– y, en consecuencia, superar las ficciones políticas creadas por el sistema sexo/género y apuntaladas por la Medicina, las religiones y el Derecho[71]. Incluso deberíamos plantearnos que ha llegado el momento de "reivindicar la no identidad, la monstruosidad, la duda, la herida, la falta, el no saber, frente a un mercado, un derecho y un discurso médico que nos quiere íntegros, unívocos y acabados"[72].

Este proyecto nos obligará a superar los esencialismos y los "lugares seguros", de tal forma que avancemos en "interpretaciones transformadoras que a la postre desmoronen todo el sistema jurídico anclado tanto en la concepción del sujeto masculinista, como en el artificio binario del sexo/género, que mantiene y reproduce la violencia de género en todas sus dimensiones"[73]. Se trataría, pues, de asumir "una noción más amplia y poliforme de subjetivación, entendida como proceso de creación de existencias"[74]. Como bien apuntara Teresa de Lauretis, "a través de ese proceso uno se coloca a sí mismo o se ve colocado en la realidad social, y con ello percibe y aprehende como algo subjetivo (referido a uno mismo u originado en él) esas relaciones –materiales, económicas e interpersonales– que son de hecho sociales, y en una perspectiva más amplia, históricas. El proceso es continuo, y su final inalcanzable o diariamente nuevo. Para cada persona, por tanto, la subjetividad es una construcción sin término, no un punto de partido o de llegada fijo desde donde uno interactúa con el mundo"[75].

---

69 Rosi Braidotti, *Sujetos nómades: corporización y diferencia sexual en la teoría feminista contemporánea*. Paidós, Barcelona, 2000.

70 Lola López Mondéjar, op. cit., pág. 335.

71 Ruth Rubio Marín y Stefano Osella, "El nuevo derecho constitucional a la identidad de género: entre la libertad de elección, el incremento de categorías y la subjetividad y la fluidez de sus contenidos. Un análisis desde el derecho comparado", *Revista Española de Derecho Constitucional,* nº 118, 2020, págs. 45-75.

72 Laura Llevadot, op. cit., pág. 69.

73 Ana Micaela Alterio, "*Transladando* sujetos políticos en categorías jurídicas: los desafíos del derecho a la igualdad" (texto pendiente de publicación, facilitado por la autora).

74 Carolina Meloni, *Feminismos transfronterizos. Mestizas, abyectas y perras*. Kaótica, Madrid, 2021, pág. 10.

75 Teresa de Lauretis, *Alicia ya no. Feminismo, semiótica, cine*. Cátedra, Madrid, 1992, pág. 253.

Ello supondría, como presupuesto, incorporar los cuerpos en nuestras reflexiones sobre la subjetividad y las condiciones que hacen posible la igualdad. Algo de lo que saben mucho las mujeres, ya que sus cuerpos han sido y son "campos de batalla" en el orden patriarcal, y de lo que poco queremos saber los hombres, dotados de unos cuerpos hegemónicos, supuestamente universales y construidos socialmente con la máscara de potencia. De ahí que todos los sistemas masculinos y masculinizados, incluido el jurídico, hayan actuado en una mayoría de ocasiones como si fuéramos sujetos sin cuerpo. Solo desde una resignificación de los cuerpos será posible, hoy en día, dotar de contenido cierto a principios como el de dignidad humana o al ejercicio de nuestras libertades[76].

2ª) La superación del presupuesto ontológico sobre el que edificamos los sistemas constitucionales y que nos otro que la "omnipotencia masculina"[77], traducida en la referencia del sujeto varón hegemónico, supuestamente independiente, sin responsabilidades afectivas y de mantenimiento de vínculos, y perfectamente ajustado a las necesidades productivas del mercado. Una referencia construida sobre la servidumbre de las mujeres –además de sobre el sometimiento de pueblos y colectivos esenciales para la continuidad del sistema– y que durante siglos ha dado lugar a un contrato social excluyente y elitista. Por el contrario, el presupuesto ontológico desde el que contemplar lo humano, y por tanto los sujetos y sus derechos, ha de ser el de la vulnerabilidad y la consecuente interdependencia.

En consecuencia, una acción esencial y prioritaria en este proceso será la superación de una cultura masculina y de un paradigma de sujeto construido sin tener presente la dimensión relacional y, por tanto, los cuidados y los afectos. De ahí la necesidad, urgente, de incidir en el cuestionamiento crítico de la masculinidad tradicional y de adoptar políticas públicas que incidan en una socialización diversa de los hombres.

Ello nos obligará, como antes apuntaba, a una revisión de la teoría de los Derechos Humanos, de sus jerarquías y de todas las divisiones jerár-

---

76 En esta línea, y tal como reivindicara de manera insistente bell hooks, habría que incorporar los cuerpos a los espacios educativos. *Enseñar a transgredir. La educación como práctica de la libertad,* Capitán Swing, Madrid, 2021.

77 Se trata de una absoluta fantasía sobre la que hemos edificado los sistemas constitucionales y una determinada forma de concebir el poder, cuando la realidad nos demuestra que "el poder es casi siempre parcial, conseguido a base de compromisos y renuncias. Lo único que puede ser absoluto es la impotencia; el poder real es siempre limitado, una realidad compartida. El poder absoluto solo se encuentra en la ensoñación unilateral…" Daniel Innerarity, *La libertad democrática,* cit., pág. 46.

quicas establecidas por el patriarcado, además de por supuesto a desentrañar y combatir todas las formas de opresión que hacen que la *vulnerabilidad* se transforme en *precariedad*.

De esta manera, entiendo que, frente a las dinámicas políticas que han puesto en el centro las confrontaciones identitarias, siguiendo además esa lógica dualista tan perversa que antes denunciaba (nosotros/los otros; *nosotras/las otras*), la referencia habría de situarse en las necesidades y en los objetivos compartidos. Es decir, la clave de la acción política emancipadora debería ser las condiciones y requisitos para que cualquier sujeto tuviera una vida digna de ser vivida, partiendo de la pluralidad de experiencias y realidades, de los múltiples cuerpos y opciones en que se materializa la humanidad. Tendríamos pues que partir de dos presupuestos ineludibles para garantizar el éxito de este nuevo proyecto civilizatorio: 1º) sincronizar "los diversos vocabularios que hacen la vid más habitable"[78]; 2º) recordar que "las necesidades trascienden las identidades, y las necesidades en común construyen puentes y horizontes compartidos"[79].

Todo ello, insisto, desde el entendimiento de nuestra relacionalidad, no solo entre nosotros en cuanto humanos sino también con el resto de los seres vivos y con la misma Naturaleza. De esta forma, y frente a las derivas individualistas y narcisistas de esta época, lamentablemente acompañadas de trincheras en pugna, colocaríamos lo común en el centro de la acción política. Lo común, en un sentido republicano, como ámbito que posibilita que cada cual tenga la vida que quiera tener, que siempre habrá de ser una vida comprometida con las de los otros. Es decir, "debemos transitar desde la autonomía hacia la responsabilidad, donde ya no se trata tanto de defender una esfera de autarquía como de configurar una subjetividad que se haga cargo de cuanto tenemos en común"[80]. En este sentido, lo que proponemos es una *gobernanza relacional*[81]. Esta nueva "gobernanza" debería partir de tener en cuenta todas las "luchas por los límites atinentes a la dominación de género, la ecología, el racismo, el imperialismo y la democracia". Es decir, se trataría de "imaginar nuevas configuraciones, no «meramente» de la economía, sino de la relación de la economía con la sociedad, con la naturaleza y con la organización política"[82].

---

78 Judith Butler, *¿Quién teme al género?,* Paidós, Barcelona, 2024, pág. 276.
79 Christo Casas, *Maricas malas,* Paidós, Barcelona, 2023, pág. 246.
80 Daniel Innerarity, *La libertad democrática,* cit., pág. 18.
81 Daniel Innerarity, *Una teoría de la democracia compleja,* cit., pág. 127.
82 Nancy Fraser, *Capitalismo caníbal*, cit., pág. 55.

La cuestión es, pues, como tejer una nueva comunidad, no sustentada en los "pactos de caballeros" sino más bien en la posibilidad de un ethos inclusivo, imperfecto y apoyado en dimensiones tradicionalmente devaluadas como los cuidados y, en general, la sostenibilidad de la vida[83]. Se trataría de "radicalizar formas de vida más fraternas desde una perspectiva feminista"[84]. Un reto urgente, el de "las políticas de lo común", frente a las amenazas que hoy en día ponen en peligro nuestros derechos y libertades[85].

Esa perspectiva fraterna exige tender puentes, abrir conversaciones y trazar horizontes compartidos. Es decir, y como nos sugiere Judith Butler, "las luchas intestinas deben convertirse en conversaciones y confrontaciones dinámicas y productivas, por difíciles que sean, dentro de un movimiento expansivo consagrado a la igualdad y a la justicia, a preservar y afirmar las libertades y los poderes sin los cuales la vida no puede ser vivida las políticas son injustas"[86].

No se me ocurre un escenario más democrático. Hará falta, sin duda, imaginación y potencia política. La misma que ha alimentado durante siglos la lucha pacífica de tantas mujeres que, tras haber tomado conciencia de su estatus subordinado, evidenciaron el carácter incompleto de nuestras democracias. Para ello, "el feminismo no solo no debe renunciar a lo público, sino que debe radicalizarse desde allí para pensar lo común. Esto implica hacer dos cosas: por un lado, inscribirnos en un determinado tipo de tradición republicana para pensar la cosa pública y, por otro, repensar el problema de lo público y lo doméstico a partir de lo común"[87].

BIBLIOGRAFÍA

Alterio, Ana Micaela. "*Transladando* sujetos políticos en categorías jurídicas: los desafíos del derecho a la igualdad" (texto pendiente de publicación, facilitado por la autora), 2024.

Álvarez Medina, Silvina. "El umbral de autonomía", en Liborio Hierro (ed.), *Autonomía individual vs. autotomía colectiva*, Marcia Pons, Madrid, 2014,

83 Octavio Salazar Benítez, *La vida en común. Los hombres (que deberíamos ser) después del coronavirus*, Galaxia-Gutenberg, Madrid, 2021.

84 Luciana Cadahia, op. cit., pág. 23.

85 Mª Eugenia Rodríguez Palop, *Revolución feminista y políticas de lo común frente a la extrema derecha*, La Catarata, Madrid, 2019.

86 Judith Butler, *op.* cit., pág. 98.

87 Luciana Cadahia, op. cit., pág. 127.

págs. 53-79; *La autonomía de las personas. Una capacidad relacional.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.

Arruzza, Cinzia; Bhattacharya, Tithi, y Fraser, Nancy. *Manifiesto de un feminismo para el 99%.* Herder, Barcelona, 2019.

Barrère Unzueta, Mª Ángeles. *Feminismo y Derecho. Fragmentos para un Derecho antisubordiscriminatorio*, Olejnik, Santiago de Chile, 2019.

Berardi, Franco. *Futurabilidad. La era de la impotencia y el horizonte de la posibilidad*, Caja negra, Buenos Aires, 2019.

Braidotti, Rosi. *Sujetos nómades: corporización y diferencia sexual en la teoría feminista contemporánea*. Paidós, Barcelona, 2000.

Butler, Judith. *¿Quién teme al género?,* Paidós, Barcelona, 2024.

Cadahia, Luciana. *República de los cuidados. Hacia una imaginación política de futuro.* Herder, Barcelona, 2024.

Canyelles Gamundí, Caterina. *Machismo y cultura jurídica. Etnografía del proceso judicial de la violencia de género*, Virus, Barcelona, 2023.

Cárdenas Cordón, Alicia. *Tribunal constitucional y orden de género. Propuestas para una justicia constitucional de la igualdad*. Tesis doctoral inédita, Universidad de Córdoba, 2024.

Casas, Christo. *Maricas malas,* Paidós, Barcelona, 2023

Cobo Bedía, Rosa. *La prostitución en el corazón del capitalismo*. La Catarata, Madrid, 2021; *La ficción del consentimiento sexual,* La Catarata, Madrid, 2024.

Covas, Susana. "¿Qué lugar ocupamos las mujeres en el trabajo que se viene haciendo con los hombres?", VV.AA., *Intervenciones con hombres. ¿Por qué, para qué y cómo? Análisis crítico*, Ayuntamiento de Getafe, 2022, págs. 23-56.

Ferrajoli, Luigi. *Por una Constitución de la Tierra*, Trotta, Madrid, 2022.

Fraser, Nancy. *¡Contrahegemonía ya! Por un populismo progresista que enfrente el neoliberalismo*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2019; *Capitalismo caníbal.* Siglo XXI España de editores, Madrid, 2023.

Hernando, Almudena. *La corriente de la historia (y la contradicción de lo que somos*), Traficantes de sueños, Madrid, 2022.

hooks, bell. *Enseñar a transgredir. La educación como práctica de la libertad*, Capitán Swing, Madrid, 2021.

Innerarity, Daniel. *Una teoría de la democracia compleja*. Galaxia Gutenberg, Madrid, 2021; *La libertad democrática.* Galaxia Gutenberg, Madrid, 2023; "La democracia debe desconfiar del poder y de la gente", El País, 19/08/24 (*https://elpais.com/opinion/2024-08-19/la-democracia-debe-desconfiar-del-poder-y-de-la-gente.html*, consultado: 10/09/24).

Irigoien Domínguez, Alazne. *Interseccionalidad y anti-estereotipación como recursos de un Derecho antidiscriminatorio crítico,* Instituto Vasco de Administración Pública, Basauri, 2024.

Jablonka, Iván, *Hombres justos*, Anagrama, Barcelona, 2020.

Kaiser, Susanne. *Odio a las mujeres: Ínceles, malfollaos y machistas modernos*, Katakrak Liburuak, Pamplona, 2022.

Lauretis, Teresa de., *Alicia ya no. Feminismo, semiótica, cine*. Cátedra, Madrid, 1992.

Lépinard, Éléonore y Rubio Marín, Ruth (eds.), *Transforming gender citizenship. The irresistible rise of gender quotas in Europe,* Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

López Mondéjar, Lola. *Invulnerables e invertebrados*, Anagrama, Barcelona, 2022.

Llevadot, Laura. *Mi herida existía antes que yo*, Tusquets, Barcelona, 2022.

Mahler, Claudia. *Informe de la Experta Independiente de Naciones Unidas sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad*, *https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/215/66/pdf/g2121566.pdf* (consultado: 12/09/24).

Meloni, Carolina. *Feminismos transfronterizos. Mestizas, abyectas y perras*. Kaótica, Madrid, 2021.

Ministerio de Igualdad, *Estudio sobre las necesidades y demandas de las personas no binarias en España,* 2022: *https://www.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Estudio_no_binarios_accesibilidad.pdf* (consultado: 12/09/24).

Palombino, Giacomo. *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*. Le Monnier Università, Firenze, 2022.

Preciado, Paul B, *Dysphoria mundi*, Anagrama, Barcelona, 2019.

Ramos, Alfredo. *Perforar las masculinidades*, Bellaterra, Barcelona, 2024.

Rendueles, César. *Contra la igualdad de oportunidades*, Seix Barral, Barcelona, 2020**.**

Rodríguez Palop, Mª Eugenia. "Reformular los derechos humanos desde una visión relacional. El fin de la inmunidad y la autosuficiencia", *Derechos y libertades*, nº 36, Época II, enero 2017, págs. 135-166; *Revolución feminista y políticas de lo común frente a la extrema derecha*, La Catarata, Madrid, 2019.

Rodríguez Ruiz, Blanca. "Hacia un Estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía", *Revista de estudios políticos*, nº 149, 2010, págs. 87-122.

Rubio Marín, Ruth. *Global Gender Constitutionalism and Women`s Citizenship: a struggle for transformative inclusion*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022; "La munición constitucional del movimiento global antigénero", *Teoría y realidad constitucional,* nº 52, 2023, págs. 233-265.

Rubio Marín, Ruth y Osella, Stefano. "El nuevo derecho constitucional a la identidad de género: entre la libertad de elección, el incremento de categorías y la subjetividad y la fluidez de sus contenidos. Un análisis desde el derecho comparado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 118, 2020, págs. 45-75.

Rubio Marín, Ruth y Salazar Benítez, Octavio. *El orden de género de la Constitución española. Lecciones del pasado y propuestas de reconstrucción paritaria*, Comares, Granada, 2024.

Salazar Benítez, Octavio. *La gestación para otros: una reflexión jurídico-constitucional sobre el conflicto entre deseos y derechos*. Dykinson, Madrid, 2018; *La vida en común. Los hombres (que deberíamos ser) después del coronavirus*, Galaxia-Gutenberg, Madrid, 2021; "La interpretación y aplicación del Derecho en clave feminista", en Alicia Cárdenas Cordón y Octavio Salazar Benítez (coord.), La interpretación y aplicación del Derecho en clave de igualdad de género, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 34-79; "La autonomía como capacidad de autodeterminación. La consolidación de un nuevo paradigma en la jurisprudencia del Tribunal constitucional", *Teoría y realidad constitucional*, nº 54, 2024 (en imprenta).

Sandel, Michael J. *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?*, Debate, Barcelona, 2020.

Segato, Rita. "Sobre género y Derecho. Conversando con Rita Segato", en Irene de Lamo (ed.), *Desmontar la casa del amo. Reflexiones y tensiones feministas sobre la ley, el Derecho y el proceso judicial*, Atelier, Barcelona, 2023, págs. 15-30.

Serra Sánchez, Clara (coord.). *Alianzas rebeldes*, Bellaterra, Barcelona, 2021; *El derecho de consentir*. Anagrama, Barcelona, 2024.

Srnicek, Nick. *Capitalismo de plataformas*, Caja Negra, Madrid, 2018.

Zagrebelsky, Gustavo. *Tiempos difíciles para la Constitución*, Palestra, Madrid, 2024.

Zafra, Remedios. *El informe.* Anagrama, Barcelona, 2024.

VII.
Liderazgo político disruptivo, agenda consciente de igualdad de género y lucha contra el acoso y la violencia políticos en el sistema interamericano*

Mercedes Iglesias Bárez
Profesora Permanente Laboral de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca

I. INTRODUCCIÓN

El sistema interamericano está viviendo en los últimos años un giro en el momento democrático de la representación política de las mujeres,

* Este trabajo es una versión ampliada de la ponencia, "Violencia política contra las mujeres y representación efectiva de mujeres en Política" presentada en el Workshop, Democracia Paritaria y Redistribución del Poder: Presencia, Representación y Reconocimiento", celebrado los días 23 y 24 de julio de 2024, en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati con motivo del XX Encuentro anual de la RFDC. Paralelamente, este trabajo se inscribe en el marco de las investigaciones realizadas en el seno del GIR Derechos y Libertades en la Sociedad actual de la Universidad de Salamanca cuya Investigadora Responsable es la Dra. Ángela Figueruelo Burrieza; así como en el Proyecto de Investigación El Estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el contexto europeo (ESPAREU) REFERENCIA: PID2021-124531NB-I00 (Ministerio de Ciencia e Innovación. Agencia Estatal de Investigación. Cofinanciado por la Unión Europea) y cuya Investigadora Principal es la Dra. María Salvador Martínez.

así como en su concepción de la democracia paritaria. Atravesada ya la fase de las cuotas electorales y, a partir de 2008, de la asunción de la paridad, que permitieron convertir a la región interamericana en un ámbito de referencia mundial en el aumento de la representación descriptiva de las mujeres; vive en este tiempo la necesidad de crear los fundamentos de una representación sustantiva, real y efectiva de las mujeres en política. Más allá de las buenas cifras en materia de representación política de las mujeres y de una pionera normativa de paridad en todo, lo cierto es que la región sigue siendo un territorio de práctica acusada de la violencia contra las mujeres. Esta violencia no solo tiene lugar en el ámbito privado y doméstico sino, en lo que aquí nos interesa, en el espacio público y político. La violencia contra las mujeres en la vida política es un fenómeno común e intenso que ha surgido y agudizado en los últimos años como reacción patriarcal al incremento de la representación de las mujeres en la política.

Con el fin socavar y atajar las raíces sociales y culturales de la discriminación y violencia de las mujeres en la política, en los últimos años la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) busca implicar a los Estados de la región en la consecución de un liderazgo político disruptivo, que rompa con la tradicional división sexual del trabajo y del entendimiento de la paridad como mera distribución del poder, de la misma concepción del poder, en condiciones de simetría entre hombres y mujeres. Esta búsqueda de un liderazgo disruptivo implica una nueva concepción de la política, alejada del conflicto, y centrada en el consenso, y del propio poder, que de ser dominación, pretende pasar a ser participativo, inclusivo y gerencial; y que, en definitiva, quiebre el sustrato de prejuicios y estereotipos que como un humus mantienen la cultura patriarcal.

Este logro del liderazgo disruptivo, que conlleva la adopción consciente y voluntaria de una agenda igualitaria de género, no será posible si previamente no se crea la precondición de que las mujeres participen y ejerzan la política y el poder sin ser sometidas a todo tipo de violencias por el mero hecho de ser mujer, dedicarse a la política y desempeñarse en la vida pública.

Este trabajo muestra, en la primera parte, el nuevo momento de la representación política en el sistema interamericano con el trabajo de la OEA en la consecución de comprometer a los Estados en el deber de garantizar un liderazgo político disruptivo y que se materialice en una agenda consciente de igualdad de género. En la segunda parte, la investi-

gación expone la política normativa de la OEA en la lucha contra la violencia y el acoso contra las mujeres en la vida política, mostrando no solo que la región cuenta con una Ley Modelo de 2017, que orienta y armoniza la legislación de los Estados, sino que en el punto de mira de la OEA se hallan los partidos políticos, especialmente por el papel que desempeñan como principales actores democráticos en pro de la democracia paritaria y en la disolución de la violencia contra las mujeres en la política. Para ello la OEA ha aprobado también un Protocolo para los partidos políticos en 2019 que les compele a prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia contra las mujeres.

II. LIDERAZGO POLÍTICO DISRUPTIVO, AGENDA CONSCIENTE DE IGUALDAD DE GÉNERO Y ACOSO Y VIOLENCIA POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Es ya abundante en nuestro tiempo la literatura que pretende desbordar el nudo formalismo de la representación descriptiva de la mujeres en la política y construir un modelo de representación política que se mida en términos de agenda política feminista[1]. Menos común es la reflexión académica en relación a la cuestión de qué implicaciones tiene este cambio de paradigma en los actores de esa agenda de igualdad de género y especialmente en la teoría del liderazgo político de las mujeres. Tal vez esta ausencia responde todavía hoy a la imagen maestra del liderazgo político, un espacio de y para los hombres, un jardín secreto donde las mujeres siguen siendo invisibles y subalternas. Por estas razones, son esperanzadores los estudios que plantean, desde la teoría y la práctica del poder, un nuevo concepto de liderazgo político. En esta línea se encuentra el documento de la OEA *Romper el molde. Una nueva aproximación al concepto de liderazgo político y su ejercicio desde las voces de las mujeres de las Américas de 2023*[2], una nueva hoja de ruta que remite a la necesidad

1 Blanca Rodríguez Ruiz y Ruth Rubio-Marín, "La democracia como democracia paritaria", Coord. Heim D y Bodelón, E, *Derecho, género e igualdad: cambios en las estructuras jurídica androcéntricas,* Vol. 1, 2010, págs. 317-334. Anne Phillips, *The Politics of presence,* Oxford University Press, 1995.

2 OEA, CIM, Romper el molde. Una nueva aproximación al concepto de liderazgo político y su ejercicio desde las voces de las mujeres de las Américas de 2023, disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/RM_ESP_CIM.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

de garantizar un cambio de régimen político mediante la consecución de tres grandes objetivos: redefinir el liderazgo político, visibilizar el liderazgo político de las mujeres desde una perspectiva interseccional, y alcanzar una democracia igualitaria, participativa y libre de discriminación y violencias.

Como es de sobra conocido, el modelo de democracia representativa de los modernos se asienta sobre una prístina división sexual del trabajo, que relegó a la mujeres al ámbito doméstico y privado y a un sistema político y social caracterizado por la sumisión y el agrado[3]. En este sentido, los teóricos del liderazgo político de principios del siglo XX asumieron como posición natural y biológica que había que nacer líder y esa condición solo era posible cumplirla por el hombre[4], ya que únicamente este disponía de esos rasgos naturales y propios del líder: ser un visionario social, actuar con rapidez, facilidad para dirigir grupos y una capacidad innata en suma para persuadir y dirigir. Incluso cuando la caracterización del liderazgo político supera los contornos biologicistas y se introduce el elemento social weberiano, donde el protagonismo se desplaza a la acción[5] y entran en juego elementos como la relación con los seguidores, el contexto y la vertiente institucional, el liderazgo político tendrá mucho de construcción social y de sistema jerárquico generizado. Podemos hablar pues de una invisibilidad natural de las mujeres en la política[6], donde la diferencia sexual es una diferencia política, y más tarde de una invisibilidad social e institucional, pero invisibilidad al fin y al cabo. En esta misma linea, ni siquiera el reconocimiento del derecho al voto primero y de las leyes de cuotas electorales y de paridad después lograron borrar la construcción social del género político masculino y construir una democracia paritaria[7].

Si bien el Derecho Internacional y regional de los derechos humanos y el Derecho interno constitucional logró mitigar en parte la exclusión

3 Amelia Valcárcel, "Opinión pública, medios de comunicación e imagen. La ley del agrado", Rosa María Rodríguez Magda, *Sin género de dudas: logros y desafíos del feminismo hoy*, Biblioteca Nueva, 2015.

4 Thomas Carlyle, *Los héroes*, Alba, 2007.

5 Joseph Nye, *Las cualidades del líder*, Paidós, 2011.

6 Carole Pateman, *El contrato sexual,* Ménades Editorial, 2019.

7 Según el Mapa "Mujeres en la política: 2023", creado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, a 1 de enero de 2023, las mujeres representan el 26,5% de los escaños parlamentarios y el 22,8% de los cargos ministeriales. En los puestos de gobierno las mujeres ocupan las carteras de derechos humanos, igualdad de género y protección social, mientras que los hombres mantienen los ministerios de defensa y la economía. Disponible en: *https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023*, (fecha de consulta: noviembre 2024).

política de las mujeres en la política, favoreciendo la representación descriptiva y la aprobación de una anoréxica agenda de género, la cultural patriarcal del espacio político se mantuvo intacta y la teoría del liderazgo político masculino y masculinizante permaneció anclado en nuestras democracias. Las cuotas electorales de género consiguieron dar más visibilidad a las mujeres en la política representativa institucional[8], pero no necesariamente más poder, ni dentro de las instituciones ni dentro de los mismos partidos políticos. En la región interamericana, con motivo del Consenso de Quito de 2007, a partir de 2008 se avanzó en una nueva línea de acciones afirmativas, que constituyó una nueva fase en la representación política de las mujeres: la paridad[9]. La acción de la paridad ha convertido a la región en la primera del mundo en materia de representación política de las mujeres[10]. Entre las medidas de paridad democrática el Consenso acordó aprobar estrategias, metodologías e indicadores de paridad; fomentar la capacitación política y desarrollar políticas electorales de carácter permanente que requieran que los partidos políticos incorporen la agenda feminista; el compromiso de los partidos a la hora de asumir la paridad intrapartidista; el compromiso y la alianza con los medios de comunicación; la conciliación e incorporar una estrategia de lucha contra el acoso y la violencia política contra las mujeres. La representación descriptiva formalista no ha conseguido sortear, no obstante, las grandes rémoras de la mujer en política: la prevalencia de estereotipos y prejuicios, el acoso y la violencia, las brechas económicas y los problemas de conciliación. Unos años más tarde, en 2019, la Declaración de Santo Domingo sobre la Igualdad y la Autonomía en el Ejercicio de los Derechos Políticos de las Mujeres para el Fortalecimiento de la Democracia[11], adoptada por la XXXVIII Asamblea de Delegadas de

8 El primer país del mundo fue Argentina en 1991.

9 Así el Consenso acordó "adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas la reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política, con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes, ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local". ONU, CEPAL, Consenso de Quito, p. 4. Disponible en: *https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

10 Según los datos a 1 de noviembre de 2024 la región interamericana tiene un promedio de 35,5% de mujeres en todas las cámaras, seguida de la región europea con un 31,6%. UIP, Promedios globales y regionales de mujeres en los parlamentos nacionales, Disponible en: *https://data.ipu.org/women-averages/* (fecha de consulta: noviembre 2024).

11 OEA, CIM, Declaración de Santo Domingo sobre la Igualdad y la Autonomía en el Ejercicio de los Derechos Políticos de las Mujeres para el Fortalecimiento de la Democracia,

la CIM (Comisión Interamericana de Mujeres), consolidó estos compromisos en cuatro ámbitos decisivos: la lucha por la paridad, el liderazgo de las mujeres, la lucha contra la violencia contra las mujeres en política y la gobernanza electoral con perspectiva de género. Estos compromisos implicaban y exigían a su vez la creación de una agenda pública en términos de paridad para el logro efectivo de los derechos políticos de las mujeres, que requiera el pleno acceso de las mujeres a todos los poderes y órganos del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial, electoral y administrativo) y, en general, a todos los espacios de la vida pública y política; en todos los niveles territoriales y, en particular, en los cargos de decisión y poder. Entre los elementos que impedían y frenaban esta paridad efectiva se encontraban la falta de representación de las mujeres en algunos sectores, como los poderes ejecutivo y judicial; la violencia política; los estereotipos, prejuicios y sesgos de género; la división sexual del trabajo en la vida pública; el menor acceso de las mujeres al financiamiento político y a las redes del poder político; la falta de conciliación y la resistencia de los medios de comunicación y los partidos políticos, o la ausencia de la perspectiva interseccional[12].

La exigencia de la paridad en política tampoco ha sido determinante, no obstante, para revertir una visión masculina del poder y del liderazgo político, ni para feminizar la agenda política[13]. Por todo ello, el documento *Romper el molde* defiende la necesidad de incluir una "conciencia de género" que permita subvertir el régimen político patriarcal[14], mediante la construcción de un liderazgo político sororal[15]. No se trataría tanto, o no solo, de un nuevo reparto o distribución del poder –paridad– sino de un nuevo concepto de poder político, antitético al masculino. En definitiva, una nueva estructura de poder democrática –de abajo arriba–,

2019, Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/DeclaracionSANTODOMINGO-ES.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

12 Ibídem, págs. 10 y 11. Entre los compromisos a adoptar se llamó a trabajar para un mejor y mayor acceso a la representación política, incorporar la intersección alidada en la representación política, trabajar con las instituciones electorales, parlamentarias, con el sector privado y con otros actores relevantes para eliminar la discriminación, el acoso y la violencia de género; luchar contra la violencia política; administrar la justicia electoral, con perspectiva de género, concienciación y capacitación con enfoque intersección al; fomentar el liderazgo de mujeres en espacios estratégicos, favorecer la elaboración de informes, estadísticas e investigaciones y fortalecer los Mecanismos Nacionales para el Adelanto de la mujer y la Comisión Interamericana de Mujeres.

13 Sarah Childs, *A Feminized Style of Politics? Women MPs in the House of Commons*, Oxford: Blackwell Publishing, 2024.

14 OEA, CIM, Romper el molde, op cit, págs. 22 a 25.

15 Ibídem, págs. 25 a 27.

inclusiva, participativa y, por supuesto, simétrica y gerencial. Al mismo tiempo, esta idea del poder se corresponde también con una nueva idea de la política, muy alejada de la concepción masculina del conflicto y que pretende ser una práctica colectiva para encontrar territorios compartidos de compromiso y acuerdo: un espacio pacífico, que defiende la igualdad –especialmente la igualdad de género, pero no solo– y saetada por la participación de las mujeres. Implica, por tanto, asumir el liderazgo sororal[16], una alianza entre mujeres que son conscientes –conciencia de género– de la discriminación histórica y que se asocian para destruirla.

Esta teoría del liderazgo sororal fue asumida por la Declaración de Panamá del CIM en 2022[17] e implica, por un lado, un acuerdo político entre mujeres con la finalidad de perseguir objetivos comunes mediante una agenda concreta para la igualdad de género y con el fin de empoderar el liderazgo político femenino; así como se alza bajo la naturaleza de una responsabilidad ética de las mujeres que ya son líderes. El liderazgo sororal busca el empoderamiento de las mujeres en toda su diversidad, e implica la necesidad de emplear el enfoque interseccional y de incluir especialmente a mujeres que pertenezcan a grupos vulnerables. Es, por tanto, una concepción de liderazgo que exige una precondición de conciencia de solidaridad entre las mujeres, o de conciencia sororal, "que permita el desarrollo de un Estado defensor de los derechos de todas las mujeres y comprometido con la igualdad de género, que refuerce la legitimidad del ejercicio del poder de las mujeres en su diversidad en todos los ámbitos"[18]. Este liderazgo se compromete a hacer efectivas las normativas internacionales y regionales en materia de democracia paritaria e igualdad, al fortalecimiento de alianzas entre partidos y en distintos sectores con estrategias concretas, y a una rendición de cuentas sobre su desarrollo[19]. Para ello se solicita a los Estados la asunción de un lideraz-

16 Marcela Lagarde, La política feminista de la sororidad, *Mujeres en red,* 2009. Disponible en: *https://www.mujeresenred.net/spip.php?article1771* (fecha de consulta: noviembre 2024).

17 OEA, CIM, Declaración de Panamá "Tendiendo puentes para un nuevo pacto social y económico liderado por mujeres", IV Sesión Plenaria celebrada en Panamá el 26 de mayo de 2022. Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/DeclaracionPANAMA-ES.pdf*, (fecha de consulta: noviembre 2024).

18 Ibídem, pág. 9.

19 Ibídem, pág. 13: "***18***. Continuar apoyando el impulso de reformas legislativas en materia de paridad en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y en los distintos niveles del gobierno, y tomar todas las medidas adecuadas para eliminar las barreras estructurales, institucionales y culturales que impiden el acceso a los cargos de toma de decisión y de ejercicio del poder y la participación igualitaria de las mujeres en estas posiciones;

go político sororal y la lucha contra la violencia de las mujeres en política, especialmente en los contextos digitales[20].

No cabe duda de que un nuevo concepto de poder, de política y de liderazgo político requieren diluir el régimen político patriarcal, o lo que es lo mismo: romper el molde. Por eso el documento apuesta por un liderazgo disruptivo[21]. Esta operación de quiebre del sistema exige una estrategia que en opinión de la CIM debe operar en tres ámbitos: las acciones, el contexto y el nexo entre los líderes y los seguidores.

El despliegue de acciones impone que las actuaciones se vinculen a una agenda de igualdad. Esta idea de liderazgo supera los personalismos, las condiciones naturales del líder, y se centra en las acciones y en la agenda de igualdad. Esta se guía por la progresividad de los derechos y el avance en materia de igualdad, y no por la regresión[22]; así como en destruir la desigualdad estructural. Esta Agenda de la Igualdad de Género se construye en base a cinco principios:

---

19. Fortalecer la participación de todas las mujeres en los partidos políticos con igualdad de oportunidades, particularmente en los espacios de liderazgo y toma de decisión, para promover su acceso a los recursos, incluyendo el financiamiento público electoral, e impulsar medidas para erradicar todas las formas de violencia y acoso político;

20. Donde corresponda, fortalecer la gobernanza electoral desde una perspectiva de género, particularmente en lo concerniente a las elecciones y en la administración de la justicia electoral con perspectiva de género en el ámbito electoral, y la articulación de espacios que sirvan para la promoción y el intercambio de conocimiento y buenas prácticas a nivel regional; y

21. Impulsar medidas, incluyendo las presupuestarias, para posibilitar que las defensoras de derechos humanos, en especial de derechos políticos y las organizaciones que defienden los derechos de todas las mujeres, reciban el apoyo y la protección de las instituciones del Estado, incluyendo para fortalecer su participación en los procesos de elaboración de políticas públicas y acceso a la justicia".

20 Ibídem, pág. 14: "23. Potenciar los liderazgos de mujeres, jóvenes y en toda su diversidad, pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos, adaptando los contenidos a sus contextos específicos; favorecer las redes regionales y comunitarias de mujeres políticas; y generar conocimiento específico respecto de los liderazgos de las mujeres en el contexto regional, en el marco de paz y seguridad, y también sobre las características y potencialidades del liderazgo solidario entre mujeres, entendido como liderazgo sororal;

24. Fortalecer el trabajo en materia de erradicación de la violencia contra las mujeres en la política, con la generación de conocimiento y de nuevas herramientas para apoyar a las mujeres políticas, a los partidos políticos y a los Estados para reparar, prevenir, sancionar, atender y erradicar la violencia política, incluyendo en los contextos digitales".

21 OEA, CIM, Romper el molde, op cit, págs. 28 a 38.

22 Ruth Rubio-Marín, La munición constitucional del movimiento global antigénero, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n. 53, 2023, págs. 233-265.

1. Igualdad en la toma de decisiones asumiendo el principio de la paridad como la medida de todas las acciones. La Declaración de Panamá[23] concibe la paridad como una cuestión de justicia que exige su despliegue en tres dimensiones: la paridad en los cargos de toma de decisiones en los sectores público, pero también privado, y en todas las dimensiones territoriales; el ejercicio del poder político y del poder económico en condiciones de paridad y libre de discriminación y violencia y, por último, la llegada a la política pública nacional de una agenda de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género que, de forma transversal tanto en las normas como en las políticas públicas, la incorpore desde una perspectiva interseccional, intergeneracional, intercultural y de derechos humanos. La paridad es concebida así como una precondición de la democracia y reconsidera conceptualmente el poder tanto público como privado. No es, por otra parte, una medida temporal, sino una condición permanente de ejercicio del poder.
2. Políticas públicas con enfoque de género: transversalidad[24] y acciones afirmativas.
3. Derecho al cuidado y la corresponsabilidad[25].
4. Derechos económicos y reducción de la pobreza de las mujeres.
5. Derecho a una vida libre de discriminación y violencia. Así, En el ámbito de la política y la vida pública la CIM ha propugnado la Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política de 2017 y el Protocolo para Partidos Políticos de 2019.

El liderazgo disruptivo exige también una quiebra del contexto, el del régimen patriarcal, que implica una discriminación y violencia estructurales. Este liderazgo no busca la transformación o mera reforma del sis-

23 Fue el Consenso de Quito de 2007 en la X Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe el propulsor de la idea de paridad.

24 La OEA y la CIM han puesto en marcha en 2022 la Estrategia de Transversalidad para la Igualdad y la transformación y tiene como objetivo afianzar los Mecanismos Nacionales de la Mujer en la transversalización de la perspectiva de género en la política pública. Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/Estrategia_transversalidad_ESP_fn.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

25 OEA, CIM, Ley Modelo Interamericana de Cuidados de 2022. Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/LeyModeloCuidados-ES.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

tema, sino la ruptura de la cultura patriarcal, su desaparición, que además en el espacio político está especialmente arraigada.

Por último, las mujeres líderes desarrollarán por fin la representación sustantiva[26], serán en sentido esencialista las intermediarias del resto de mujeres y de colectivos desventajados donde se mantiene la desigualdad y la asimetría.

Este liderazgo disruptivo requiere para su consecución del desarrollo de un conjunto de estrategias[27]: negociación de cargos políticos, acceso al financiamiento político, desarrollo efectivo del cargo político y/o representativo, posicionamiento en los medios de comunicación y en las redes sociales –especialmente para evitar la violencia política digital–, prevenir y enfrentar la discriminación, el acoso y la violencia contras las mujeres en la política con una perspectiva interseccional, y la conciliación con la vida privada, entre otras.

La violencia, el acoso y la discriminación contra las mujeres en la política en la región interamericana se ha convertido en el último decenio en un lastre de la representación sustantiva y efectiva de las mujeres en política, y lo está siendo también en la misma representación descriptiva[28]. Así como en el espacio privado la violencia doméstica en esta región es la más grave lesión de los derechos de las mujeres, en el ámbito público y político, la violencia contra las mujeres en política es la primera causa de abandono de las mujeres que se dedican a la política.

---

26 Hanna Pitkin, *El concepto de la representación,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.

27 OEA, CIM, Romper el molde, op cit, págs. 39 a 54.

28 Mercedes Iglesias Bárez, "MeToo" parlamentario. Democracia paritaria y efecto desaliento de la violencia política contra las mujeres", Dir. Sergio Martín Guardado, *Reflexiones y propuestas para el liderazgo* femenino, Aranzadi, 2023, págs. 115-140. Flavia Freidenberg y G. Del Valle Pérez, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política en América Latina,* UNAM, 2017; Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín, Género y violencia política en América Latina. Concepto, debates y soluciones, *Revista Política y Gobierno,* n.1, 2016; Jennifer Piscopo, Capacidad electoral, justicia criminal y derechos políticos: nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política, *Revista Política y Gobierno,* n.2, (2016); Silvia Soriano Moreno, *Violencia y acoso contra las mujeres en el ámbito político como límite a los derechos de participación,* Thomson Reuters Aranzadi, 2022. Para un análisis en profundidad de la normativa sobre violencia política contra las mujeres en esta región vid Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, *Leyes de violencia,* Naciones Unidas-CEPAL y Laura Albaine, *Violencia contra las mujeres en política en América Latina: mapeo legislativo y proyectos parlamentarios,* OEA y ONU Mujeres, 2020.

El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará (MESECVI) de la OEA en 2015 publica su Declaración sobre la Violencia y el acoso políticos contra las Mujeres[29], que constituye el primer acuerdo regional integral que aborda esta problemática. Esta Declaración plantea como primer reto la necesidad de construir un concepto de violencia y acoso políticos contra las mujeres, especialmente ante los debates que se suscitan en los ámbitos internacional y regional, y para ello avanza un concepto: "cualquier acción, conducta u omisión entre otros, basada en su género, de forma individual o grupal, que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, conculca el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres"[30]. Se trata de una definición muy amplia que se extiende a cualquier espacio de la vida pública y política, y que alcanza y comprende a las instituciones estatales, los recintos de votación, los partidos políticos, las organizaciones sociales y los sindicatos, y la ejercida a través de los medios de comunicación. Frente a este fenómeno la Declaración establece un deber de lucha contra la violencia y el acoso a las mujeres en política, que compele al Estado, la ciudadanía, los partidos políticos, las organizaciones sociales y políticas y los sindicatos.

Finalmente, la Declaración recomienda las siguientes medidas:

1. Impulsar la adopción de políticas públicas (normas, programas y medidas) de prevención, atención, protección y erradicación de la violencia y acoso políticos contra las mujeres, que favorezcan la adecuada reparación y sanción de estos actos en los ámbitos, administrativo, penal y electoral.
2. Impulsar políticas de investigación y generación de datos y estadísticas sobre este fenómeno.
3. Enfoque en las políticas públicas contra la violencia y el acoso políticos que generen cambios estructurales y disruptivos como la lucha contra los prejuicios y estereotipos del papel de la mujer en la política.
4. Financiación suficiente de la lucha contra este fenómeno.

---

29 OEA, MESECVI, Declaración sobre la Violencia y el acoso políticos contra las Mujeres de 2015. Disponible en: *https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

30 Ibídem, págs. 6 y 7.

5. Impulsar políticas y medidas que generen una igualdad sustantiva, el fortalecimiento del liderazgo femenino y su permanencia en los espacios de toma de decisiones.
6. Enfoque territorial.
7. Competencia de las instituciones electorales, así como de otras instituciones, en materia de acoso y violencia políticos contra las mujeres.
8. Promover la participación de las mujeres que se dedican a la política durante el proceso de elaboración, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.
9. Incitar a que los partidos políticos y las organizaciones sociales como los sindicatos creen sus propios instrumentos y mecanismos internos en materia de violencia política contra las mujeres, así como que realicen actividades de sensibilización y capacitación de esta problemática.
10. Promover la capacitación de los profesionales de los medios de comunicación y la redes sociales sobre este fenómeno con un enfoque en derechos humanos.
11. Campañas generales de sensibilización.
12. Alentar a los medios de comunicación, las empresas de publicidad y la redes sociales a que elaboren e incluyan en sus códigos éticos la cuestión de la discriminación y violencia contra mujeres en los medios de comunicación, así como la violencia y el acoso políticos.

III. LA LEY MODELO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA 2017[31]

A raiz de la Declaración sobre la Violencia y el acoso políticos contra las Mujeres de 2015 el Comité de Expertas del MESEVIC se comprometió a ayudar a los Estados en la lucha contra la violencia y el acoso políticos contra las mujeres, especialmente en el ámbito legislativo, con la aprobación de una ley regional en la materia. La Ley Modelo Interamericana

31 OEA, MESEVIC, Ley Modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política de 2017. Disponible en: *https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf* (fecha de consulta. Noviembre 2024).

para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política fue adoptada finalmente por el Comité de Expertas en el marco de su XIII Reunión celebrada en México en 2016[32].

Esta Ley tiene su origen y fundamento en la Convención de Belem do Pará de 1994 y asume su concepto de violencia contra las mujeres, que abarca tanto el ámbito privado como público. No obstante, el MESECVI había mostrado su preocupación por la escasa atención que prestaba la Convención a los supuestos de violencia contra las mujeres en el ámbito público, y especialmente político, y por ello adopta la Declaración de 2015 y consecuentemente elabora una Ley Modelo con el fin de colaborar en el proceso de armonización de la Convención con los Derechos nacionales en materia de violencia de género[33].

La Ley Modelo establece una relación estrecha entre la paridad y la violencia contra las mujeres en política, que ya había sido anunciada en la Declaración de 2015, al entender que "la erradicación de la violencia contra las mujeres en la vida política, se configura en este sentido como una condición de paridad"[34]. La paridad solo será real y efectiva si la representación política de las mujeres se ejerce en unas condiciones libres de violencia y acoso. Por ello, según el artículo 2 de la Ley, la paridad tiene un doble contenido. Por un lado, exige adoptar las medidas necesarias para garantizar un acceso paritario a toda la vida pública y política, en todas las instituciones del Estado, y especialmente en los cargos de gobierno, y en todos los niveles territoriales; y, por otro, requiere asegurar las condiciones igualitarias en el ejercicio de los derechos políticos, es decir, libres de violencia y discriminación.

En la Exposición de Motivos de la Ley[35] se denuncia la "paradoja de la representación política de las mujeres", pues a medida que se incrementa la participación política de las mujeres, especialmente en los parlamentos mediante las leyes de cuotas y de paridad, también se elevan los índices de violencia política contra las mujeres. Se trataría pues de un fenómeno de reacción del régimen político patriarcal[36], que frente al incre-

32 Flavia Freidenberg, y Karolina Gilas, ¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política, en razón de género en América Latina, *Política y Sociedad,* n. 59, n.1, 2022, págs. 1 a 14.

33 Ley Modelo, op cit, págs. 10 y 11.

34 Exposición de Motivos de la Ley Modelo, op cit, pág. 16.

35 Ibídem, Págs. 11 a 13.

36 Laura Albaine, Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad, *Iconos: Revista de Ciencias Sociales,* n. 52, 2015, pág. 148.

mento de la representación descriptiva de las mujeres en la política, redirige sus armas contra las condiciones de ejercicio de la representación política. Se trata además de una problemática con una doble dimensión: subjetiva, en tanto en cuanto estamos hablando de la lesión de derechos fundamentales de las mujeres, pero también de una dimensión objetiva e institucional, pues constituye una clara y grave lesión de la democracia y del buen gobierno.

1. La configuración convencional de la violencia contra las mujeres en la vida política

El objeto de la Ley Modelo es la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres que participen "en la vida política y pública, particularmente en los cargos de gobierno"[37]. El sistema interamericano recoge este concepto amplio de vida política y pública de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra a Mujer de 1979 (CEDAW), con lo que como veremos más adelante genera una ampliación de la protección de distintas mujeres y de distintos espacios, que van más allá del ámbito político-electoral. Se refiere así a un ejercicio que podemos denominar estricto del poder político estatal y que se entronca con los tradicionales poderes legislativo, ejecutivo, administrativo y judicial, y que abarca todos los niveles territoriales: internacional, regional, nacional y local. No obstante, incluye también diversos aspectos de la sociedad civil y de las actividades de las organizaciones privadas o semipúblicas, tales como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones profesionales o empresariales.

Entre las principales contribuciones de la Ley Modelo se encuentra la construcción del concepto de violencia contra las mujeres en la vida política[38]. El artículo 3 dispone que la violencia contra las mujeres en política sería "cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma

37 Artículo 1 de la Ley Modelo.

38 Mona Krook y Juliana Restrepo Sanín, Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones, *Política y Gobierno,* vol. XXII, n. 1, 2016, págs. 127-162. Se habla de violencia política contra las mujeres pero también de violencia política de género, de violencia contra las mujeres en política… Vid Gloria Guadarrama Sánchez, y Emma Aguilar Pinto, Las diversas lecturas del concepto de violencia política, en razón de género en México (2010-2020), *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales,* n. 28, 2021, págs. 1 a 44; Alberto Espejel Espinoza y Mariela Díaz Sandoval, Violencia contra las mujeres en política en México: una propuesta de análisis desde las caras partidistas, *Apuntes Electorales,* n. 60, 2019, pág. 62.

directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos". La centralidad del concepto se halla en que es una violencia "basada en el género", es decir, se trata de una violencia que tiene su razón de ser y origen en el hecho de que es una mujer que participa en el espacio público y político. Un espacio además especialmente refractario a la intervención de la mujeres, donde la discriminación es estructural y los estereotipos, prejuicios y sesgos de género están muy arraigados. Se trataría de una subespecie del derecho general de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y que en este caso tiene un doble contenido: el derecho a vivir libre de discriminación en el ejercicio de los derechos políticos y el derecho a vivir libre de estereotipos de género y de prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de sujeción y subordinación[39]. Es también un subtipo de la violencia de género. El nexo de esta violencia con el género permite así distinguirla de otro fenómeno muy extendido en la región interamericana como es el de la violencia política.

Por otra parte, la Ley distingue en el artículo 5 los ámbitos y espacios donde se puede generar este tipo de violencia: el ámbito privado o familiar y el ámbito público –incluiría las organizaciones de carácter público, privado o mixto, que operen en la vida pública, como los partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, incluidas los defensores de los derechos humanos, los medios de comunicación y la redes sociales–; ya sea una violencia ejercida por el Estado o no, por lo que de aquí surge el deber del Estado de intervenir y proteger a las mujeres en los ámbitos públicos y privados.

En otro sentido, la Ley desarrolla los tipos de violencia y las manifestaciones de la misma. Así, la violencia contra las mujeres en la vida política puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica[40]. El artículo 6 recoge un elenco de 23 manifestaciones de violencia política[41]. Se trata de una lista abierta y ejemplifi-

39 Artículo 4 de la Ley Modelo.

40 Laura Albaine, *Violencia contra las mujeres en política: hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla*, PNUD, ONU MUJERES e IDEA INTERNACIONAL, 2020.

41 "a) (Femicidio/feminicidio) Causen, o puedan causar, la muerte violenta de mujeres en razón de su participación o actividad política; b) Agredan físicamente a una o varias mujeres con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos; c) Agredan sexualmente a una o varias mujeres o produzcan el aborto, con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos; d) Realicen proposiciones, tocamientos, acerca-

cativa de los supuestos violentos más recurrentes en el espacio interamericano, que se anudan a la idea de la violencia por razón de género y que tienen repercusiones en el ejercicio libre de ese concepto amplio de vida pública y política.

---

mientos o invitaciones no deseadas, de naturaleza sexual, que influyan en las aspiraciones políticas de la mujer y/o en las condiciones o el ambiente donde la mujer desarrolla su actividad política y pública; e) Amenacen, asusten o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres y/o a sus familias, y que tengan por objeto o resultado anular sus derechos políticos, incluyendo la renuncia al cargo o función que ejercen o postulan; f) Restrinjan o anulen el derecho al voto libre y secreto de las mujeres; g) Difamen, calumnien, injurien o realicen cualquier expresión que denigre a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública y/o limitar o anular sus derechos políticos; h) Amenacen, asusten o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres y/o a sus familias, y que tengan por objeto o por resultado menoscabar sus derechos políticos; i) Amenacen, agredan o inciten a la violencia contra las defensoras de los derechos humanos por razones de género, o contra aquellas defensoras que defienden los derechos de las mujeres; j) Usen indebidamente el derecho penal sin fundamento con el objeto de criminalizar la labor de las defensoras de los derechos humanos y/o de paralizar o deslegitimar las causas que persiguen; k) Discriminen a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos, por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, licencia por maternidad o de cualquier otra licencia justificada, de acuerdo a la normativa aplicable; l) Dañen en cualquier forma elementos de la campaña electoral de la mujer, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad; m) Proporcionen a los institutos electorales datos falsos o información incompleta de la identidad o sexo de la persona candidata y designada con objeto de impedir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres; n) Restrinjan los derechos políticos de las mujeres debido a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas jurídicos internos violatorios de la normativa vigente de derechos humanos; o) Divulguen imágenes, mensajes o revelen información de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político-electoral o en cualquier otra que, basadas en estereotipos de género transmitan y/o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública y/o limitar sus derechos políticos; p) Obstaculicen o impidan el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos; q) Impongan sanciones injustificadas y/o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad; r) Limiten o nieguen arbitrariamente el uso de cualquier recurso y/o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad; s) Obliguen a la mujer a conciliar o a desistir cuando se encuentre en un proceso administrativo o judicial en defensa de sus derechos políticos; t) Eviten por cualquier medio que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos asistan a cualquier actividad que implique la toma de decisiones, en igualdad de condiciones; u) Proporcionen a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos, información falsa, errada o imprecisa y/u omitan información a la mujer, que induzca al inadecuado ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad; v) Restrinjan el uso de la palabra de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, impidiendo el derecho a voz, de acuerdo a la normativa aplicable y en condiciones de igualdad; w) Impongan por estereotipos de género la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición o que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política.

Este derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres en la política se complementa con el deber del Estado de implementar políticas públicas que prevengan y erradiquen esta violencia. Estas políticas públicas, según el artículo 7, deben guiarse por los siguientes principios: la igualdad sustantiva y la no discriminación por razones de género; la paridad en la vida pública y política; la debida diligencia; el respeto a la autonomía de las mujeres; la prevención de la violencia contra las mujeres; la participación de mujeres en los partidos políticos y organizaciones sociales, incluyendo las organizaciones de derechos humanos; la centralidad de los derechos de las víctimas y la transparencia y rendición de cuentas.

2. La Gobernanza en la lucha contra la violencia contra las mujeres en la vida política

La lucha contra la violencia contra las mujeres en la Ley Modelo es concebida como una lucha común y estratégica que requiere la gobernanza y las alianza entre los órganos del Estado y la sociedad civil. A lo largo del Capítulo II de la Ley (artículos 9 a 28) se recoge el papel que desempeñan el Mecanismo Nacional de Mujeres, los órganos electorales, otros órganos públicos competentes[42], los partidos políticos y las organizaciones de representación política, otras organizaciones de la vida pública[43] y los medios de comunicación. Si bien resulta loable que la Ley Marco extienda la lucha contra la violencia contra las mujeres en política a todo tipo de organizaciones de la vida pública y política, hubiera sido deseable que estableciera de forma más clara el alcance de la eficacia en la lucha contra la violencia política contra las mujeres y la intensidad de los deberes positivos de las diferentes organizaciones, pues estos deberes

42 Artículos 17 a 21 de la Ley Modelo. Recoge así el deber del Ministerio Público y de los Tribunales competentes de garantizar y proteger a las mujeres frente a este tipo de violencia. En el caso de las Defensorías del Pueblo, Defensores de los habitantes y Órganos de Defensa de los derechos humanos podrán ejercer las acciones correspondientes y ser coadyuvantes en el fuero penal en materia de violencia política. El órgano competente en materia presupuestaria debe realizar la valoración económica de la ley incorporarla a los presupuestos del Estado. El órgano competente en materia educativa tiene el deber de incluir el principio de igualdad y los derechos de las mujeres en todos los programas educativos a cualquier nivel.

43 Ser refiere en concreto a todas las organizaciones sociales, sindicatos, organizaciones estudiantiles, organizaciones de derechos humanos y otras que se ocupan de la vida pública, que deben, por una parte, prevenir, sancionar y erradicar la violencia política y, por otra parte, adoptar todas las medidas a su alcance para lograr la participación política paritaria.

no deberían ser los mismos para los poderes públicos e incluso para los partidos políticos, que para una organización común de la vida pública.

El Mecanismo Nacional de Mujeres es el órgano rector de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres del Poder Ejecutivo y debe orientarse a poner en marcha las siguientes acciones:

1. Garantizar un componente específico que aborde la violencia política contra las mujeres con la necesaria dotación presupuestaria.
2. Establecer un protocolo en materia de violencia política contra las mujeres.
3. Integrar el supuesto de la violencia política en los protocolos generales de atención e investigación de violencia de género.
4. Asegurar a las víctimas el acceso a los servicios especializados.
5. Garantizar mecanismos de atención urgente a las víctimas.
6. Desarrollar acciones de investigación y recopilación de estadísticas y promocionar su divulgación.
7. Adoptar una metodología adecuada para evaluar el riesgo particular de estas mujeres en los supuestos de interseccionalidad.
8. Implementar y aprobar planes de formación y educación, especialmente dirigidos a autoridades y personal público que aplican esta ley.
9. Implementar estrategias de cooperación con los medios de comunicación, agencias de publicidad y redes sociales para difundir los derechos políticos de las mujeres.
10. Realizar campañas de sensibilización y prevención, así como de promoción, de los derechos políticos de las mujeres y de la propia Ley Modelo. Estas campañas deben mantenerse en el tiempo, ser creadas con un enfoque de diversidad, un enfoque intergubernamental y territorial, y que conlleve la evaluación de los resultados y el diseño de nuevas estrategias.
11. Procederán a un análisis estricto de las normas estatales y de las prácticas relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Un elemento trascendental de la Ley es la garantía institucional contra la violencia de las mujeres en política que la normativa centra en los órganos electorales (administrativos y judiciales). Estos dispondrán de nuevas competencias para resolver los casos de violencia política (artículo 13) y deberán también disponer para cumplir este deber de una financiación adecuada y suficiente para hacerle frente (artículo 14). A lo largo

de los artículos 15 y 16 de la Ley se recogen en concreto las siguientes medidas que deben adoptar:

1. "Establecer un protocolo de actuación de carácter interno que identifique las dependencias responsables, así como las medidas y sanciones aplicables ante los casos de violencia contra las mujeres en la vida política que conozcan;
2. Recopilar estadísticas sobre violencia contra las mujeres en la vida política en el ámbito electoral que permita diagnosticar el problema y diseñar acciones concretas;
3. Incorporar la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres en la vida política como un componente de las políticas de educación cívica y democrática; así como en la totalidad de los programas de formación y capacitación que el órgano electoral lleve a cabo;
4. Realizar un análisis de riesgos y elaborar un plan de seguridad con el objeto de prevenir la violencia contra las mujeres en la vida política;
5. Implementar campañas periódicas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política, y evaluar el impacto de las mismas;
6. Promover que los medios de comunicación y las redes sociales no violenten los derechos de las mujeres, la imagen de las mujeres que participan en la vida pública y su privacidad, y combatan los contenidos que refuerzan, justifican o toleran la violencia contra las mujeres en la vida política;
7. Incluir en sus programas de capacitación y formación sobre los medios de impugnación electoral el tema de la violencia contra las mujeres en la vida política, incentivando el litigio estratégico en estos casos;
8. Establecer un registro sobre la aplicación de esta ley, incluyendo las denuncias, las resoluciones judiciales, votos particulares y concurrentes, así como la jurisprudencia sobre violencia contra las mujeres en la vida política;
9. Establecer un sistema de información y estadística sobre participación electoral desagregada por sexo, ubicación geográfica, edad, raza, etnia y situación de discapacidad, entre otros;
10. Fiscalizar anualmente la implementación, al interior de los partidos políticos, de las medidas que se dispongan para la preven-

ción, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la vida política y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, de acuerdo con normativa aplicable".

Dentro de la gobernanza en la lucha contra la violencia contra las mujeres en política la Ley considera como actores clave a los partidos políticos y las organizaciones de representación política y social (artículos 22 a 24). Los partidos políticos han sido un espacio tradicionalmente masculino y especialmente sensible al ejercicio de la violencia y el acoso. Por ello, la Ley Modelo establece una serie de obligaciones que los partidos deben cumplir (artículo 22):

1. "Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política;
2. Rechazar y sancionar cualquier expresión que implique violencia contra las mujeres en la vida política en su propaganda política o electoral;
3. Promover la participación política paritaria y en igualdad de condiciones;
4. Destinar una parte del financiamiento público al fortalecimiento de los liderazgos políticos de las mujeres;
5. Desarrollar y aplicar protocolos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los partidos políticos".

Además, es deber de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular abstenerse de cualquier acción o conducta que implique violencia política contra las mujeres. Y, en todo caso, los partidos políticos tienen el deber de informar a los organismos electorales en relación a los casos que conozcan de violencia política y las vías establecidas para su resolución.

Finalmente, otro de los actores principales de la Ley en la lucha contra la violencia contra las mujeres en la vida política son los medios de comunicación[44], por la importancia que tienen en el mantenimiento de los estereotipos de género y el ejercicio de la violencia simbólica. La normativa interamericana recoge los deberes de los medios de comunica-

44 Emelina Galarza Fernández y otras. Medios y violencia simbólica contra las mujeres, *Revista Latina de Comunicación Social,* n. 7, 2016. Gabrielle Bardall, Symbolic violence as a form of violence against women in politics: a critical examination, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* n. 238, 2020, págs. 379-389.

ción en ese ámbito y su garantía por parte del Estado. Así, los medios de comunicación están obligados a elaborar "unas directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política, a evitar toda expresión que denigre a las mujeres con base a estereotipos de género y asegurar el respeto a los derechos políticos de las mujeres y a la reputación de las mujeres que participan en la vida política; así como también a que condenen, a través de sus códigos de ética, estas actuaciones" (artículo 27). Estas medidas tienen un carácter permanente y deberán ser respetadas con especial cuidado durante el periodo legal de campaña electoral. En este sentido, la Ley considera que el período electoral es eminentemente crítico y agudiza los deberes de respeto y garantía con un carácter reforzado. Además, prohíbe realizar toda propaganda en contra de los derechos políticos de las mujeres[45] y toda apología del odio en base al género[46] que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra las mujeres o grupos de mujeres.

Especialmente preocupante es el caso de las redes sociales y las tecnologías actuales debido todavía al escaso número de normas que hay en materia de lucha contra la violencia política digital por razón de género y a los elevados niveles de violencia política que se ejerce por este medio contra las mujeres[47]. Las redes sociales son además uno de los principales espacios de comunicación electoral por lo que es necesario que en campaña electoral los Estados garanticen que se trata de un espacio libre de violencia contra las mujeres.

---

45 IDEA INTERNACIONAL, Desinformación y discursos de odio. Amenazas digitales a la participación de las mujeres en las elecciones, 2023. Disponible en: *https://www.idea.int/sites/default/files/2023-12/desinformacion-y-discursos-de-odio.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024). Noelia Morales Romo (dir.), *Análisis interseccional de la desinformación de género para un abordaje desde las instituciones educativas*, Colex, 2024. Álvaro López Martín, Alba Córdoba Cabús, Yaiza Ceballos del Cid, "Desinformación de género: cuando las mujeres se convierten en objetivo de los bulos", Sandra Olivero Guidobono coord., *El camino hacia las sociedades inclusivas*, 2022, págs. 538-557. Nereida Carrilloy María Iranzo Cabrera, "Desinformación de género: principales narrativas y actuaciones para la resiliencia", dirc. Noelia Morales Romo, *Análisis interseccional de la desinformación de género para un abordaje desde las instituciones educativas*, 2024, págs. 107-125.

46 Noelia Igareda, El discurso de odio anti-género en las redes sociales como violencia contra las mujeres y como discurso de odio, *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, n. 47, 2022, págs. 97-122.

47 Paz Peña, *Guía práctica contra la violencia política de género digital*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2022. Disponible en: *https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/19251-20220914.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

3. El sistema de garantías en materia de violencia contra las mujeres en la vida política

Como principio rector de las garantías judiciales la Ley Modelo incorpora el estándar de la debida diligencia. El artículo 29 incluye los deberes del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra las mujeres en la vida política. Más allá de las garantías genéricas contra la violencia de género, la Ley Modelo otorga a las mujeres en la vida política un conjunto de garantías judiciales mínimas que refuerzan su protección judicial:

1. La sumariedad del proceso.
2. El consentimiento de la víctima para la denuncia. Es posible que se presente por terceros, ya sea familiares o por cualquier persona natural o jurídica, pero siempre que se cuente con el consentimiento de la víctima.
3. La protección reforzada de las candidatas en campaña electoral. En este momento y espacio electoral el deber de cuidado y diligencia está reforzado y sometido a un escrutinio más estricto. Por ello, se tomarán las medidas necesarias para que la violencia cese y no se menoscabe la competencia electoral y la igualdad de oportunidades.
4. La obligación de los servidores públicos de denunciar los hechos de los que tengan conocimiento ante las autoridades competentes[48].
5. La prohibición del uso de la conciliación para los casos de delitos de violencia.
6. La posibilidad de emplear el enfoque intercultural y los mecanismos de cooperación y coordinación con la jurisdicción indígena en los casos de violencia política contra mujeres indígenas.

La Ley Modelo desarrolla medidas de protección, sanción y reparación. En relación a las medidas de protección, la Ley exige la actuación rápida por parte de los organismos competentes, incluidos los organismos electorales, con el fin de establecer las medidas adecuadas de protec-

48 El artículo 33 condiciona este deber a que los servidores públicos notifiquen primero a la víctima el conocimiento del caso y recaben su consentimiento. Si los servidores públicos en cumplieran, este deber incurrirían en responsabilidad civil, administrativa o penal. Si la víctima se pusiera la denuncia, entonces los servidores públicos deberán dejar constancia por escrito de la situación de violencia en el acta de notificación.

ción, incluidas medidas cautelares. Estas medidas de protección tienen una naturaleza diversa y deben estar adecuadas a la propia urgencia de la situación. Así, según lo que dispone el artículo 37 de la Ley, pueden incluir en casos de riesgo inminente de daño grave, entre otras medidas las de: "restringir el acceso de los agresores a los lugares en los que normalmente se encuentra la víctima; otorgar escoltas a la mujer víctima de violencia y a sus familiares cuando se requiera; realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad; impedir el acceso a armas al agresor; retirar la campaña violenta, haciendo públicas las razones. Dicha publicidad deberá ser financiada por quien resulte responsable de la violencia; retirar un porcentaje del financiamiento público electoral al agresor; suspender la candidatura electoral al agresor; suspender la elección de un candidato; suspender de empleo o cargo público al agresor; cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima de violencia y sus familiares". En todo caso, el órgano correspondiente debe garantizar que la renuncia de una mujer a su cargo representativo o a su candidatura no tiene su origen en la violencia ejercida contra ella. Si se constata que se ejerció violencia contra la mujer en la vida política, el órgano competente debe declarar nulos los actos realizados por las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de su función pública, siempre y cuando exista prueba suficiente y una resolución definitiva de las instancias competentes.

La Ley Modelo en materia de sanciones señala y tipifica las conductas violentas y distingue entre las graves, faltas gravísimas y delitos. Los casos de faltas graves se refieren a las conductas establecidas, entre otras, en el artículo 6 incisos t) a w), mientras que las faltas gravísimas son las consideradas en el artículo 6 incisos h) a s). Según el artículo 42 se recogen como sanciones la "amonestación, que puede ser pública o privada; suspensión de empleo o de cargo público y/o sueldo; multa; retiro de los mensajes contrarios a esta norma". También ciertas conductas, las establecidas en el artículo 6 incisos a) al g), deben ser tipificadas como delitos. En los casos de delitos se establece como pena la inhabilitación política del victimario, así como las penas previstas para estos delitos agravados en una tercera parte. Señala la Ley además que la inmunidad parlamentaria y los fueros especiales de los servidores públicos que sean denunciados por este tipo de violencia serán suprimidos definitivamente en los casos en que las investigaciones establezcan la responsabilidad directa en la comisión de los delitos. También la Ley recoge circunstancias agravantes en el artículo 46 para los casos de los artículos 40, 41 y 43, cuando concurra en la situación de violencia política alguna de las circunstancias siguientes: las acciones se cometan por servidores públicos,

candidatos, aspirantes o precandidatos o militantes; exista reincidencia en la comisión de actos de violencia; cuando los actos de violencia sean cometidos por dos o más personas y cuando los actos se cometan en periodo de campaña y con motivo u ocasión de ella. En relación a estas condiciones agravantes, debemos dejar de manifiesto que no es lo mismo una acción cometida por un servidor público, o bien que tenga la condición de candidato, precandidato o aspirante, a que tenga la condición de militante. La sujeción o el deber negativo de no provocar violencia política contra las mujeres debe ser mucho más exigente en el caso de servidores públicos o bien que actúen en su condición de cargos representativos o de aspirantes a los mismos. La Ley debería haber diferenciado estas distintas situaciones y categorías para no incurrir en desproporcionalidad. Por otra parte, tampoco queda claro si la reincidencia en la comisión de actos de violencia se refiere específicamente a actos de violencia política contra las mujeres o bien a cualquier tipo de acto de violencia o en su caso de violencia genérica contra las mujeres.

Las medidas de reparación deberán garantizar la plena satisfacción de las víctimas, de sus familias y, en su caso, de su comunidad; así como la no repetición de los actos de violencia (artículo 47). Serán medidas de reparación, entre otras, la indemnización, la restitución inmediata en el cargo del que fue obligada a renunciar por motivos de violencia y las medidas de seguridad y otras para garantizar el ejercicio del cargo y la retractación de las ofensas (artículo 48). Los fondos proceden de recursos regulares del Estado, sin perjuicio del derecho del Estado de repetir en contra del agresor (artículo 49).

IV. PROTOCOLO MODELO PARA PARTIDOS POLÍTICOS. PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA 2019[49]

En nuestras democracias representativas actuales los partidos políticos siguen siendo los principales intermediarios entre las instituciones

49 OEA, CIM, Protocolo Modelo para partidos políticos. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política 2019. Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/ViolenciaPolitica-ProtocoloPartidos-ES.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

políticas y los ciudadanos. Son también los agentes privilegiados de las democracias, aquellos a los que se les llamó los príncipes modernos de la democracia[50]. Su condición de órganos de naturaleza pública, mixta o bien de organizaciones privadas pero con fines públicos hace que los Estados construyan un régimen jurídico especial de los mismos, divergente del de las asociaciones comunes, y que implica, por una parte, la titularidad de una serie de derechos, como los de presentar candidaturas a las elecciones, o ser acreedores de financiación pública, pero también la sujeción a unas cargas y deberes en materia de democracia interna.

Su importancia como agentes de la democracia contrasta con las dificultades que históricamente ha supuesto su falta de democracia interna o los problemas que anudan en el ámbito de la financiación. Pero si hay un aspecto en el que los partidos y las cúpulas partidarias se han mostrado especialmente refractarias ha sido en el avance de la democracia paritaria intrapartidaria. Las mujeres están escasamente representadas en los cargos de liderazgo del partido y su papel ha sido siempre subordinado. Por otro lado, se constata que ha sido poco estudiado el fenómeno del ejercicio de la violencia política contra las mujeres en el interior de los partidos políticos. Esta escasez de estudios contrasta sin embargo con los niveles elevados de violencia, especialmente de violencia sexual, ejercida dentro de los partidos políticos.

La CIM entendió que después de la Ley Modelo Interamericana era necesaria la implicación de los partidos políticos para lograr la democracia paritaria, así como promover o generar liderazgos políticos feministas que deshicieran la cultura patriarcal de la política y las condiciones de discriminación y violencia a las que están sometidas las mujeres que se dedican a la vida pública y política. En definitiva, cumplir con lo que más tarde sería denominado el liderazgo disruptivo. Por ello, se puso en marcha el Protocolo Modelo para Partidos Políticos de 2019 con el fin de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política.

El Protocolo en este sentido es diseñado con la finalidad de cumplir cuatro objetivos. El propósito principal es eliminar la violencia general contra las mujeres, que las anula como sujetos políticos y, para ello, se requiere garantizar que aquellas personas que forman parte de los partidos políticos respeten las obligaciones que en relación con los derechos de las

---

50 Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno,* Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1972, págs. 12, 28, 111 y 112.

mujeres y la lucha contra la violencia de género dimanan tanto de la normativa nacional como internacional. Otro objetivo a cumplir es concienciar en materia de derechos y de los diversos tipos de violencia que sufren las mujeres en el ejercicio de la política. Por último, el Protocolo aspira a establecer una normativa integral en materia de atención, sanción y erradicación de la violencia política en los partidos políticos, y que se reconozcan e implementen un procedimiento, una organización específica y las medidas necesarias para erradicar esta violencia. Para cumplir con este propósito es necesario comprometer a los órganos de la dirección del partido y a sus instancias disciplinarias, es decir, que la lucha contra la violencia política de las mujeres en los partidos se conforme como una política propia del partido.

El cumplimiento de estas finalidades se anuda pues a una voluntad de partido, a un compromiso del partido y requiere una identificación de su propia concepción ideológica o programática con el convencimiento de que la violencia contra las mujeres en política no solo es una grave lesión de los derechos de las mujeres, sino también una lesión vital de la democracia. Este ataque a la dimensión institucional de la violencia política de género en la vida política nos lleva directamente a entender este tipo de violencia no como un problema de las mujeres, sino como un elemento del que depende no solo la calidad democrática, o una democracia decente, sino el mismo contenido esencial de la democracia. Por todo ello, en el Protocolo se contienen siete compromisos o deberes éticos de los partidos políticos[51]:

1. Oponerse a todo tipo de violencia contra las mujeres. Es un rechazo a la violencia de género pero no meramente pasivo pues se acompaña del compromiso de que el mismo implique el deber de modificar de forma efectiva la normativa sobre violencia contra las mujeres, estableciendo sanciones para quienes la incumplan.
2. Prevenir y erradicar la violencia política, lo que conlleva, entre otras acciones, la difusión y sensibilización en materia de derechos humanos de las mujeres.
3. Sancionar los actos y conductas de violencia.
4. Asesorar, defender y proteger a las mujeres víctimas de la violencia política.
5. Uno de los campos de actuación más interesantes para evitar la falta de denuncias y la impunidad es aprobar medidas para evitar y prevenir las represalias contra aquellas personas que presenten

51 OEA, CIM, Protocolo Modelo, op cit, pág. 10.

denuncias de violencia política, así como contra las personas que participen en el proceso de resolución del caso.

6. La reparación de los actos de violencia.
7. Dotar con una financiación adecuada, en el ámbito de los recursos económicos y humanos, las acciones necesarias para erradicar la violencia contra las mujeres en política.

El Protocolo exige que este compromiso del partido sea público, es decir, conocido y accesible por parte del partido político, y que implique la sujeción de todas las personas que integran el partido político, con independencia del nivel jerárquico o del cargo partidario o público que ocupen los victimarios.

1. Concepto de violencia contra las mujeres en la vida política y ámbito de aplicación

El Protocolo asume la definición de la conducta de la violencia contra las mujeres en política de la Ley Modelo, así como su tipología de violencias: física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica. A continuación recoge 18 manifestaciones de violencia política[52] que pueden ser actos, conductas u omisiones:

> "a) Agredan físicamente a una o varias mujeres con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos;
>
> b) Agredan sexualmente a una o varias mujeres o produzcan el aborto, con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos;
>
> c) Realicen proposiciones, tocamientos, acercamientos o invitaciones no deseadas, de naturaleza sexual, que influyan en las aspiraciones políticas de la mujer y/o en las condiciones o el ambiente donde la mujer desarrolla su actividad política y pública;
>
> d) Amenacen, asusten, hostiguen o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres y/o a sus familias, y que tengan por objeto o resultado menoscabar o anular sus derechos políticos, incluyendo la renuncia al cargo o función que ejercen o postulan;
>
> e) Difamen, calumnien, injurien o realicen cualquier expresión que denigre a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública y/o limitar o anular sus derechos políticos;

52 OEA, CIM, Protocolo Modelo, op cit, págs. 11 a 13.

f) Amenacen, asusten o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres y/o a sus familias, y discriminen a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos, por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, licencia por maternidad o de cualquier otra licencia justificada, de acuerdo a la normativa aplicable;

g) Dañen en cualquier forma, elementos de la campaña electoral de la mujer, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad;

h) Proporcionen a los institutos electorales datos falsos o información incompleta de la identidad o sexo de la persona candidata y designada con objeto de impedir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres;

i) Restrinjan los derechos políticos de las mujeres debido a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas jurídicos internos violatorios de la normativa vigente de derechos humanos;

j) Divulguen imágenes, mensajes o revelen información de las mujeres que se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político electoral o en cualquier otra que, basadas en estereotipos de género transmitan y/o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública y/o limitar sus derechos políticos;

k) Obstaculicen o impidan el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos;

l) Impongan sanciones injustificadas y/o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad;

m) Limiten o nieguen arbitrariamente el uso de cualquier recurso y/o atribución inherente al cargo político y/o partidario que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad;

n) Obliguen a la mujer a conciliar o a desistir cuando se encuentre en un proceso administrativo o judicial en defensa de sus derechos políticos;

o) Eviten por cualquier medio que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos asistan a cualquier actividad que implique la toma de decisiones, en igualdad de condiciones;

p) Proporcionen a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos, información falsa, errada o imprecisa y/u omitan información a la mujer, que induzca al inadecuado ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad;

q) Restrinjan el uso de la palabra de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, impidiendo el derecho a voz, en condiciones de igualdad;

> r) Impongan por estereotipos de género la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición o que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política y/o partidaria".

Se trata de un conjunto de conductas que orbitan en los ámbitos de la violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica, y que todas ellas responden a la idea de anular o entorpecer los derechos políticos de las mujeres, distorsionar la igualdad en la competición electoral o emplear técnicas fraudulentas por parte de los partidos políticos que impidan no solo la representación política descriptiva de las mujeres, sino también sustantiva. Son, por tanto, un subtipo de violencia de género en uno de los ámbitos más sensibles de la democracia y cometidos por actores privilegiados de la política. Y esto nos lleva a determinar el ámbito de aplicación del Protocolo. En primer lugar, en lo que se refiere al elemento espacial, el Protocolo persigue todo acto de violencia política que se suceda en el ámbito partidario, o bien en cualquier otro ámbito, público o privado. Además, y en relación al aspecto subjetivo, esos actos de violencia deben ser cometidos por personas que se encuentren en la órbita del partido político: personas afiliadas, simpatizantes, personas que sin estar afiliadas ejerzan una función de representación del partido y/o hayan sido designadas para una función específica por el mismo, y todo ello con independencia del nivel jerárquico que ostenten o del cargo público que ocupen. Por último, se une el elemento temporal, que también es muy extenso y garantista, porque esos actos de violencia pueden ser cometidos en cualquier momento aunque otorga una relevancia especial a la violencia ejercida en período electoral. No obstante, puede ocurrir que los actos de violencia política de los que hayan tenido conocimiento los partidos excedan de su ámbito de actuación; y, en ese caso, el partido tiene la obligación de derivar la denuncia al organismo estatal competente, sin perjuicio de las acciones que el partido está obligado a aplicar.

2. Protección y prevención de la violencia contra las mujeres en la vida política por parte de los partidos políticos

2.1. Prevención de la violencia contra las mujeres en la vida política por parte de los partidos políticos

Como medidas de prevención contra la violencia de las mujeres en política, el Protocolo recoge a modo ejemplificativo cuatro medidas, sin

perjuicio de que los partidos políticos incluyan en sus estatutos y prácticas otro tipo de acciones de prevención y erradicación de la violencia. En primer lugar, se exige la incorporación de una norma que prohíba el uso de la violencia política tanto en las normas del partido, como en la reglas de selección de candidatos y en las normas de admisión de nuevas personas afiliadas. Por otra parte, requiere la difusión y conocimiento del Protocolo y llevar a cabo programas de capacitación y campañas de sensibilización para todos los integrantes del partido, independientemente de su jerarquía. Para ello se pueden emplear distintos medios, tales como documentos y plataformas de carácter divulgativo que informen sobre los contenidos del Protocolo y lo hagan con un carácter permanente; la celebración de sesiones, al menos cada año, y la divulgación de campañas de concienciación; la implementación de sesiones de capacitación para erradicar la violencia política en el interior de los partidos durante el proceso electoral, así como en la acción de gobierno. Por último, entre las medidas de prevención se encuentran también la evaluación y revisión periódica del funcionamiento y aplicación del procedimiento establecido en el Protocolo; la elaboración de estudios de prevalencia de la violencia política en el interior de los partidos y la evaluación de la eficacia de las medidas dispuestas en el Protocolo; así como disponer de medidas de seguridad para prevenir la violencia política en el ámbito de los partidos que, entre otros objetivos, identifique riesgos, segmente territorialmente y se centre particularmente en el periodo de la campaña electoral.

2.2. Protección de la violencia contra las mujeres en la vida política por parte de los partidos políticos: el procedimiento de actuación

Los partidos políticos deben establecer un procedimiento de actuación ante las denuncias de violencia política en su ámbito de aplicación. Este procedimiento debe estar guiado por unos principios garantistas[53]:

1. El respeto y protección de la personas que intervienen en el proceso. Una garantía fundamental es el derecho a ser informados.
2. Principio de confidencialidad. Para garantizar este principio se asignarán códigos identificativos numéricos tanto a la mujer como al supuesto victimario, de tal forma que se preserven sus identidades. La confidencialidad se respetará hasta que finalice el procedimiento o la víctima lo decida.

53 Ibídem, págs. 17 y 18.

3. Principio de capacitación. El partido político debe garantizar que las personas que intervienen en el procedimiento están capacitadas en materia de violencia contra las mujeres. El Protocolo debería haber exigido que la formación fuera especializada en violencia política contra las mujeres. Para ello, los partidos políticos asegurarán los medios e instrumentos necesarios para que estas personas adquieran esta capacitación.
4. Principio de la debida diligencia. El cumplimiento del deber de la necesaria diligencia, en este caso, debe venir acompañado de un principio de celeridad o sumariedad, que debe cumplir el propósito de evitar que se vulneren de forma irreversible los derechos políticos electorales de las partes o que la resolución final que se emita sea imposible de ejecutar.
5. Los principios de imparcialidad e contradicción. Estos principios se garantizan mediante un derecho de audiencia imparcial, el otorgamiento de un trato justo a todas las partes implicadas o la igualdad de armas. Además, se debe garantizar el deber de actuación de buena fe de las partes.
6. Principio de colaboración e implicación de todas las partes.
7. Principio de denuncia de cualquier persona afiliada o simpatizante.
8. Principio de prohibición de represalias. Como garantía final, que asegura las denuncias y diluye la impunidad, se establece esta prohibición de las represalias frente a aquellas personas que presenten una denuncia, que comparezcan para dar testimonio o que participen en una investigación sobre violencia política contra las mujeres.

Como órgano instructor[54] el Protocolo permite a los partidos políticos que una Comisión ya existente, bien la Comisión de Ética del partido u otra, o bien un nuevo organismo como la Defensoría de Mujeres dentro del partido, asuma las funciones de recepción y tramitación de las denuncias. Este órgano de instrucción también conocerá de las denuncias a nivel subnacional. El partido político asume las obligaciones de informar a toda la filiación y a los simpatizantes del partido de la existencia de este órgano instructor, del procedimiento de acceso al mismo, así como de su funcionamiento. Esta información deberá ser también distribuida a los órganos territoriales del partido.

54 Ibídem, págs. 18 y 19.

La presentación de la denuncia de un caso de violencia política contra las mujeres puede provenir de la mujer o mujeres afectadas o bien de las personas afiliadas o simpatizantes, que tengan conocimiento directo o indirecto del acto o conducta violentos. En este último supuesto será necesario recabar y además incluir el consentimiento expreso de las víctimas para iniciar las actuaciones de este Protocolo. Por otra parte, el órgano instructor actúa de oficio. La presentación de la denuncia debe realizarse ante el órgano instructor y en el caso de que se presente ante otro órgano del partido, éste derivará la misma al órgano instructor. La denuncia se puede presentar por escrito o verbalmente ante el órgano instructor. En el caso de que la denuncia fuera verbal, el órgano instructor tiene el deber de levantar un acta que obligatoriamente deberá ser firmada por la persona denunciante, incluso mediante huella digital, si no supiera escribir.

Recibida la denuncia, el órgano instructor inicia la tramitación de la misma y la duración del procedimiento es la establecida en la propia normativa interna del partido. Este procedimiento intrapartidario es compatible con la posibilidad de iniciar procedimientos administrativos o judiciales, de forma simultánea o bien con posterioridad a la resolución del procedimiento del partido. Durante la tramitación del procedimiento, la denunciante tiene derecho a recibir servicios de atención[55] tanto psicológicos como de asesoramiento jurídico, así como los medios necesarios para hacerlos efectivos. Estos servicios de asistencia son los genéricos que en cada Estado presta el Mecanismo Nacional de las Mujeres o su institución equivalente. Este derecho de acceso a los servicios de atención debe ser garantizado por la Secretaría de Mujeres del partido o bien por el órgano equivalente del ámbito territorial de la denuncia. Si se diera el caso de que la Secretaría de Mujeres del partido no puede asegurar de forma efectiva el acceso a estos servicios, entonces la dirección del partido político debe proporcionar recursos suficientes a la Secretaría de Mujeres para que ésta pueda externalizar los servicios de atención.

Al mismo tiempo, el órgano instructor también puede proponer medidas cautelares, así como su revisión, con el fin de garantizar la erradicación de la violencia. El propio Protocolo no especifica qué tipo de medidas cautelares puede proponer el órgano instructor al órgano disciplinario o jurisdiccional del partido político.

55 Ibídem, pág. 20.

El procedimiento se desarrolla en distintas fases[56]:

1. Investigación de los hechos. Para ello el órgano instructor tiene un derecho a solicitar y recabar información que debe ejercer respetando la sumariedad, la confidencialidad, la sensibilidad de los datos y los derechos de las personas afectadas. En esta fase, el órgano instructor debe entrevistar a las partes, así como a testigos y a cualquier otra persona que favorezca la investigación de la violencia. Las personas implicadas pueden ir acompañadas de las personas que elijan durante todo el proceso. Para hacer efectivo este derecho de investigación e información existe la garantía del deber de colaboración con el órgano instructor de todas las personas afiliadas al partido durante todo el proceso de investigación. El Protocolo solo garantiza el deber de colaboración en relación a las personas afiliadas, pero sería también necesario extenderlo a las personas simpatizantes del partido.
2. Informe final del órgano instructor con propuesta de recomendaciones. Al terminar su investigación, el órgano instructor debe emitir un Informe de valoración con las conclusiones y de formulación de propuestas. Este Informe debe ser aprobado por mayoría en el órgano instructor y debe ser remitido por este al órgano disciplinario o jurisdiccional del partido para que resuelva. El Informe de conclusiones debe al menos contener la siguiente información: "Identificar a las personas que integran el órgano instructor que ha emitido el informe, e identificación de la mujer en presunta situación de violencia y del presunto perpetrador mediante el código numérico correspondiente; antecedentes del caso, denuncia y circunstancias; actuaciones llevadas a cabo por el órgano instructor; otras actuaciones: testigos, pruebas, resumen de los hechos principales, entre otros; conclusiones y medidas concretas propuestas, incluyendo las sanciones aplicables y las medidas de reparación; identificación de una fecha a corto o medio plazo para supervisar y revisar la aplicación de las medidas y verificar la ausencia de violencia"[57]. Por último, el Informe debe proponer algunas de las medidas alternativas siguientes: el archivo de la denuncia, si tras la información e investigación de los hechos no existiera objeto de denuncia, o bien hay una insuficiencia evidente de indicios; el inicio de un expediente disciplina-

56 Ibídem, págs. 20 a 22.
57 Ibídem, pág. 21.

rio y de medidas correctoras y de reparación. En este caso nos encontramos ante indicios claros de existencia de violencia política. Las partes deberán ser informadas de esta resolución adoptada y dispondrán de un plazo determinado para realizar las alegaciones, que el órgano instructor podrá incluir en el expediente si lo considera conveniente. La posibilidad de iniciar un expediente disciplinario, cuando del análisis del caso se deduzca la comisión de alguna falta, pero distinta de la práctica de la violencia política. O, por último, la remisión al órgano competente cuando del Informe se comprobara la existencia de lesiones que dieron lugar a expedientes de naturaleza electoral, penal, civil o administrativo. En este caso, el órgano instructor recomendará el inicio de estos procedimientos por parte de las autoridades competentes.

Cuando ya sea firme la comprobación de la responsabilidad del denunciado, se remitirá el informe al órgano disciplinario o jurisdiccional del partido, para que éste notifique sobre la resolución a los órganos del partido que deban intervenir en la ejecución de las medidas correspondientes. Igualmente se dará aviso al Comité Ejecutivo Nacional o equivalente.

3. Seguimiento. En este caso, los órganos del partido que sean responsables de la fase de ejecución de las medidas informarán de su cumplimiento al órgano instructor y al órgano disciplinario o bien jurisdiccional del partido en un plazo determinado, y remitiendo también la documentación que así lo justifique.
4. Evaluación y rendición de cuentas. Una vez al año, el órgano instructor informará al Comité Ejecutivo Nacional sobre los resultados de los informes de conclusiones elaborados durante ese año, respetando en todo caso la confidencialidad y el derecho a la intimidad de las personas implicadas mientras dure el procedimiento y la víctima así lo determine.

El Protocolo también establece medidas de sanción y de reparación. Así, y en lo referente a las sanciones[58] es necesario tener en cuenta las normativa interna del partido político y, en todo caso, garantizar el principio de proporcionalidad de las sanciones. Entre las sanciones se incluyen: "amonestación privada, por escrito y/o verbal; amonestación pública, por escrito y/o verbal; destitución del cargo en los órganos de representación y dirección del partido político; inhabilitación para partici-

58 Ibídem, págs. 23 y 24.

par en los órganos de dirección y representación del partido político; suspensión temporal de los derechos partidarios; negativa o cancelación de su registro como precandidato; cancelación de la membresía del partido político"[59]. Para establecer la determinación de la sanción es necesario tener en cuenta: la gravedad del acto o de la conducta; el nivel jerárquico o grado de responsabilidad que desarrolla el infractor dentro del partido, así como su responsabilidad partidaria o de gobierno; la condición de la mujer y de sus familiares; la reincidencia; que la violencia se desarrolle durante el proceso electoral o bien durante la gestión de gobierno. Como sanción final, el partido deberá suspender de militancia o expulsar del partido a las personas que hayan sido condenadas por actos de violencia contra las mujeres, cuando exista una resolución definitiva de la instancia competente.

Como medidas de reparación[60] se establecen la indemnización, la restitución inmediata en el cargo, la determinación de medidas de seguridad y otras para asegurar el ejercicio del cargo, la retracción de las ofensas y la sanción.

Existe un procedimiento alternativo para el supuesto de la violencia económica contra las mujeres en política[61]. En este caso, el procedimiento se caracteriza por ser abreviado y solo se puede poner en funcionamiento si la víctima así lo requiere. Al órgano instructor le compete solo transmitir la denuncia e informar a la persona denunciada de las eventuales responsabilidades disciplinarias en las que pudiera incurrir. Si los actos o conductas persistieran entonces el órgano instructor debe poner en marcha el procedimiento ordinario.

Como medida de cierre se establece la prohibición de la represalias[62]. El Protocolo emplea un concepto amplio de represalia: "cualquier acción u omisión adversa, directa o indirecta, manifestada como amenaza o em-

---

59 Ibídem, pág. 23.

60 Ibídem, pág. 25.

61 Ibídem, pág. 26. "El órgano instructor iniciará un procedimiento confidencial y de confirmación de la veracidad de la denuncia, y para recabar la información que considere necesaria. Una vez convencido de la existencia de indicios que doten de veracidad la denuncia presentada, entrará en contacto de forma confidencial con la persona denunciada, sola o en compañía de la persona denunciante, a elección de ésta, para manifestarle la existencia de una queja sobre su conducta y las responsabilidades disciplinarias en que, de ser ciertas y de reiterarse las conductas denunciadas, la persona denunciada podría incurrir. La persona denunciada podrá ofrecer las explicaciones que considere convenientes".

62 Ibídem, págs. 27 y 28.

prendida por cualquier persona integrante del partido político sin distinción de jerarquías contra una persona que haya presentado una denuncia por violencia contra las mujeres en la vida política, o que haya sido citada para dar testimonio sobre la misma. Entre tales amenazas y medidas adversas se incluyen, la suspensión del cargo o función política, la reasignación de funciones, el acoso, la negativa a ocupar una responsabilidad política que ya se había acordado previamente, o cualquier otra medida que restrinja o impida las actividades amparadas por los estatutos del partido político"[63]. Existe un deber de denunciar un acto de represalia que pesa sobre todas las personas que integran el partido, y que además es un deber que debe ser cumplido con prontitud, ante la autoridad competente y aportando las pruebas correspondientes. La determinación de medidas de represalias requiere en el Protocolo de un procedimiento propio. Éste se tramitará de forma breve, se llevará a cabo en una pieza separada en la causa principal, y será tramitado de conformidad con los principios procesales del Protocolo. También es posible que la autoridad competente dicte las medidas cautelares oportunas con el fin de salvaguardar los intereses de la persona denunciante. Entre estas medidas cautelares se puede adoptar la suspensión de la aplicación del supuesto acto de represalia, la reasignación temporal de la persona que supuestamente comete el acto de represalia y la reasignación temporal de la persona denunciante, previo consentimiento de ésta. Los actos de represalias son una falta grave que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias.

V. CONCLUSIONES

Las estrategias de las cuotas electorales e incluso de la paridad en la región interamericana han logrado cambiar el paisaje de las cámaras legislativas y, en menor medida, de otros poderes del Estado. No cabe duda de que han sido elementos que han conseguido hacer efectiva la representación descriptiva de las mujeres en la política. La región se ha convertido así en un referente en la presencia de la mujeres en la vida política. Esta transformación ha sido operada a golpe de normas jurídicas que han tenido que sortear la añagazas del sistema patriarcal.

Esta representación descriptiva no ha venido acompañada, no obstante, de una representación sustantiva de las mujeres en la política, de

63 Ibídem, pág. 27.

una capacidad de decisión real de las mujeres en los órganos representativos o de la construcción de una agenda política de género realmente disruptiva.

Tampoco los conceptos de la política o del poder han sufrido grandes transformaciones. La política sigue siendo concebida, al estilo patriarcal, como un territorio de conflicto y el poder, de corte masculino, sigue siendo pura dominación. La estructura se mantiene pues intacta, no socavada.

En 2023, y tras las reflexiones de la OEA en relación a un nuevo diseño del poder bajo la idea del liderazgo sororal, se llega a proponer a los Estados la necesidad de remover los pilares del poder. Esta estrategia implicaría ahora un liderazgo político disruptivo y una agenda consciente de género. En esta nueva fase se requiere redefinir el liderazgo político, repensar el liderazgo político de las mujeres desde la perspectiva interseccional y perseguir una democracia igualitaria y libre de discriminación y violencias. Para ello, se requiere un programa que se centre en un conjunto de acciones a materializar, realizadas en un contexto determinado y donde esté presente el nexo entre los líderes y los seguidores. Entre las acciones se exige la paridad, políticas públicas con enfoque de género, el reconocimiento del derecho al cuidado y la corresponsabilidad, la garantía de los derechos económicos y la reducción de la pobreza de las mujeres, y la garantía de la lucha contra la violencia y la discriminación. El contexto, por su parte, implica la ruptura de la cultura patriarcal; y además este programa requiere de una unión entre los líderes y los seguidores que de forma real y efectiva hagan carne la democracia representativa, su papel de verdaderos intermediarios.

La consecución de un cambio en el liderazgo político y de una agenda consciente de género necesita no obstante del cumplimiento de una precondición: disolver las prácticas de discriminación, violencia y acoso contra las mujeres en la vida política. Por ello, la OEA ha aprobado la Declaración sobre la violencia y el acoso político contra las mujeres en 2015, que representa el primer acuerdo regional integral; así como la Ley Modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en política en 2017 y el Protocolo para los partidos políticos de 2019.

La Ley Modelo interamericana surge para paliar la escasa atención que al ámbito público dedica la Convención de Belem do Pará. Plantea la erradicación de la violencia contra las mujeres en la política como una

condición de la paridad, y acoge un concepto amplio de vida pública y política. Ante los debates y dudas existentes asume un concepto de violencia política contra las mujeres como un subtipo de la violencia de género y reconoce como tipos de violencia contra las mujeres en la política la violencia física, sexual, psicológica, moral, económica y simbólica. La lucha contra la violencia contra las mujeres en la vida política se convierte en un deber del Estado, aunque la Ley asume un concepto de gobernanza en la lucha contra la violencia política.

El Protocolo de partidos políticos refleja el papel trascendental que en la lucha contra la violencia contra las mujeres en la vida política tienen los partidos políticos. Recoge distintas manifestaciones de violencia política y obliga a los partidos políticos a asumir deberes en materia de prevención, protección, sanción y reparación. Establece asimismo un procedimiento de actuación de lucha contra la violencia contra las mujeres en la vida política partidaria que está atravesado por los principios de respeto, confidencialidad, capacitación, debida diligencia, imparcialidad, contradicción, colaboración, denuncia y prohibición de represalias.

BIBLIOGRAFÍA

Albaine, Laura *Violencia contra las mujeres en política en América Latina: mapeo legislativo y proyectos parlamentarios,* OEA y ONU Mujeres, 2020.

Albaine, Laura, Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad, *Iconos: Revista de Ciencias Sociales,* n. 52, 2015.

Albaine, Laura, *Violencia contra las mujeres en política: hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla*, PNUD, ONU MUJERES e IDEA INTERNACIONAL, 2020.

Bardall, Gabrielle, Symbolic violence as a form of violence against women in politics: a critical examination, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* n. 238, 2020, págs. 379-389.

Carlyle, Thomas, *Los héroes*, Alba, 2007.

Childs, Sarah, *A Feminized Style of Politics? Women MPs in the House of Commons*, Oxford: Blackwell Publishing, 2024.

Espejel Espinoza, Alberto y Díaz Sandoval, Mariela, Violencia contra las mujeres en política en México: una propuesta de análisis desde las caras partidistas, *Apuntes Electorales,* n. 60, 2019.

Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina, ¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política, en razón de

género en América Latina, *Política y Sociedad,* n. 59, n.1, 2022, págs. 1 a 14.

Galarza Fernández, Emelina y otras. Medios y violencia simbólica contra las mujeres, *Revista Latina de Comunicación Social,* n. 7, 2016.

Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno,* Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

IDEA INTERNACIONAL, Desinformación y discursos de odio. Amenazas digitales a la participación de las mujeres en las elecciones, 2023. Disponible en: *https://www.idea.int/sites/default/files/2023-12/desinformacion-y-discursos-de-odio.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

Igareda, Noelia, El discurso de odio anti-género en las redes sociales como violencia contra las mujeres y como discurso de odio, *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, n. 47, 2022, págs. 97-122.

Iglesias Bárez, Mercedes, "MeToo" parlamentario. Democracia paritaria y efecto desaliento de la violencia política contra las mujeres", Dir. Sergio Martín Guardado, *Reflexiones y propuestas para el liderazgo* femenino, Aranzadi, 2023, págs. 115-140. Freidenberg Flavia y Del Valle Pérez, Gabriela, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política en América Latina,* UNAM, 2017.

Krook Mona y Restrepo Sanín, Juliana, Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones, *Política y Gobierno,* vol. XXII, n. 1, 2016, págs. 127-162. Guadarrama Sánchez, Gloria y Aguilar Pinto, Emma, Las diversas lecturas del concepto de violencia política, en razón de género en México (2010-2020), *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales,* n. 28, 2021, págs. 1 a 44.

Lagarde, Marcela, La política feminista de la sororidad, *Mujeres en red,* 2009. Disponible en: *https://www.mujeresenred.net/spip.php?article1771* (fecha de consulta: noviembre 2024).

Lena Krook Mona y Restrepo Sanín, Juliana, Género y violencia política en América Latina. Concepto, debates y soluciones, *Revista Política y Gobierno,* n.1, 2016.

López Martín, Álvaro y otros, "Desinformación de género: cuando las mujeres se convierten en objetivo de los bulos", Sandra Olivero Guidobono coord., *El camino hacia las sociedades inclusivas*, 2022, págs. 538-557.

Morales Romo, Noelia (dir.), *Análisis interseccional de la desinformación de género para un abordaje desde las instituciones educativas*, Colex, 2024.

Nereida Carrillo, Nereida e Iranzo Cabrera, María, "Desinformación de género: principales narrativas y actuaciones para la resiliencia", dirc. Noelia Morales Romo, *Análisis interseccional de la desinformación de género para un abordaje desde las instituciones educativas*, 2024, págs. 107-125.

Nye, Joseph, *Las cualidades del líder*, Paidós, 2011.

OEA, CIM, Declaración de Panamá "Tendiendo puentes para un nuevo pacto social y económico liderado por mujeres", IV Sesión Plenaria celebrada en

Panamá el 26 de mayo de 2022. Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/DeclaracionPANAMA-ES.pdf*, (fecha de consulta: noviembre 2024).

OEA, CIM, Declaración de Santo Domingo sobre la Igualdad y la Autonomía en el Ejercicio de los Derechos Políticos de las Mujeres para el Fortalecimiento de la Democracia, 2019, Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/DeclaracionSANTODOMINGO-ES.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

OEA, CIM, Estrategia de Transversalidad para la Igualdad y la transformación y tiene como objetivo afianzar los Mecanismos Nacionales de la Mujer en la transversalización de la perspectiva de género en la política pública 2022. Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/Estrategia_transversalidad_ESP_fn.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

OEA, CIM, Ley Modelo Interamericana de Cuidados de 2022. Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/LeyModeloCuidados-ES.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

OEA, CIM, Protocolo Modelo para partidos políticos. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política 2019. Disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/ViolenciaPolitica-ProtocoloPartidos-ES.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

OEA, CIM, Romper el molde. Una nueva aproximación al concepto de liderazgo político y su ejercicio desde las voces de las mujeres de las Américas de 2023, disponible en: *https://www.oas.org/es/cim/docs/RM_ESP_CIM.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

OEA, MESECVI, Declaración sobre la Violencia y el acoso políticos contra las Mujeres de 2015. Disponible en: *https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

OEA, MESEVIC, Ley Modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política de 2017. Disponible en: *https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf* (fecha de consulta. Noviembre 2024).

ONU, CEPAL, Consenso de Quito, p. 4. Disponible en: *https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf* (fecha de consulta: noviembre 2024).

Pateman, Carole, *El contrato sexual,* Ménades Editorial, 2019.

Peña, Paz, *Guía práctica contra la violencia política de género digital*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2022. Disponible en: *https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/19251-20220914.pdf* (fecha consulta: noviembre de 2024).

Phillips, Anne, *The Politics of presence,* Oxford University Press, 1995.

Piscopo, Jennifer, Capacidad electoral, justicia criminal y derechos políticos: nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política, *Revista Política y Gobierno,* n.2, (2016).

Pitkin, Hanna, *El concepto de la representación,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.

Rodríguez Ruiz, Blanca y Rubio-Marín, Ruth, "La democracia como democracia paritaria", Coord. Heim D y Bodelón, E, *Derecho, género e igualdad: cambios en las estructuras jurídica androcéntricas,* Vol. 1, 2010, págs. 317-334.

Rubio-Marín, Ruth, La munición constitucional del movimiento global antigénero, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n. 53, 2023, págs. 233-265.

Soriano Moreno, Silvia, *Violencia y acoso contra las mujeres en el ámbito político como límite a los derechos de participación,* Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

UIP, Mapa "Mujeres en la política: 2023", Disponible en: *https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023*, (fecha de consulta: noviembre 2024).

UIP, Promedios globales y regionales de mujeres en los parlamentos nacionales, Disponible en: *https://data.ipu.org/women-averages/* (fecha de consulta: noviembre 2024).

Valcárcel, Amelia, "Opinión pública, medios de comunicación e imagen. La ley del agrado", Rosa María Rodríguez Magda, *Sin género de dudas: logros y desafíos del feminismo hoy*, Biblioteca Nueva, 2015.

CAPÍTULO III
RECONOCIMIENTO Y ESENCIALISMO

VIII.
The dialectic of feminism and market constitutionalism. *In relation to the unfinished* telos *of the abolition of gender inequality*[*]

Ainhoa Lasa López
Associate Professor of Constitutional Law
University of the Basque Country (UPV/EHU)
https://orcid.org/0000-0003-1417-0185

I. INTRODUCTION

There is a common tendency in constitutional law to interpret the different feminist theorisations on the question of the equality of women and men in terms of their greater or lesser normative assimilation to the legal-normative ought to be, thus discrediting those other feminist

* This contribution is an extended version of the keynote, "Meritocratic capitalism and its constitutional mediation of women financialisation: politicising at the micro-constitutional level to depoliticise at the macro-constitutional level", presented at the Workshop, Parity Democracy and Redistribution of Power: Presence, Representation and Recognition, held on 23 and 24 July 2024, at the International Institute for the Sociology of Law in Oñati, on the occasion of the 20th Annual Meeting of the Feminist Network on Constitutional Law (in Spanish, RFDC). In parallel, this work is part of the research project (GIU24/007) EU-Frames, Building innovative regulatory frameworks in the EU.

analyses which, due to their approach to the methodological unification of legal and political discourse, cannot be subsumed *per se* into the "positivist" legal-constitutional culture. This seems to bring back the inter-war debates on the being and ought to be of constitutional law. A debates resolved at the time by the methodological response of anti-dialectical dualism to formalism, which highlighted the insertion into legal discourse of the real moment that allowed to address the most relevant inadequacies of Kelsenian normativism[1]. Concretely, it was not enough to examine the internal structure of Law, normativity, but it was also necessary to examine the congruence and functionality of the normative moment with society, the factual moment of Law.

The rupture of liberal constitutionalism and the resurgence of the social constitutional regime in the second post-World War II period incorporated the integration of the social conflict of labour and capital into the function of Law, deriving the unity of the fundamental norm by bringing to the legal moment the factual situations of the power of redistributive conflict, endowing them with an ordering rationality that prevents the irrationality or pathologies of inequalities[2].

However, the formal disarticulation of the legal system, due to the new demands of intervention from the social state and its Constitution parallel to the new relationship established between the state and the market, was a partial formal disarticulation only explicable from the normative-reality split of the conflict of gender inequality, since, following the need for integration of normative and realist logics, the intentional element in the production of law cannot be avoided. When Scarpelli[3] notes that political activity becomes a normative determination of social relations, the author is merely making visible what feminism reproduces in the expression "the personal is political", that the hierarchies between the sexes are the result of legally-regulated political decisions. Politics is a constitutive moment of law. Hence, women are not born as naturally subordinated subjects, but become socially women subject to socially constructed relations from the coordinates of the links of domination, of subjection.

---

1 Hermann Heller. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica de España. México, 1971, p. 206.

2 Carlos de Cabo Martín. *Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional. Vol. II. Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución: el desarrollo constitucional*, PPU, Barcelona, 1994, pp. 336-337.

3 Uberto Scarpelli, Il metodo giuridico, Riccardo Guastini (eds.), *Problemi di teoria del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 261-270.

The safeguarding of the intervention of the social state in those spaces where women are functionalised to the system of patriarchal domination, the incorporation of the real moment of gender inequality into the discourse and the legal method, allows to address the inadequacies of social constitutionalism. The contradiction resulting from the analysis of the exclusionary reality of the social construct of gender as a source of explanation and interpretation of the factual and formal survival of gender inequality. Hence, feminist analyses based on the aforementioned premises make it possible to dissolve the myth of coherence, of the juridical unit developed around the universal subject regulated by modern legal systems. The conflict of gender inequality theorised by feminism is thus explicable from the politicisation of the exclusion of Law from this conflict[4].

Descending from the described methodological abstraction to the normative concretion, it should be pointed out that the model of the current legal orders of normative equality as equalisation of women and men in their condition of subjects of law and with rights, formally counteracts, but does not confront on the material constitutional level (material bases), the origin of the sexual hierarchy, of sexual injustice, of the unequal factual relations of power of women and men, as a consequence of the unitary technique that acts this equality as equalisation[5].

The relational unity of the trinomial sovereignty-universality of the subject-democracy would have reduced the question of inequalities between women and men to an objective dimension of Law consisting of its correction through constitutional policies of equality in a material sense and to a subjective dimension of the prohibition of discrimination guaranteed, in the case of violation, by constitutional justice.

Many significant authors have questioned this sexed construction of anti-discrimination law[6], by emphasising the equality of individualised

---

4 Arantza Campos Rubio. "Teoría feminista del derecho". Jasone Astola Madariaga (eds.)., *Mujeres y Derecho, pasado y presente: I Congreso multidisciplinar de Centro-Sección de Bizkaia de la Facultad de Derecho*, Universidad del País Vasco, 2008, p. 172.

5 Concepción Collado Mateo. Mujeres, poder y derecho, *Feminismo/s*, núm. 8, 2006, pp. 19-20.

6 Alicia Cárdenas Cordón. El Tribunal Constitucional y su papel en la transformación del orden de género: dos notas críticas, Irene de Lamo Velado (eds.). *Desmontar la casa del amo: reflexiones y tensiones feministas sobre la ley, el derecho y el proceso judicial*, Atelier, Barcelona, pp. 95-110. Laura Nuño Gómez, Lara Martínez de Aragón López. Revisión de las categorías dogmáticas del Derecho Constitucional desde una perspectiva iusfeminista. Dykinson. 2022.

treatment that is abstracted from the ontological signifiers of being and being born a woman in a system of patriarchal domination: gender exploitation and subordination, the legally imposed neutrality that hides the still political and legal lack of autonomy of women, the violence…

The conception described above implies questioning the socially constructed sexual difference in the configuration of rationality. The natural condition of male freedom is nothing but a socially created condition insofar as it is based on a narrative of artificial, prefabricated sexual difference. The sexual contract, following Pateman's thesis[7], inherent in the structures of patriarchal power and its form and mode (materiality) of configuration. It is a matter of questioning how sexed power is distributed in order to avoid its sexed juridification. Negotiating, by analogy of contractualist terminology, the social fact of patriarchy, the differences it generates by configuring sexual difference as natural in all its extension without waiting for its realisation and application as a meta-legal precondition, pre-existent to the state, its power and Law.

From this perspective, we can roughly understand how the general rule of equal treatment from the individual perspective, based on the universality of the sovereign subject, of the political subject, and of freedom in the exercise of the legal mechanisms for its implementation, far from shielding itself from systemic differentiations, accentuates them. Concretely, the representation of sovereignty as a personalised or differentiated representation by the being, man or woman, of the subject, is not avoided by the way in which the representation is shaped as universal and abstract, the must be, as it does not escape from the gradualness, from the particularity operated by the concretion of the individual subject of power and Law. If we take the Spanish Constitution of 1978 as a legal frame of reference, we can observe how the integration of the conditions of equality of the moral and political subject, the nation, into the political dimension is tributary to a positivist theory of neutrality that does not hide, but is susceptible to amplifying the inequalities of women[8].

The so-called principle of substantive equality, provided by Article 9.2 of the Constitution, suffers from a restrictive formulation[9]. In this, the public

7 Carole Pateman, *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona, 1995, pp. 9-13.

8 Julia Sevilla Merino, Arantza Campos Rubio. Mujeres, ciudadanía e igualdad efectiva en el estado social, Santiago García Campá (eds.), *Manual para Agentes de Igualdad*, 2021, pp. 17-40.

9 Jasone Astola Madariaga. Las mujeres y el estado constitucional: un repaso al contenido de los grandes conceptos del derecho constitucional, Jasone Astola Madariaga

power is responsible for the inequality of women and men, but not in direct connection with the social sphere of origin (gender socialising institutions) of this unequal social structure, the sexual contract, but mediately. In other words, public power acts on its effects in terms of ensuring quality of life and redistribution of wealth in order to achieve the socio-political stability that is the presupposition of economic stability. However, economic structures are not the only sources of inequality between women and men, but also political and social structures. The breaking down of the separation between state and society cannot be limited solely to intervention in the inequalities produced by the irrationality of economic calculation, but to all forms of domination and oppression that cannot be traced in their entirety, as creative form and productive matter, to the forms and materialities of capital in its various phases[10].

1. The constitutional disintegration of the conflict of gender inequality as a constant of state forms and their Law

The domination and subordination of women was already present in proto-capitalist societies, although it is true that the formal and material mode of production of capital and its legal mediation perfected it. The following two examples illustrate the uniqueness of the legal mediation of sexual differences. The first, far removed in history from the first outlines of what was to become the liberal regime that emerged in the wake of the French and American revolutions and the English civil wars. The second, situated in the twelfth and thirteenth centuries.

Beginning with the first example, in the analysis of the historicity of law in Spain, it is noted that matrilineage, an institution present in some villages of pre-Roman Spain, gave women the role of owners of land transmitted by inheritance solely and exclusively to women. This matriarchy of property might seem an ideal example to argue precisely the opposite, that, in primitive societies alien to exchange value, the absence of capitalisation acted as an umbrella for the exploitation and appropriation of women developed by some Enlightenment theorists. However, going deeper into this matrilineage existing in the then Cantabrian people, women had to accept in return the institution of

(eds.), *Mujeres y Derecho, pasado y presente: I Congreso multidisciplinar de Centro-Sección de Bizkaia de la Facultad de Derecho*, 2008, p. 277.

10 Alicia Miyares. *Democracia feminista*, Instituto de las Mujeres, Universitat de València, 2003, pp. 115-117.

"covada"[11], which consisted in the fact that when women gave birth, they had to give up their bed to their husband and take care of him, clean him and feed him in order to prove that he was the biological father of the child. Here, already within what we could call the private space, we see a clear subordination of women's sexuality to the good reputation of the husband, guaranteeing her reproductive function within the union with a man. This appropriation of sexual rights by the husband is shown as an indication that being a possessor was conditioned by the counterpart of being a good wife[12].

The second example concerns England's Great Charters of Liberties or the two charters of the Magna Carta. The Charter of 1215 gave widowed women with property the right not to remarry, and the Charter of the Forest of 1217 gave widowed women without property the right to use common stovers or the right of stover[13]. In both cases, the holders of civil or pro-social rights were "widowed" women, a caveat which already warned that only those women previously subject to the institution of marriage and who had lost their husbands were deserving of some legal recognition. Once again, the right to possess and the right to access resources, in one case or another, was based on the recognition of a certain position. In the case of the so-called Great Charters, their importance lies in the fact that, especially the first one, due to its direct influence on the American Revolution, has the status of a rudimentary constituent act and model and origin of liberal constitutions, where the invisibility of women in public life and their confiscation in private spaces became a clause of intangibility or basic constitutional decision only partially reversible with the emergence of the social state form and its partially de-neutralising Constitution.

With these examples, what I want to emphasise is that the determination of who would be the subject of power and Law was already in force before the emergence of capital as the dominant form and mode of social production and reproduction from industrialised societies to today's financialised societies. The constant is the legitimisation of inequality by sexual designation of women as a natural fact that is legally rationalised and not as a social fact, when it is precisely the social culture of gender (*par*

11 Johann Jakob Bachofen. *El matriarcado: una investigación sobre la ginecocracia en el mundo antiguo según su naturaleza religiosa y jurídica*. Akal, Madrid, 1987.

12 Juan Santos Yanguas. *Los Pueblos De La España Antigua*. Historia 16, Madrid, 1989.

13 Peter Linebaug. *El manifiesto de la Carta Magna. Comunes y libertades para el pueblo*, Traficantes de Sueños, Madrid 2013, pp. 48, 58-59.

construens) and the politics of inequality (*par destruens*) that legitimises its "natural" juridification.

As we know, the liberal state form finds in patriarchal social power and industrial capital and its modes of production (sexual division and class division) its constitutional material bases. The fiction of natural rights only recognisable to free men, meta-legal rights that could only be guaranteed on the basis of a pact guided by reason, mind, and not by the body, instincts, was the theoretical construct of legal liberalism. Consent became the juridifying action whose capacity to provide was only recognised to the free men who made up the dominant social group, the material constitution, who articulated the contract or pact around a public-private division consisting of the protection of the private against interference by public power and the connection of the private sphere with the ideal of the state of nature as a counterfactual, ahistorical state. A private sphere where the production and reproduction of inequalities fed the legal machinery of individual freedom (the free man as a referential parameter) and formal equality or equality before the law, which prohibited any kind of discrimination in order to guarantee equal treatment[14].

The crisis of liberal constitutionalism, far from generating a rupture in the sexual division, accentuated this division by incorporating the neutrality of law, in a generic sense, into its legality-validity condition. The technical conception of the material constitution implied neutralising the structures of domination and control of the dominant social forces at the highest juridical level around two premises: unlike French revolutionary liberalism, the constitution would be configured as the supreme norm, losing its status as a norm with legal status and thus ceasing to be exposed to the space of policies potentially generating irrationality. To underpin the asepsis of positivised constitutional law, constitutional justice and the technical mechanism of constitutional control of norms with the status of law will enter the scene. Once the constitution is disconnected from the political sphere, it is in a position to guarantee the formal equality that could hardly be protected from the possible arbitrariness of the political decision-making spheres, an arbitrariness that can now be avoided as the latter have to act subject to the constitutional norms on the production of legal norms. The law, as an instrument characterised by the form in which it acts, ensures the certainty and efficacy of the normative system.

14 Jasone Astola Madariaga. Los pactos constituyentes contra natura o la subordinación sistémica de las mujeres. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*", Nº. Extra 5, 2017, p. 51.

The basic norm would thus contain only a norm-producing fact as the sole source of validity of the legal system as a whole.

This normative approach was only partially addressed by questioning the origin of the form as the sole source of validity of the legal system and underlining the politicisation of this origin. Social constitutionalism, the new integrative functions assumed by the constitution seemed to break with the containment of the capital-labour conflict on the basis of legal-formal mediations. The redefinition of the role of the state and the game in the relations between the state and society implies assigning law a different function and therefore a different formal structure to which a pure normative approach is no longer applicable. The functions assigned to the state would pass from the externality and guarantee of social autonomy to the intervention and development of an internal role in social relations as an essential element in their regulation. In the new social pact or contract, therefore, it will no longer be the free men (owners) of industrial capital, but the men and women, the collective constituent power which, through universal suffrage, will see the general interest of the socio-economic conflict represented and dynamised in in the constitution itself through the recognition of the political and economic legitimacy of the social forces of the redistributive struggle. The connection of the real order to the legal order connected with the unitary expression in the constitution of reality and regulation. The connection with the factual is produced from the link with the values, principles and political vision of the conflict now legally regulated by the Constitution.

However, it may be objected that the generic formula of state interventionism was not such, since this generality was not deployed in all spheres of previously socially self-regulated relations. Specifically, interventionism was not deployed in the private sphere of institutions that socialise and socialise gender inequality (marriage, family, education). Intervention is focused solely on the market, its natural condition is questioned from the material basis of the social state form, and its nature as a political institution is accepted without nuances. This analysis of the restructuring of political-economic relations will have resonances in the aforementioned premise of the personal is political. Nevertheless, a normative approach to the social state, which redirects the differences between the sexes to the inequalities generated by the modes of production of capital and situates their legal composition on the constitutional plane of the public government of the economy and

the politics of redistribution, should not be confused with a feminist normative approach that, without ignoring the materialist social and economic inequality of capital and its forms of exploitation, challenges the constitutional disintegration of the conflict of inequalities between women and men also generated by the social institution of patriarchy[15].

The new form of social state did not escape either from a reductive technical operation that enhanced the assimilation of the subject, the original constituent power founder of the social pact, to the Labour and the working social classes. The equality of redistributive results as an end of social constitutionalism has tried to be extrapolated to the redistribution of the results of women and men in order to abolish gender inequalities. However, redistribution is an element prescribed by the economic policy of a form of state, the social state, which pursues macroeconomic stabilisation through the recognition of private initiative in subordination to the political direction of the economic process itself.

Redistribution is not the coexistence of public and private spaces linked to the market, but the mode of production of capital is maintained, albeit constitutionally limited. In other words, redistribution acts on the results of the socio-economic inequality of the market, but not on the abolition of the structures of the regime of capital accumulation. This nuance is important because if we speak of a feminism whose aim is to redistribute, what does this redistribution appeal to: a new distribution of power in the relations between the sexes? But if the redistribution of the social state maintains the structures of capital, how can a new distribution of power between women and men be achieved if the system of patriarchal domination that prevented it in the past is maintained?

To all this, it could be added that, when we analyse these questions from a social constitutionalism of the crisis, is it then when the opportunity arises for a restructuring or revision of the material social constitutional structure of power relations that allows the values and interests of feminism to be deployed? In this respect, the fundamental Spanish text of 1978 could be useful as the Spanish Constitution was adopted in the midst of the crisis of the social state form, when a new material constitution began to infiltrate legislative practice and ended up de-normativising the potentially transformative contents of the social state form in a unilateral

15 María del Mar Esquembre Cerdá, Género, ciudadanía y derechos. La subjetividad política y jurídica de las mujeres como clave para la igualdad efectiva, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Nº. 23, 2010, p. 76.

sense. The frequent recourse to the term constitutional state[16] and not to the social state form would be the paradigm of such denaturalisation. In 1978 fundamental text, the binomial equality of treatment (Article 14 of the Spanish Constitution) and equality of opportunities (Article 9.2 of the Spanish Constitution), is more oriented towards precepting formal equality as a general rule and the material equality of Article 9.2 as an exception. Although it could be said that this disconnection is a product of the crisis of the constitutional model mentioned above, the truth is that I consider that there is another more plausible explanation. Again, the absence of a feminist methodology at the time of the creation of the constitutional norm.

Thus, even if the constitution had been adopted under a social constitutionalism of guarantee or strong social constitutionalism, the reconceptualisation of equality in its objective and subjective dimension would not have changed the limitations of the material legal technique with which the reversal of the inequality of liberal constitutionalism was constitutionalised and which I have just pointed out. It was not a reversal of generalised inequality, extensible to all inequality-producing political institutions, such as patriarchy. For all these reasons, both in the social constitutionalism of the guarantee of the social bond and in the social state of the reversal of the social bond, equal opportunities for women are understood as a singularised opportunity for factual assumptions where the contingent, the conjuncture, conditions a systemic interpretation of equality where sex is simply another factor susceptible to generating discrimination.

In other words, the possibility of gender inequality is recognised, but not its structural nature. Economic inequality is socialised, it is recognised as a cause that impedes access to and enjoyment of rights, but it is not sexualised, that is, women's gender inequality is not recognised as a social fact legitimised and perpetuated by the Law that permeates its conception, creation, application and reform. Moreover, inequality is recognised on an ad hoc, circumstantial basis, applicable to the specific factual case; its structural and structuralising scope is rejected. It is enough to recognise women's rights as those of men for everyone to become a copulative conjunction between equals, equality of women and men. Equality as an intermediate state between women and men which, if altered, can be corrected by legal operators and the review of constitutional justice. If in liberal constitutionalism only

16 Maurizio Fioravanti. *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Trotta, Madrid, 1996, pp. 133 et seq.

some individuals, the male owners, were socially free, if in the liberal constitutionalism of the crisis men and women became formally equal subjects through legal pragmatism, social constitutionalism takes a step further by incorporating substantial equality, but this, too, fails to get rid of its lack of autonomy with regard to gender inequality, by being diluted through its functional concreteness.

Thus, it does not condition a reading of such equality from the autonomy of the social state form, that is, as power-development of the equality of women and men from the primary intervention, in the very design of the social pact, on the causes of sexual inequality or sexual injustice, but in a subsequent moment to the pact, correcting, moreover, only the consequences of the inequalities accepted in the pact. Thus, the inequality of sexualised power and the subsequent corrective development of gender inequality through redistribution through affirmative action are situated in a functional relationship of reciprocal legitimation.

2. Gender equality in the Constitutional State: the microfeminism

Returning to the initial premise of the inadequacy observed with respect to some feminist approaches to be subsumed in the legal-normative constructs of the constitutional discipline, or, in other words, that there are feminist proposals that can be accommodated in the technique of constitutional normativity as opposed to others that, due to their methodologies, are theorised outside the singularities of the discipline, I would like to point out that it is precisely this separation between feminist theorisations that goes hand in hand with the crisis experienced from the 1980s onwards in post-war constitutionalism itself.

In this sense, what I would like to remark is that, when it observes that only the feminism of equality connects with the classic elements of constitutionalism, namely, its identification with the universality of the subject and the unity of Law; while the feminism of difference subverts the constitutional state, confusing social reality (mutable and adaptable to the identity logics of the singularities of groups and between members of groups) with legal normativity (alien to the different forms of the conformation of human beings by postulating universal and abstract individuality)[17], the relationship between constitutional law of the social state form and

17 Elviro Aranda Álvarez. *Democracia paritaria. Un estudio crítico*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pp. 94-98.

social reality, specified in the constitutional sphere, is disregarded, even if the result of this relationship is then acted upon without taking into account its causes.

The social state supports the constitutional integration of the feminist conflict consisting of the recognition of women's full legal autonomy in the shaping of the subject of Law through the aforementioned convergence between normativity and reality. Although it is pertinent to remember that, in the new social relations, public action will take the form of the results of the productive process (intervention in the unequal distribution of wealth generated by the economic system), not the parallel deployment of interventionism in the sphere of patriarchal relations.

The rupture of the State-society division, the assignment of corrective functions of inequality to the State from the Constitution cannot but be limited to the abolition of gender as a system of social domination, which generates inequalities against women. It is a different matter that the formulation of the constitutional state does confront the legal method of feminism, as this formulation expresses the exhaustion of the material bases of the social state, decontextualising the form of the social state in an ahistorical way. From this operation of materialistic purification of social constitutionalism and its form of state, the material bases of the new constitutional paradigm act reducing the solid content to a pluralist constitution that is realised through the plurality of values and principles. Precisely, when law in the constitutional sphere has a specificity that differentiates it from sub-constitutional law[18].

This specificity is methodologically traceable in the causes that have conditioned the constitution-reality relationship, following De Cabo, namely: the (redistributive) Conflict of social constitutionalism or the demands of the domination system, which the author identifies with

18 "Constitutional Law and its basic object, the Constitution, as well as other aspects of supremacy etc. (…), are the "frontier", "external" components of the legal system, in such a way that it is not –only– that they are the closest and "in contact" with reality, but that they are directly related to it because they arise more directly from that reality, from its dynamics, from the real dynamics, which is not strictly speaking Law, as occurs with the Constituent Power; consequently, it can be said that, insofar as it "comes" from that reality and that reality is a causal element of its object of knowledge, (the Constitution), its treatment must include it as a requirement of scientific knowledge…Carlos de Cabo Martín. *Dinámica social-estática constitucional en la fase actual del constitucionalismo crítico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 19-20.

capitalism, is visible in the constitutional changes or constitutional regimes of the liberal state and social state forms. In keeping with this proposition in the approach to the constitutional object and method, I pluralise the causal of domination, systems, instead of system, thus speaking of the sexual domination system of the patriarchal mode of production and the domination system of the capital mode of production, in line with the considerations described above regarding the impossibility of subsuming all inequalities into a single inequality, the socio-economic inequality. This allows us to broaden the methodology without resorting to self-referential premises or to binary inclusion-exclusion.

Certainly, the modes of production of capital (industrial, post-industrial, financialised…) and their legal mediations are referential in the analysis of state forms and their constitutions, as I have noted above, but this cannot lead to neglecting how these modes and forms have contributed to consolidating and extending already existing mechanisms of subordination and oppression of women.

Capitalist social relations, at the beginning of their history of development, already find in society the organisation of relations between the sexes, and adapt it to their own logic, as both systems of domination are articulated around relations of subjugation based on the negation of the other. The traditional pre-modern family begins to function in a world increasingly shaped by the capitalist social relationship and this adapts to a society based on the patriarchal family and its values. The mechanism works because the two spheres derive mutual benefits: on the one hand, the traditional family represents an element of anthropological and social stability in a rapidly changing world; on the other hand, capitalist development offers new economic opportunities to pater familias who can take advantage of them because they are freed from the constraints of dependency in pre-modern communities and from the family care work delegated to women.

This reciprocal adaptation works in the first phase of modernity up to and throughout the 19th century, but is eroded in the course of the 20th century by capitalist development itself, which renders the values of liberal patriarchy increasingly obsolete and unsustainable in terms of profit. This evolution has its origin, ultimately, in the transition from traditional capitalism, based on savings and the repression of desire, to current capitalism, based on a totalisation of the strategy of accumulation for accumulation's sake consisting of a financialisation of all human dimensions, life, desires… Starting especially in the second half of the

20th century, the hegemonic cultural structure of capital reconfigures the traditional values of sexual difference and connects them to the new mode of capitalist production that begins to be glimpsed at the end of the 1950s. It is at this time that the material bases of a new legal-political form of articulating state-society relations, or political power-economic power, if one prefers, began to take shape, which would reach its legal materialisation at the end of the 1980s with the denormativisation of the guarantees of social constitutionalism and its transformative potential. The constitutional provisions of the fundamental text of 1978 are a revealing example of this social constitutionalism that emerged during the crisis of the model.

Specifically, it is common in Spanish doctrine to illustrate the relationship between the liberal State and the social State from a perspective linked to the logic of evolution. In order to analyse the meaning and scope of the social State in Article 1.1 of the Spanish Constitution, the German debate on the relationship between the social State and the State under the rule of Law is significant. In other words, the social state is interpreted as an evolutionary manifestation of the State of Law, first liberal, now social, and not as a new form of state that implies the rupture of the liberal state and, therefore, of its political-legal components[19].

In such a way that the so-called constitutional state of Law would be the reference for the generation of limits and the recognition of guarantees, without it being possible to speak of the autonomy of the social state as a form of state with its own contents that confront the liberal state. The decontextualisation of the form of the state, the expulsion of the social state as an (autonomous) form of state from the constitutional statement, has the virtue of accommodating the constitutional paradigm to any change without compromising its most characteristic formal and material elements.

The rule of Law as an ahistorical form, the only constitutional paradigm that adapts to the different evolutionary contexts, allows the contradictions of the system itself to be overcome with the new political-social realities that emerge. In this way, Constitutional Law undergoes a kind of perennial re-formalisation in accordance with the maintenance of the normative scheme as a method of approaching the object. The social state is not a legal object, being the subconstitutional sphere its

19 Antonio Enrique Pérez Luño. Sobre el Estado de Derecho y su significación constitucional, *Sistema: revista de ciencias sociales*, nº57, 1983, pp. 63-68.

preferential and priority space of realisation. The displacement of the social State from the Constitution means transferring to the legislative sphere the competence to translate, reproduce and update its contents, insofar as these are not articulated from the constitutional space itself, but in the legislative sphere.

This circumstance indicates that our fundamental text of 1978 is undergoing a revision that reduces it to the *nomen* and coincides with the so-called crisis of the social State. Certainly, the proclamation of the Spanish Constitution of 1978 was made at a time of revision of the very concept of the social State, which led to the fact that from the beginning the doctrinal readings and debates of the Constitution were more centred on accommodating the text to the restructuring of the new socio-political interests emerging at that time than on assessing the transforming potential of the social State as an autonomous form of State.

In this perspective, the reduction of the constitution to a set of values and principles or to a constitution defined on the basis of rights that end up, in the last instance, being redirected to the material values that sustain them and provide an objective dimension for whose guarantee the interpretation of constitutional justice acquires relevance. These are methodologies that move from the formal guarantee to the material guarantee, but with the same result. The flexibility of the constitutional text where values coexist without hierarchy in the name of pluralism as a majority-minority relationship in permanent tension rather than conflict, without reference to any kind of prevailing constitutional order[20].

The result will be the disconnection of the unitary structure of the Constitution, its characterisation as normative, its juridical nature, which allows a mix of dialectical principles, with the introduction of corrective mechanisms through interpretative legal praxis or legislative developments being sufficient without this entailing any need for reform of the constitutional text. The endless elasticity of the formulations makes possible a smooth transition towards new principles propitiated by democratic pluralism, avoiding the conflict between Constitution-form of State and new legal-institutional regulations of political-economic relations.

It distances itself from the formalised world of norms, from the normativising theses in force during the validity and crisis of the liberal

20 Gonzalo Maestro Buelga, El Estado Social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional, *Revista de Derecho Político*, Nº 100, 2017, p.774.

state, in order to connect with justice and values, but it reduces the object, Constitutional Law, to a relativism that renders the characterisation of the Constitution as the supreme legal norm sterile. This is reduced to guaranteeing limits beyond which the constitutional contents become available to the legislator and, for this reason, their concreteness will depend on the evolution of the majority-minority games of pluralism and their evolutionary recomposition. The determination of what is available is reserved to the specific case, to the conjunctural element, as opposed to the structural element of the form of state. Hence, the equality of women and men transitions from the fight against inequality to the more innocuous prohibition, terminologically speaking, of the acceptance of reasonable and proportionate differences or the oxymoron of inverse discriminations.

As I have pointed out, the substantial equality that would come to incorporate the constitutional recognition of the correction of women's inequalities in relation to men was not accompanied, following Asunción Ventura Franch, "by a social and constitutional integration of the model that women represent"[21]. Integration that the author interprets not as a differential causal, but as a necessary foundation of the very notion of universality. Policies, oriented towards the constitutional mandate of gender equality, are the voluntary space for the realisation of equality. Let us remember, moreover, that the referral of women's equality to principles and values implies that the guarantee is redirected to constitutional justice, which is not exempt from reproducing inequalities[22]. What does this mean? That there has not been a constitutional assumption of the emancipation demands of feminist theories and movements, but rather a delegation to the political sphere to correct some elements of inequality due to being a woman that remained reserved for the private sphere as a

21 Asunción Ventura Franch, El silencio de género en el derecho constitucional: la constitución española de 1978, *Dossiers feministes*, núm. 3, 1999 (Ejemplar dedicado a: El silencio en la comunicación humana), p. 30.

22 I would like to refer here to a constitutional resolution (Spanish Constitutional Court 145/2015, 25 June 2015) where women's right to health has been restricted by the protection of conscientious objection linked to religious freedom, recovering a historical stage where the system of domination of women structured, among other cultural and normative elements, through God. In addition, when the issue of funding for sex-segregated education has been redirected by constitutional interpretation to freedom of choice in education (Spanish Constitutional Court 31/2018, 10 April 2018), protecting inequalities under the apparent immunity of reasonable and proportional differences, as opposed to the feminist democratisation of education processes as a guarantor of the universality of the subject of Law and their rights.

sphere uncontaminated by Law. In such a way that, even if the personal became partially legal (normative equalisation of women with men), it is still part of the oscillating terrain of the political. That is, the personal is more political than legal-constitutional, if one prefers.

It could be counter-argued that juridifying feminism would detract from its dynamic potential, as it is reified by the static nature of the legal form, but I believe this is not the reason. Micro-politics, understood as the decision-making spaces disconnected from the material constitutional bases, has become the action of an equality of women and men dependent on, or functional to, political will, since the decision on how to build a political-constitutional unity in accordance with the new material bases corresponds to the latter. Precisely, this action from politics is also extensible to the rest of the constitutional statements more inclined to question the material bases of the new constitutional order, that of market constitutionalism, where I would like to contextualise the conflict of feminism.

When I speak of feminism, the use of the singular is intentional. Despite the nuances between different interpretations of feminism, I understand, perhaps mistakenly, that what feminist movements have in common is the abolition of all systems of domination that generate inequality. There is therefore no binarism, but a universality in permanent construction insofar as it derives from the inclusion of all struggles against inequalities, because if we want to put an end to the systems of oppression that generate inequalities, it would be irrational to accept the unequal socially constructed differences[23]. In any case, it is a verifiable fact that feminism is beginning to fragment in its most pristine approaches to the subject, power and Law, in parallel to the dismantling of the material bases of the social state form and its replacement by a new post-social material constitution.

II. THE MATERIAL CONSTITUTION OF THE MARKET STATE AS A CAUSE OF FEMINISM´S NORMATIVE AJURIDICITY

The new material constitution breaks the social links to the economic system established in social constitutionalism. These social links were

23 Nancy Fraser, ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista», New Left Review, 2000, pp. 13-15. Available at: *https://newleftreview.es/issues/0/articles/nancy-fraser-de-la-redistribution-al-reconocimiento-dilemas-de-la-justicia-en-la-era-postsocialista.pdf*

basically articulated around the dimensions of economic legitimation and political integration of the subjects of the conflict, capital-labour. Economic legitimation was projected onto the working class, which, as Silvia Federici has already noted, was also the bearer of deep sexual hierarchies[24]. Labour as a subject was not the universal individual (women and men), but the sexually constructed male worker who, through job stability and union coverage, vindicated male wage improvement as an exclusive and excluding factor of social integration. Political integration, for its part, implied the rupture of the object or factor of production into a political subject through the recognition of the right to unionise, participating in the political decisions that operate the distributive action of the state. Capital becomes the political subject of the redistributive conflict as a result of the recognition of the right to property, and thus the prevalence of the private sector in the organisation of work. Mutual recognition of the material bases for the existence of both protagonists, definition of the scope of the conflict and its limits, determine the new frontiers between politics and economics.

These social bonds did not recognise the origin of the gender inequalities of women workers. Their economic weakness, part-time contracts due to their "obligations" derived from the sexual contract, which had not yet been overcome; and their political weakness, the absence of trade union feminism and their under-representation in the so-called party state, confined the spaces of feminist conflict to the aforementioned desire for gender equality policies and constitutional justice with a feminist perspective. The political management of economic processes was not accompanied by the political management of the equally oppressive patriarchal system, with the consequent publication of the socialising institutions of women's fragmentary inequality. However, it is not possible to ignore certain advances in the political and legal significance of women, but it is also true that these advances were made on the basis of a soft accommodation (sub-constitutional space) with the rights of the universal male subject.

As I have already mentioned, the rupture of the mechanisms of labour integration, the crisis of Labour's subjectivity and its subsequent

24 "Primitive accumulation was not simply an accumulation and concentration of exploitable workers and capital. It was also an accumulation of differences and divisions within the working class, in which hierarchies constructed on the basis of gender (…), became constitutive of class domination and the formation of the modern proletariat. Silvia Federici. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2010. p. 90.

transformation/transition as economic freedom, had its correlate in the division and fragmentation of feminist subjectivities. The time of the so-called liquefaction of the strong constituent subject of social constitutionalism thus generated the liquidity of subjects and their replacement by formulas apparently more inclusive of weak (?) subjects, but which concealed the effects of the expulsion of the new constitutional order. I refer to the tendency to suppress, in the interpretation of the fundamental texts in their historical, socio-economic and political conditions of birth, the analysis of the conflicts of inequalities, whether these conflicts have their origin in systems of domination or in the modes of production of capital. Moreover, the mystification of legal language has been greased in recent decades by the use of terms that are apparently more inclusive because of their aseptic character, such as "persons" or "individuals".

In the infra-constitutional sphere, there is a constant lack of definition of who are the recipients of micro-social measures ("people" who lack basic economic resources to cover their basic needs, "those who are in a situation of economic vulnerability"), when it is not tinged with a sophisticated twisting of the material condition of conflicts through recourse to the sophistry of market freedom that turns us into vulnerable consumers"; and when inequality against women is confused with inequality based on sex in the abstract, as is the case with the recent Spanish Law 15/2022 of 12 July, integral for equal treatment and non-discrimination[25].

The focus on the immediate often results in overlooking the fact that social change has material roots that only under certain economic and political conditions lead to a convergence between the socio-economic

25 As stated in the first recital of the justification of the legislation, "The law that is presented has the vocation of becoming the minimum common normative minimum that contains the fundamental definitions of Spanish anti-discrimination law and, at the same time, shelters its basic guarantees, aware that, in its current state, the difficulty of the fight against discrimination is not so much in the recognition of the problem as in the real and effective protection of the victims. In short, it is not just another law of social rights but, above all, of specific anti-discrimination law, which comes to cover existing and future discrimination, since the challenges of equality change with society and, consequently, so too must the appropriate responses in the future" (emphasis added). The subjects of anti-discrimination law are the victims, which seems to lead back to the universality of the subjects, but they are weak subjects that must be identified not in the systematicity or abstraction of the systems of domination and oppression, but in the concreteness of the degree of affectation of the different inequalities, the victims of socio-economic inequality, racial inequality, sexism. In short, specific forms of discrimination that make the legal status of the rational lack of autonomy of equality visible.

and socio-political composition of the struggles against inequalities. Escaping from the excessive concreteness of the theories of moments allows us to redirect the reflection to the framework of power relations and to approach the manifestations of conflicts, where feminisms find their materialisation in the perennial, yet unresolved, conflict of socially constructed gender inequality.

At this point, the approach to the new constitutional order, to its material bases, and, in them, to the identification of the changes that can be understood from the contradictions and conflicts present in them, becomes potentiality. The definition of social intervention by and from the market establishes a new centrality that assumes the contradiction between market and conflict integration, establishing the new material bases. The remercantilisation of the state places the market at the centre of the state form, sanctioning its autonomy and linking public activity to the latter's tutelage-guarantees. The integration of the market implies the expulsion of the subject of the Labour conflict as a constitutional subject, which thus loses its capacity to shape itself as an organising principle that reunifies the constitutional system as a whole in a unitary system. Now, it is the market which performs this function, which legitimises public intervention in the economy aimed at preserving the market and promoting the momentum of capital. In the new relationship, capital emerges as the dominant force of the conflict, which unfolds its effects in the material constitution of the market state.

The compatibility between the market and the guarantee of labour's integration simply disappears because labour loses its capacity to co-determine the conflict and its composition. The material constitution of the social state, which helped to support the double commitment of political and economic integration of labour, is dissolved and capital imposes itself as the only subject capable of autonomously defining the new material constitution. Market constitutionalism´s material constitution configures around the following structural principles: i) The centrality of the market and its autonomy, which implies, on the one hand, the subordination of politics to the demands of accumulation and the affirmation of its supposedly refractory rules to the conditioning intervention of the market; and, on the other hand, the autonomy of the economy[26]; ii) Financial globalisation as liberation, unconditional

26 I am referring here to the generalisation of the extension and tutelage of global market power. The deregulation of capital, the renunciation of fiscal progressivity, the dissociation of the market from the social interest are the functions of the new structures

opening of the periphery with respect to the centre of globalisation. As liberalisation, in turn, of the political power of the material bases of the social state[27]; iii) Monetarism, as a system of economic-budgetary and financial links to political power[28]; iv) The commodification of social conflict or the material basis of the social state[29]; and, v) Reverse redistribution[30].

Having briefly described the structural principles of market constitutionalism, we can situate its concretisation in the European Union as a project that materialises the new constitutional order of the market. This order, already present in the Constitutive Treaties, will begin to consolidate and radiate effects on the internal rights of the Member States with the Maastricht Treaty, which sanctions the fracture of the legal metabolism of social constitutionalism: the deconstitutionalisation of the distributive conflict[31].

However, to remain in the description of the new constitutional reality of the market determining the rupture of the Constitution of the social state form would be to incur in a positivist neutralisation of the contradictions between the formally permanent Constitution of the social state and the constitutional-normative reality of the centrality of the market. The next step, therefore, is to refer to the transformations that have taken place in the approach to the Constitution, in its conceptualisation and application, and, above all, the impact of these transformations on feminism understood in its condition of practice and

---

of state and supranational power. States become functional to reinforce the logic of subordination to the market externally and internally. Internally, through fiscal discipline to guarantee the macroeconomic balances necessary for the protection of the unconditional market against any redistributive intervention. In other words, states shape the spaces of control and social discipline. Externally, states are articulated as globalising agents around projects that favour the global market.

27 The reversal of the political-economic relationship, incisively brought about by the globalisation of markets in the 1980s and accentuated since the 2000s, has led to the imposition of financial capital as a new form of capital that redefines the conditions of social reproduction. This has led to a return to contractualist theses in the spaces of negotiation and to an evaporation of the socio-economic legitimacy of rights.

28 The priority of macroeconomic stability and structural reforms of social links to the market as a guarantee for the growth of the Union's economies.

29 Nancy Fraser. *Capitalismo caníbal*, Siglo XXI, Madrid, 2023.

30 Gonzalo Maestro Buelga. "Del estado social a la forma global de mercado", Miguel Ángel García Herrera, José Asensi Sabater and Francisco Balaguer Callejón, (eds.), *Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 53-94.

31 The restriction of public spending for the annulment of the conflicting dynamics of the distribution process.

theorisation of such practicality. Some of them have already been pointed out, I refer to the isolation or capture of the constitutional statement by legislation and constitutional justice. The former, through the transfer to the legislative sphere of the competence to translate, reproduce and update the contents of the form of the social state insofar as these are not articulated from the constitutional space itself, but in the legislative venue. The social State is a legal object, with the infra-constitutional sphere being its preferential and priority space for realisation. The second, through the flexibilisation of the constitutional contents, placing the basic decision in the plurality of values and principles.

Other transformations have been analysed by focusing on the "contractual colonisation of the state"[32] together with the deconstruction of the social state and its Law, which has become a contractualised constitutional law as a result of constitutional privatisations. Of these, it is interesting to highlight the privatisation of its dogmatic part, of rights, freedoms and duties defined as anti-statist, individualised fronts, which make it impossible to build strong guarantee links based on the constitutional integration of the subject-rights dialectic. Basically, because "the position of the individual will be that which he or she singularly occupies in the market, a position increasingly defined by the contract (…). The result is the opening up of an order of contractual obedience in which equality can spread and expand exponentially without limit or recomposition. Even the most latent inequalities, such as gender inequality, are easily extended in a primarily contractual environment (…)[33].

These theses can be traced precisely in the anti-discrimination law of the last decades as a law developed around the legislation of equal treatment and the prohibition of discrimination and its guarantee by the constitutional courts. It might seem that this assertion clashes with the aforementioned privatisation of the law, thus incurring in an open contradiction. However, I believe that the opposite is the case. Anti-discrimination law does not operate as a mechanism of constitutional adjustment in isolation from the aforementioned transformations, but

32 The empowerment of competitive solidarity through the aforementioned conceptual purification of conflict and resistance in labour relations linked by their condition of material identity to the *telos* of the subversion of the order of social reproduction of capital.

33 José Esteve Pardo. *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del territorio,* Marcial Pons, Madrid, 2023, p. 142.

is indebted to them. I have already reiterated throughout this reflection how the rhetoric against inequalities or prohibition of discrimination prioritises equality of treatment in its individual dimension to the point of reducing the possibility of the construction of a meta-universality of the individual, an issue to which I will return in the conclusions, to the anecdotal, as it only appears when it is functional to the order of the market.

This assertion can be traced unambiguously in European Union law, where the once expansive power of constitutionalisation of private law is revised and redefined by the privatisation of constitutional law. But not only that, feminism, which is embedded in the social system, is also imbued with the logic of the private sphere moving from conflictive feminist currents to those that are functional to the market order, integrating into the legal system of the market itself. Some have referred to its material effects, among others: the processes of production and reproduction of the juridical nature of inequality through the free disposal of rights that have found in economic freedoms, dogmatic manifestations of market subjectivity, the legal space for the privatisation of women[34].

III. THE MACRO-NORMATIVE LEGITIMISATION OF WOMEN'S INEQUALITIES IN THE MARKET STATE

With regard to the European Union anti-discrimination law, where the aforementioned inequalities have been legitimised, it should be said, although it is obvious, that it is limited to the defence of the legal order of the market, whether this is understood as a norm-legality or as power-legitimacy. This means that it is conceptualised, interpreted and applied either from the normative action of the unconditional centrality of the market, or from the decision of the open market economy and free competition[35]. There is therefore a fixed, unavailable content, due to the uniqueness and linkage of the Law of the Union with its form of

34 Nancy Fraser, Crisis of care? On the social-reproductive contradictions of contemporary capitalism, Tithi Bhattacharya (eds.), *Social reproduction theory. Remapping class, recentering oppression*, Pluto Press, London, 2017, pp. 21-36.

35 Without wishing to reproduce Kelsen's and Schmitt's different approaches to the defence of the Constitution, the intention has been different, namely to point out that the exclusive and exclusive component of this unavailable content is the market.

market state or economic state. A unity and linkage which, as I have also pointed out, no longer exists between the form of the social state and its constitution, as it has been deactivated by the transformations in its material bases. Thus, the Union's anti-discrimination law reproduces the correspondence between subject and market in what I call the subject of market constitutionalism.

In the liberal form of the State the subject did not depend so much on the State as on the Constitution, being the defining element of the concept of the Constitution, as a consequence of the juridical-constitutional irradiation inherent in the natural rights of man. The theories of legal dogmatism and normativity, which were articulated in times of crisis of the liberal state, confronted this subjectivism, opting for a reconduction of law to the legal fact and not to the social fact of the state of nature. The purification of the naturalist thesis through the Kelsenian normativisation of subjective law objectified the centrality of the subject and his determinations, insofar as Law was not functionalised to the subject of Law, but the latter was reduced to objective law insofar as the powers or duties were only what was normatively established. In both theorisations, the subject and his rights, whether in their subjective dynamics or in their objective consideration of Law, was done at the cost of denying their real existence in the social order, thus rejecting the positivity of the determinations of the social order that generate the opposite effect, the anti-subjectivity resulting from the objective-subjective but not real duality, the dialectic of the subject and his rights.

In the social state form the subject and its rights reproduced the dialectics of the Fordist capitalist mode of production, but without including the dialectics of the patriarchal mode of production, generating objective subjective unity (men and women), but not yet real because it nullified the pluralist conception of conflict itself by omitting feminist pluralism, i.e. that of sexually assigned inequality.

In the market state form, the subject becomes, following the Court of Justice of the European Union, an economically active subject, whether in her or his position as user, consumer, investor, owner, economic agent, who acts and interacts on the level of economic freedoms. Objective-subjective unity is not real either, not because the positive nature of the determinations of the social order is rejected, but because the universality, updated and eroded by the particularisms of the market, deteriorates.

Through the constituent power of Union Law exercised by the Court of Justice of the Union, we can observe how the correlates of the subject of the market order become visible. In particular:

— The connection of formal equality or equal treatment to the prohibition of obstacles distorting free competition in the Union's internal market.
— Equality conditioned by market welfare as an adjustment mechanism in conflicts between economic freedoms.
— The separation of sex and body as ontologically independent realities from the conflicts that separate them.

1. Unfair market competition as a limit to gender-based economic inequality: erasing socio-economic sexual justice

The consideration of the elimination of discrimination based on sex as a fundamental right of the European order, by way of the European Court of Justice's case-law[36], seemed to refute the reservations to the configuration of Article 119 of the Treaty of Rome which envisaged the principle of equal pay for men and women workers for equal work. In particular, it was pointed out that the only social provision, which gave the Community institutions a specific power of action to harmonise rules, was directly linked to free competition, which provided the legal basis for their legitimate action. Thus, the application of Article 119 of the Treaty of Rome was conditioned by the assumption that the differences between national legislations in this area constituted a specific form of distortion of competition[37].

One or the other configuration seems a priori not very syntonic, as it is not the same thing to consider equal pay for women and men as a fundamental right of the Union[38] than to consider it as a non-

36 First in Defrenne II (C-43/75 [1976]) and then in Defrenne III (C-194/77 [1978]), the Court stated "that respect for the fundamental human rights of the individual is one of the general principles of Community law, respect for which translates into an obligation to guarantee. There can be no doubt that the elimination of discrimination based on sex forms part of these fundamental rights" (paragraphs 26 and 27).

37 Catherine Barnard. "The economic objectives of article 119", Tamara K. Hervey, David O'Keeffe (eds.), *Sex equality law in the European Union*, Wiley, 1996, pp. 321 et seq.

38 Rather than positivised law, however, it was an interpretation of the principle as a fundamental right made by the Luxembourg Court in a scenario of conflict that threatened the primacy of the former Community Law by the German and Italian constitutional courts.

autonomous principle, insofar as it can only be realised in the spaces predetermined by the organising principle of the market. However, this apparent contradiction can overcome by connecting such fundamentality with market constitutionalism, that is, by analysing the cause of such fundamentality in the normative order of the market.

Although it is not a question of reconstructing the process of building the European system of fundamental rights, we can point out some elements of the treatment of Union Law in this area. On the one hand, supranational action on fundamental rights takes place in the field of Union law. On the other hand, fundamental rights are drawn from the Union's own rules (general principles). Finally, the fundamental rights recognised in national constitutions are only a source of inspiration. The fundamental consequence of this set of criteria is what has known as "the economic link of fundamental rights in the European legal order", insofar as the reconstruction of rights is carried out from the perspective of the aims and objectives of the Union. Thus, in the European area, the fundamental status of a right determines by its contribution to the economic order subject to free competition. In this way, it is the market itself that shapes the vital needs of the Union.

This construction allows the connection of fundamental rights with the constitutive principle of the European constitutional order, since the function of the Union's fundamental rights is to express that central and most significant core, which is the role assigned to the market in the supranational constitutional order as the true articulating axis of the model. It is hardly surprising, therefore, that "the fundamental political decision" formalised in the Treaties and ratified by the Member States to build, firstly, and subsequently strengthen a "single market without internal borders" through "an open economy with free competition", constitutes the material basis of the European Union around which relations between the public and private spheres are organised; but it is also the basis of the economic link that the European legal system as a whole recognises to articulate the new relations resulting from the integration process.

In this way, the open market economy and free competition are interpreted as a meta-constitutional principles that instrumentalise the fundamental rights of the Union by linking them to a specific constitutional order, that of the market, in which they are inserted and without which they would have no explanation. Moreover, the very dynamics of the internal market initiates a strategic process of fragmentation and remercantilisation –individualisation of rights,

which requires the abandonment of collective subjectivisation in the constitutional universe of rights.

From these coordinates, the principle of non-discrimination on the basis of gender is not configured as a source of autonomous rights. On the one hand, because its basis is that of formal equality and, therefore, it is dissociated from the substantial equality of the social state, which allows for the recognition of the values of social justice (but not of sexual justice) that should condition the choices of the legislator. Moreover, it is a principle which does not in itself form part of the category of social rights; when it takes the form of a subjective right to equal treatment, it does not create rights, as it lacks autonomy. The implementation of non-discrimination on grounds of gender in the context of secondary legislation and in particular in those sectors which, like social security, are the subject of concurrent competence between the Union and the Member States through partial coordination interventions which redirect the effectiveness of the right to the national level. It thus constitutes an indirect means of protection incapable, in turn, of recognising rights from within the European framework itself.

On the other hand, in the institutional political design of the Union, the principle of equality is pursued using the exclusive and excluding criterion of forms of discrimination, a configuration in harmony with that of the social constitutionalism of the crisis. This is clear from the formulation of equality in the Charter of Fundamental Rights of the Union (Article 20), where formal equality is specified exclusively in a list of prohibitions of discrimination (Article 21 of the Charter). This implies that equality of treatment based on gender does not generate rights, except that of non-discrimination limited to equality from the market. In the constitutional axiology of the market, 'Equality' lacks the substantial dimension that would allow the introduction of mechanisms, at least socio-economic ones, to correct the market. It is not a redistributive equality, but an equality of opportunities, not of positions, which is placed ex ante of the employment relationship removing those obstacles that prevent the effective exercise of the right. Moreover, equality of opportunity has an instrumental character with respect to the economic link that reflects the new strategies open to the economically active subjects of the labour market.

In Article 23 of the Charter of Fundamental Rights of the Union, on gender equality in work and pay, the rule of non-discrimination, understood as an updating of equality from the market, is the

determinant of the absence of material equality as a form of regulation in social constitutionalism. Non-discrimination constitutes one of the key elements for making the factors of production fully operational. It is articulated in direct connection with the market paradigm, acting according to a functional dynamic. It is precisely the functional logic of its action that determines its guarantee and shapes the parameters of equality from an unequivocally formal perspective. Significant in this respect is that the principle of non-discrimination delineates a horizontal effectiveness of freedom of competition and sets as a priority the pillars of the dissemination of opportunities to compete and plurality in the market.

In its judgment of 24 February 2022 in Case C-389/20 (ECLI:EU:C:2022:120), the Third Chamber of the Court of Justice of the European Union held that Spanish legislation which excludes domestic servants, who are almost exclusively women, from unemployment benefits is contrary to EU law because it constitutes indirect discrimination on grounds of sex as regards access to social security benefits. The greater lack of social protection for female domestic workers constitutes unequal treatment inasmuch as it is not justified by the legitimate objectives of supranational social policy which, in the present case, are specified in the following two provisions of primary law, Article 3(3) of the Treaty on European Union and Article 9 of the Treaty on the Functioning of the European Union: 'safeguarding levels of employment and encouraging recruitment and, (...), those relating to combating illegal work and social security fraud for purposes of the social protection of workers' (paragraph 57 of the judgment).

On the contrary, the Spanish Government based the achievement of such objectives on the above-mentioned exclusion, "the rise in wage costs and other costs resulting from the increase in contributions to cover the risk of unemployment might, (...), result in lower levels of employment in that area of activity, involving falling recruitment and increasing termination of employment, and also situations of illegal work and social security fraud, and might therefore result in reduced protection for domestic workers" (paragraph 54 of the judgment).

The analysis of the potential discriminatory nature of the measure was limited to whether it had the effect of restricting the exercise of the fundamental freedoms of the Union (paragraph 68 of the judgment). When we specify which freedoms are covered by the prohibition of discrimination, we find that the legitimising basis for the recognition of such discrimination is not the abolition of sexual hierarchies in the

workplace or the end of the sexual division of labour. On the contrary, it is the professional freedom and the right to work, as enshrined in Article 15 of the CFREU, which is the basis for the prohibition of discrimination. The objective of Article 15.1 is the right to have equal employment opportunities or the right to work. A formulation consistent with the coordinated strategy for employment in which the right to work is the realisation of the objective of employability. In this way, work is conceived as freedom to promote 'a competitive, skilled and adaptable workforce', as well as 'labour markets capable of responding to economic change'. Thus, a statement of economic policy that is capable of guaranteeing those seeking or trying to keep their jobs equal starting points, not arrival points, and in which flexicurity or flexible exploitation, as an integrated combination of policies aimed at labour flexibility and employment security, has found its source of inspiration.

Moreover, although the ownership of the right guaranteed by the provision is of a universal nature, 'everyone', irrespective of their economic status, this individualisation of the right, as has been emphasised, is part of the philosophy of the paradigm shift with respect to the democratic and social constitutionalism of the twentieth century. The right to work as freedom of opportunity and then as freedom to choose or accept a job or profession means that the Charter abandons the conflictual inspiration, which characterised the system of rights of the second post-war period configured around the constitutionalisation of the capital-labour conflict, and replaces it with the centrality of the new spaces of freedom of the individual.

This rediscovery of the individual and his or her freedom, the displacement of the protection of individual difference to a central zone of the system with a reinforced guarantee in normative terms, illustrates the phenomenon of the loss of the centrality of the principle of solidarity. Although it was still a sexed solidarity, it was not a competitive solidarity, which, within the market society in the face of the market society, allowed at least to theorise real demands for socio-economic democratisation in a feminist key.

On the contrary, in the right to work in European market constitutionalism the dimension of freedom of association in the autonomous choice of an occupation or profession takes on an important further significance in that it implies the immediately actionable guarantee of freedom of movement within the territory of the Union aimed at the 'freedom to seek employment, to work, to exercise the right

of establishment or to provide services in any Member State' (Article 15 (2) CFREU). Thus considered, the right to work ends up being taken into consideration essentially, if not exclusively, as a form of economic freedom, without a distinction being made between the freedom to choose an occupation or profession and the freedom of economic initiative.

Moreover, this extension concerns citizens of the Union and functions essentially as a specification of the principle of freedom of movement and residence conferred on all citizens of the Union by Article 45 of the Treaty on European Union. From this point of view, Article 15(2) of the CFREU is a complementary rule to the Treaty provisions on the free movement of workers, the right of establishment and the freedom to provide services (Articles 45, 46 and 49 of the Treaty on the Functioning of the European Union). Thus, in the Charter there is a close link between freedom of occupation and freedom of movement, or, in other words, it is the latter freedom that acts as a source of legitimacy for the former. This is corroborated by the fact that the CFREU substantially equates the first paragraph with the traditional economic freedoms articulated around the rights provided for in the second paragraph of Article 15 CFREU. In particular, with Article 46 TFEU, where the free movement of workers entails, namely: the right to respond to effective offers of work, to move freely for this purpose within the territory of the Member States; to establish oneself in a Member State for the purpose of carrying out an employment activity; to remain in the territory of a Member State after having carried out an employment activity.

This link with the four economic freedoms is an essentially instrumental recognition of the functioning of the internal market. Hence, when the judgment acknowledges that: "it appears from those statistics that the proportion of female employees subject to the Spanish General Social Security Scheme who are affected by the difference in treatment resulting from the national provision at issue in the main proceedings is significantly higher than that of male employees" (paragraph 46 of the Case C-389/20), the disproportionality is qualified by the effect on the equality of competitive positions, not by the effect of such precarious employment on the equality of female domestic workers.

2. The reconfiguration of women's sexual and reproductive health as a free provision of services: the commodification of feminist sexual conflict rights

Continuing with the subject of market constitutionalism, her or his freedom and her or his legal-normative effect, even more incisive if

possible, in the also sexed construction of the economic link of the legal system of the market, in addition to the survival of the sexual labour hierarchies legitimised by economic freedoms, sexual justice in health and reproduction would also be affected by the "irradiation effect" of the market. In other words, the market would not only take the form of the fundamental freedoms mentioned above, but also of a system of values, both of which would have their radiating core in the market economy and free competition, which thus appear as a basic constitutional decision in all areas where EU Law is applicable.

This irradiation is made visible in a controversial judicial decision of the European judge. I refer to the judgment of the Court of Justice of 4 October 1991, Case C-159/90 (ECLI:EU:C:1991:378). The controversy would be substantiated insofar as it radiates the value and the right of the market to the analysis of the conflict between freedom of expression and information and the freedom to provide services: the former, in the factual case, in the dissemination of advertising about a commercial activity consisting of the termination of pregnancy; and the latter, in the provision of such an activity by an economic agent of the Union.

Let us look at the facts in a little more detail. In the 1990s abortion was banned outright in the Republic of Ireland. A group of university students disseminated information about abortion practices in establishments in the United Kingdom. The mere fact of providing information was criminalised by the Irish legal system. After the dispute had gone through successive judicial stages, the Irish High Court decided to refer a preliminary ruling to the Court of Justice in Luxembourg where the central issue was, broadly speaking, whether a citizen of the Republic of Ireland, whose Constitution prohibits abortion, is entitled to distribute specific information about the name and location of a particular clinic or clinics carrying out abortion in the United Kingdom, where abortion is legal subject to certain conditions, and about the means of communicating with those clinics.

With regard to the legal bases, the relevant aspect of the case is that the recognition of a hypothetical right to disseminate information on abortion services provided in another Member State was conditional on its being linked to the recognition by EU Law of the practice of abortion as a service, i.e. in the context of a fundamental economic freedom. The Court based the protection of the dissemination of information in a Member State that prohibits abortion about clinics that perform voluntary termination of pregnancy in another Member State on the existence or non-existence of

a contractual relationship between those disseminating the information and the clinic where such services are provided. In other words, the effect of the ban on the free movement of services was the decisive element in protecting the information action[39], not the right of women to be informed in a safe manner about the exercise of the right to abortion.

From the reasoning of the Court of Justice we can see not only the functionality of women's sexual and reproductive health to guarantee the free provision of services, but also a commodification of women's bodies, as if they were pieces of an object of production, which are transformed into forms of property devoid of subjectivity of their own, alien to speculative monetisation, for the guarantee of market freedoms. Only abortion as a service, as an economic freedom, is considered a fundamental freedom of the market in those states where such services are provided. This configuration of abortion as a service and not as a right makes it possible to abstract the inequalities of the sexual subordination of women.

Women atomised from their sexual consciousness exercise economic freedom in the abstract as users of a service provided by an economic agent, a category of subject in accordance with the constitutional law of the market. Their subsumption in the condition of users also implies the deployment of a narrative of rights from its economicist articulation that lends itself to the appropriation of bodies through their incorporation into sexual and reproductive health services such as surrogacy or abortion in private clinics. There is no progress in the (i)rationality of the market that leads to equal access to services that provide voluntary termination of pregnancy. Basically because equality is objectified by the value of market equality and subjectified by the fundamental freedom to provide market services. In this binomial there is no recognition of gender inequality because there is no recognition of women's emancipation, the amorphism of sexual and reproductive health as services means once again depoliticising the conflicts of women, of feminisms[40].

---

39 Paragraphs 26 and 27 of the judgment: "The information to which the national court's questions refer is not distributed on behalf of an economic operator established in another Member State. On the contrary, the information constitutes a manifestation of freedom of expression and of the freedom to impart and receive information which is independent of the economic activity carried on by clinics established in another Member State. It follows that, in any event, a prohibition on the distribution of information in circumstances such as those which are the subject of the main proceedings cannot be regarded as a restriction".

40 Laura Nuño Gómez, La construcción de las mujeres como cuerpos subalternos: comunicación y narrativas de una historia interminable, *Historia y Comunicación Social*, Nº 1, 2020, p. 182.

V. FINAL CONCLUSIONS: CONSTITUTIONAL RECOGNITION OF THE FEMINIST CONFLICT OF GENDER INEQUALITY THROUGH META-LEGAL UNIVERSALITY

Feminist constitutionalism has most successfully captured the need for a theoretical, political and legal rupture from the constitutionalisation of the social and the legal, from the Constitution and from the material reality of the market that generates norms whose application is directly linked to the alienation of the commons. Fundamentally, because feminist constitutionalism is articulated as a denunciation of the alignment of life itself by a market society where the system of patriarchal domination is re-enacted[41].

The equality-difference contradiction is presented in the market order as a false dilemma, because the defence of particularity, being functional to economic freedoms, is nothing but a carrier of exclusion mechanisms, of gender inequality. The difference built on particularity thus implies the abstract negation of universality, equality and inclusion. The construction of an idea of the subject endowed with equal dignity is difficult to achieve from the actualisation of universality starting from a given particularity, especially if this particularity is constructed from the negation of the conflict for universal recognition, which is the social political conflict immanent in every form of state and its Law. It is when inclusive universality is replaced by the exclusionary particularities of the market that the systems of domination are best suited to being legitimised as absolute nominal systems with the consequent impossibility of putting in common, the alienation of what is common that has been pointed out.

The heterogovernment of the market in social constitutionalism allowed women the emergence of a patriarchal questioning of the unlimited system. The recognition of the market as a social institution generating socio-economic inequalities that had to be limited from the constitutional statement could not overshadow the recognition of the autonomy of heteropatriarchy from the social constitution as this is also a social institute generating inequality against the women. The autonomy of the market, on the contrary, curtails the opportunity because the authorship of the normativity of the law is a priori external

41 Silvia Federici, *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2013.

to the collectivity on which its effects unfold, despite the allusions to the citizenship of the Union conditioned by the status of this as an active economic subject.

Nevertheless, the root of autonomy, as feminism has argued, lies in the explicit questioning of patriarchal systems of oppression and in the unlimited questioning of all forms of oppression and domination. It is the questioning of such systems in the actual making of the collective that gives rise to the emergence of a new society and a new individual, a new and fuller universality. Moreover, the rationality of universal recognition must have an individual and civil, collective and social justification. Or, to put it another way and in a broader sense: human rationality, in its capacity to question the just and the unjust, the true and the false, is not related by chance and contingency to democracy, politics and autonomy, but essentially to the collective organisation of social life. A human community that does not allow itself, i.e. that does not allow the individuals who inhabit it and whom it regulates, to revise its norms is profoundly irrational. Universality and democratic practice presuppose each other under the banner of the self-transformation of a society[42].

In this sense, abolishing gender is therefore not a question of anti-systemic conflict which pejoratively reduces it to movements that question systems of domination and exploitation. Feminism is rather about ensuring that every human being has the capacity (autonomy) to live, to participate in questioning and transforming the objective order to which he or she is subjected, because the individual is universal only if this universality is full, devoid of the inequalities socially constructed by such systems, which are the only ones that are anti-systemic because they are absolutely dysfunctional and destructive for the system itself.

BIBLIOGRAPHY

Aranda Álvarez, Elviro. *Democracia paritaria. Un estudio crítico*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

Astola Madariaga, Jasone. Los pactos constituyentes contra natura o la subordinación sistémica de las mujeres, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Nº. Extra 5, 2017, pp. 43-57.

42 Cornelius Castoriadis. *Ciudadanos sin brújula*. Ediciones Coyocán, México, 2005, p. 64.

Astola Madariaga, Jasone. Las mujeres y el estado constitucional: un repaso al contenido de los grandes conceptos del derecho constitucional, Jasone Astola Madariaga (eds.), *Mujeres y Derecho, pasado y presente: I Congreso multidisciplinar de Centro-Sección de Bizkaia de la Facultad de Derecho*, 2008, pp. 227-290.

Bachofen, Johann Jakob. *El matriarcado: una investigación sobre la ginecocracia en el mundo antiguo según su naturaleza religiosa y jurídica*, Akal, Madrid, 1987.

Barnard, Catherine. "The economic objectives of article 119", Tamara K. Hervey, David O'Keeffe (eds.), *Sex equality law in the European Union*, Wiley, 1996.

Campos Rubio, Arantza. "Teoría feminista del derecho". Jasone Astola Madariaga (eds.)., *Mujeres y Derecho, pasado y presente: I Congreso multidisciplinar de Centro-Sección de Bizkaia de la Facultad de Derecho*, Universidad del País Vasco, 2008, pp. 167-226.

Cárdenas Cordón, Alicia. El Tribunal Constitucional y su papel en la transformación del orden de género: dos notas críticas, Irene de Lamo Velado (eds.). *Desmontar la casa del amo: reflexiones y tensiones feministas sobre la ley, el derecho y el proceso judicial*, Atelier, Barcelona, pp. 95-110.

Castoriadis, Cornelius. *Ciudadanos sin brújula*, Ediciones Coyocán, México, 2005.

Collado Mateo, Concepción. Mujeres, poder y derecho, *Feminismo/s*, núm. 8, 2006, pp. 15-34.

De Cabo Martín, Carlos. *Dinámica social-estática constitucional en la fase actual del constitucionalismo crítico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2024.

De Cabo Martín, Carlos. *Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional. Vol. II. Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución: el desarrollo constitucional*, PPU, Barcelona, 1994.

Esquembre Cerdá, María del Mar. *Género, ciudadanía y derechos. La subjetividad política y jurídica de las mujeres como clave para la igualdad efectiva, Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Nº. 23, 2010, pp. 47-85.

Esteve Pardo, José. *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2023.

Federici, Silvia. *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2013.

Federici, Silvia. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2010.

Fioravanti, Maurizio. *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Trotta, Madrid, 1996.

Fraser, Nancy. *Capitalismo caníbal*, Siglo XXI, Madrid, 2023.

Fraser, Nancy. Crisis of care? On the social-reproductive contradictions of contemporary capitalism, Tithi Bhattacharya (eds.), *Social reproduction theory. Remapping class, recentering oppression*, Pluto Press, London, 2017, pp. 21-36.

Fraser, Nancy. *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista», New Left Review*, 2000, 30 pp. Available at: *https://newleftreview.es/issues/0/articles/nancy-fraser-de-la-redistribution-al-reconocimiento-dilemas-de-la-justicia-en-la-era-postsocialista.pdf*

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica de España México, 1971.

Linebaug, Peter. *El manifiesto de la Carta Magna. Comunes y libertades para el pueblo*, Traficantes de Sueños, Madrid 2013.

Maestro Buelga, Gonzalo. El Estado Social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional, *Revista de Derecho Político*, Nº 100, 2017, pp. 769-798.

Maestro Buelga, Gonzalo, "Del estado social a la forma global de mercado", Miguel Ángel García Herrera, José Asensi Sabater and Francisco Balaguer Callejón, (eds.), *Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 53-94.

Miyares, Alicia. *Democracia feminista*, Instituto de las Mujeres, Universitat de València, 2003.

Nuño Gómez, Laura, Martínez de Aragón López, Lara. *Revisión de las categorías dogmáticas del Derecho Constitucional desde una perspectiva feminista*, Dykinson, 2022.

Nuño Gómez, Laura. La construcción de las mujeres como cuerpos subalternos: comunicación y narrativas de una historia interminable, *Historia y Comunicación* Social, Nº 1, 2020, pp. 181-190.

Pateman, Carole. *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona, 1995.

Pérez Luño, Antonio Enrique. Sobre el Estado de Derecho y su significación constitucional, *Sistema: revista de ciencias sociales*, nº57, 1983, pp. 51-76.

Santos Yanguas, Juan. *Los Pueblos De La España Antigua*. Historia 16, Madrid, 1989.

Sevilla Merino, Julia., Campos Rubio, Arantza. Mujeres, ciudadanía e igualdad efectiva en el estado social, Santiago García Campá (eds.), *Manual para Agentes de Igualdad*, 2021, pp. 17-40.

Scarpelli, Uberto. Il metodo giuridico, Riccardo Guastini (eds.), *Problemi di teoria del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 261-280.

Ventura Franch, Asunción. El silencio de género en el derecho constitucional: la constitución española de 1978, *Dossiers feministes*, Nº 3, 1999 (Ejemplar dedicado a: El silencio en la comunicación humana), pp. 23-34.

IX.
Coeducación *versus* Educación diferenciada por sexos: idas y venidas legislativas y en su interpretación jurisprudencial*

MAGDALENA LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS
Doctora en Derecho (profesora contratada doctora acreditada por ANECA)

> "No olvides jamás que bastará una crisis política, económica o religiosa para que los derechos de las mujeres vuelvan a ser cuestionados. Estos derechos nunca se dan por adquiridos. Debéis permanecer vigilantes durante toda vuestra vida".
>
> Simone de Beauvoir

I. INTRODUCCIÓN Y REPLANTEAMIENTO DE UN –VIEJO– DILEMA

La legislación educativa española lleva dos décadas andado y desandado un mismo camino en lo referido a la concesión del concierto eco-

* El presente trabajo es una versión ampliada de la ponencia "Coeducación versus educación diferenciada por sexos: idas y venidas legislativas y en su interpretación jurisprudencial" presentada en el Workshop Democracia Paritaria y Redistribución del Poder: Presencia, Representación y Reconocimientos, celebrado los días 23 y 24 de julio de 2024, en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati con motivo del XX Encuentro anual de la RFDC.

nómico a centros privados diferenciados por sexo. Esto ha suscitado una polémica entre la escolarización mixta o coeducación y la diferenciada por sexos o *single-sex* que, alimentada por vaivenes no sólo normativos sino jurisprudenciales y doctrinales, llega hasta el presente.

Las leyes educativas de 1985 (*LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación*) y de 2002 (*LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*) contemplaban la prohibición de discriminación en la admisión por los centros públicos y privados concertados por "razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento" pero no por razón de sexo[1] (Lorenzo Rodríguez-Armas, 2015; 70) lo cual dejaba la puerta abierta a la financiación pública de centros educativos privados concertados que separaban por sexo. En el año 2006, la Ley Orgánica de Educación (*LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, en adelante LOE) hizo mención expresa del sexo como categoría prohibida (art. 84.3 LOE) y abrió la caja de pandora, al establecer una preferencia por los centros que en su admisión no diferenciaban por sexos frente a los que sí lo venían haciendo, justificando con las siguientes palabras: "…con el fin de favorecer la igualdad de derechos y oportunidades y fomentar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, los centros que desarrollen el principio de coeducación en todas las etapas educativas, serán objeto de atención preferente y prioritaria en la aplicación de las previsiones recogidas en la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en los convenios internacionales suscritos por España" (Disposición Adicional 25ª).

Esta previsión tuvo como consecuencia el que las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas adoptaran medidas como la de no continuar financiando los centros privados no mixtos. A resultas de ello, una gran mayoría de centros privados concertados que antes eran colegios de niños o de niñas, pasarán a ser mixtos. Sin embargo, otros –en realidad un puñado de centros en su mayoría pertenecientes a instituciones religiosas– consideraron vulnerados sus derechos constitucionales del ámbito educativo y llevaron la disputa a los tribunales.

La sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sección 4ª, de 24 de febrero de 2010, recaída en un asunto estando en vigor la LOE dio la razón a los mismos, amparando su financiación pública. Sin embargo, la

1 Magdalena Lorenzo Rodríguez-Armas, "La educación para la igualdad y la controversia política y jurídica existente en España entre la educación coeducativa y la escolarización diferenciada por sexos", *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 50, febrero 2015, pág. 70.

cuestión quedó zanjada –al menos temporalmente– con otra sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de julio de 2012, en cuyo fundamento jurídico segundo se recogía que "(…) el derecho fundamental de crear y dirigir centros docentes como una de las manifestaciones de la libertad de enseñanza, no comprende el derecho a la elección del alumnado, al menos cuando se trata de centros sostenidos con fondos públicos, siendo el sistema de enseñanza mixta, en el caso de los centros concertados, una manifestación o faceta más de esa competencia sobre la admisión del alumnado que corresponde a la Administración educativa que financia dichos centros concertados; esto es, forma parte de esa intervención estatal que limita el derecho de dirección en los centros privados que reciben ayudas públicas en virtud de lo establecido en el art. 27.9 CE". Así mismo, el TS recuerda que si bien la educación diferenciada era conforme en España y se autorizaba de acuerdo con la Convención de la Unesco de 1960, relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, con la entrada en vigor de la LOE queda excluida la posibilidad de concertación a los centros educativos de educación diferenciada, al prohibir el art. 84.3 la discriminación por sexo en la admisión de alumnos. Además, añade que la exclusión del concierto tampoco perturba ningún derecho constitucional de los padres que conservan el derecho de libre elección de centro y el de los titulares a la creación de centros con ideario o carácter propio en alusión a derechos reconocidos en el art. 27 CE.

Unos años más tarde, en el año 2013, se aprobará una nueva ley educativa, *la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (en adelante LOMCE). Esta norma introducirá una reforma relevante en el tema que nos ocupa dado que dará un vuelco a la legislación en esta materia: la nueva norma considerará que no constituye discriminación la admisión de alumnos o la organización de la enseñanza diferenciada por sexos y que la elección de este tipo de educación podrá implicar desventaja ni trato menos favorable para familias, alumnado ni centros en lo concerniente a la suscripción de los conciertos educativos. En 2018, una sentencia del Tribunal Constitucional resolviendo un recurso de inconstitucionalidad planteado respecto de la LOMCE decantará la cuestión en favor de la constitucionalidad de la previsión en ella contenida y que en la práctica obligará a la financiación pública de los centros privados de escolarización diferenciada por sexos.

En 2020 se aprobará una nueva modificación de la legislación educativa, con la *Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, revirtiendo la situación

de nuevo, de forma que, no sólo se primará la educación coeducativa, sino que amparará que se dejen fuera del concierto educativo los centros privados que segreguen por sexos. Más adelante se profundizará en la nueva y –hoy vigente– legislación. En 2023 recayó sentencia del Tribunal Constitucional, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario Vox del Congreso respecto de aquélla considerando que la misma no lesiona los derechos del artículo 27 de la Constitución y es una opción válida porque desde la perspectiva del legislador la educación mixta responde mejor a los valores y principios constitucionales relativos a la igualdad de mujeres y hombres[2].

Hasta aquí hemos ofrecido, de manera muy resumida, la foto fija de la cuestión desde el plano normativo y de doctrina de tribunales. También en el ámbito académico se ha producido un intenso debate alineado con una u otra posición; haremos referencia al mismo en páginas sucesivas. Consideramos que la controversia suscitada se produce por no afrontarse lo que desde nuestro punto de vista es la cuestión central que posibilitaría avanzar. Nos referimos a que hay que abordar este viejo dilema siguiendo la máxima de Dworking (Dworking, 1978), esto es "tomando en serio" los derechos fundamentales y en este caso el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por razón de sexo del artículo 14 CE así como el principio para la igualdad material y por tanto para la no discriminación por razón de género, del artículo 9.2; en suma: tomando en consideración seriamente la perspectiva de género como categoría de análisis jurídico. Ahí está el quid de la cuestión. Sin esa redirección del foco, los vaivenes de legislación, tribunales y academia continuarán *sine die*.

II. CONTEXTO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL

Las referencias normativas de tratados ratificados por España en materia de derechos humanos en general, en materia educativa y en el ámbito de la igualdad de derechos de mujeres y hombres son numerosos. Centrándonos en instrumentos de referencia internacional, citamos a continuación la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, que recogerá en su artículo 2 que "Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índo-

2 Véase FJ 5 de la STC 34/2923, de 18 de abril de 2023.

le, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

Por su parte la *Convención de la Unesco relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 1960*, establecerá en su artículo 1. 1. c) que "…se entiende por "discriminación" toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial: (…) c) A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos". Dicho artículo 2 exceptúa de la regla general de la educación mixta "la creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, siempre que estos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente calificado, así como de locales escolares y de un equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes".

Finalmente, traemos a colación la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer aprobado por la ONU en 1979,* en cuyo artículo 10.1 dispone lo siguiente: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: (…) c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza".

En el ámbito de la Unión Europea, además de la prolija normativa en materia de igualdad de mujeres y hombres destaca el papel del Parlamento Europeo (en adelante PE) y los trabajos seguidos por la *Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género*. Aunque la educación diferenciada sea una opción no prohibida, en múltiples informes y resoluciones el PE considerará la educación coeducativa el modelo más idóneo para la transmisión del valor de la igualdad de mujeres y hombres, así como su mayor idoneidad para lograr una escuela más inclusiva

donde la transmisión de valores y principios acompañe la de los contenidos curriculares propios de cada etapa.

En segundo lugar, por lo que se refiere al ámbito normativo nacional, destacamos el cambio que supuso la LOE que, como hemos señalado, reconoció el sexo como causa de discriminación expresamente prohibida en la admisión de niños y niñas en los centros educativos. A partir de la nueva norma, se establecía preferencia general por los centros coeducativos. En la práctica, quedaron fuera del concierto los centros educativos privados –mayoritariamente centros educativos religiosos– que separaban por razón de sexo. En aquellos años vimos como muchos colegios religiosos que tradicionalmente no eran mixtos, se convirtieron en centros mixtos para mantener el concierto. Pero un número reducido no lo hizo e impugnó ante los tribunales la nueva norma. A resultas de esas demandas el Tribunal Supremo cerrando aparentemente el debate suscitado concluyó en la resolución de 2012 antes referida que la modificación legislativa era acorde con el ordenamiento constitucional.

En el año 2013 cambias las tornas políticas y un nuevo gobierno de signo político distinto modifica el precepto relativo a los requisitos de la financiación de los conciertos y recoge expresamente en la LOMCE que separar por sexos no es contrario a la Constitución apoyándose en normativa internacional. Y además recoge una cláusula para que los colegios que lo habían solicitado y se habían quedado fuera de la renovación por la norma anterior, que impugnaron, pudiesen volver a solicitarlo facilitándoles un plazo para ello. Con ello, quedó de nuevo reabierto el debate, dando la razón ahora a la inversa, esto es, a los centros privados concertados que diferenciaban por sexo. Y quedando éste de nuevo aparentemente cerrado por la STC 31/2018, de 10 de abril de 2018, en la que el TC considera acorde con el marco constitucional la nueva regulación.

Y en el año 2020, la nueva reforma de la legislación educativa anteriormente mencionada, la *LO 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* introduce diversas reformas y restituye en su vigencia el artículo 84.3 y la DA 25ª de la LOE, si bien irá más allá fundándose en *la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. En este sentido, dicha norma considerará prioritario el principio coeducativo y prohibirá el concierto a los centros educativos privados que segreguen por sexos.

Además de la legislación educativa mencionada son muy relevantes diversas normas que han desarrollado los preceptos constitucionales re-

lativos a la igualdad formal y material de mujeres y hombres e incorporado importantes principios. Hablamos de, entre otras, la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, de 2004 (en adelante LOMPIVG) y de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres* (en adelante LOIEMH). Ésta última incorpora en su art. 24.e) el fomento por parte de las administraciones públicas del principio de coeducación.

Algunos autores consideran que para solucionar este vaivén legislativo que parece no tener fin se precisa un pacto para lograr consensos –también en este punto-[3]. Se intentó esta vía entre los dos partidos políticos mayoritarios a nivel nacional en el año 2010, con el *Pacto Social y Político por la* Educación impulsado por el entonces ministro de Educación, Ángel Gabilondo. Finalmente, el pacto no llegó a ser firmado. Consideramos más práctico para lograr zanjar esta cuestión acudir al enfoque de género en todas las fases; tanto en el proceso legislativo, como de la interpretación y aplicación por los tribunales de la legislación educativa resultante. Esto contribuiría a consolidar en este concreto aspecto la norma constitucional que establece la igualdad de derechos de mujeres y hombres.

III. DEBATE JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL:

a. Debate jurisprudencial

La implementación de la perspectiva de género por los tribunales españoles ha supuesto un punto de inflexión importante, conformando un nuevo paradigma interpretativo de las normas que, aunque con retrocesos, se ha ido consolidando, fundamentalmente, aunque no sólo, en el ámbito del derecho laboral. En este apartado nos centraremos en la doctrina reciente del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional lleva décadas implementando la perspectiva de género como categoría de análisis jurídico. Comenzó por afianzar el sexo como categoría sospechosa de diferenciación a través de numerosas sentencias que interpretaban y aplicaban el art. 14 CE a la luz de otros preceptos constitucionales como el 9.2 CE o el 35.1 CE para, más adelan-

3 Oscar Celador Angón, "El modelo de educación diferenciada en la reciente doctrina constitucional", Revista Derechos y Libertades, número 42, Época II, enero 2020.

te, ir profundizando en esa implementación a través de sus resoluciones. Se puede afirmar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español incorporará esta categoría de análisis jurídico en su doctrina de forma clara al resolver una cuestión de inconstitucionalidad relativa a la aplicación de la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, de 2004. Así, en su sentencia 59/2008, de 14 de mayo de 2008, Fundamento Jurídico 7, el tribunal de garantía determinara lo siguiente:

> "Como el término género que titula la Ley y que se utiliza en su articulado pretende comunicar, no se trata una discriminación por razón de sexo. No es el sexo en sí de los sujetos activo y pasivo lo que el legislador toma en consideración con efectos agravatorios, sino –una vez más importa resaltarlo– el carácter especialmente lesivo de ciertos hechos a partir del ámbito relacional en el que se producen y del significado objetivo que adquieren como manifestación de una grave y arraigada desigualdad. La sanción no se impone por razón del sexo del sujeto activo ni de la víctima ni por razones vinculadas a su propia biología. Se trata de la sanción mayor de hechos más graves, que el legislador considera razonablemente que lo son por constituir una manifestación específicamente lesiva de violencia y de desigualdad".

El TC diferenciará así sexo y género y explicará que las medidas que contiene la mencionada ley que determinan una pena específica y mayor al sujeto varón que ejerce violencia sobre la mujer en la relación afectiva se impone por ese carácter especialmente lesivo constituido por la "grave y arraigada" desigualdad entre hombres y mujeres.

En el tema objeto de este trabajo sorprenderán, sin embargo, otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional (en adelante STC), como los producidos con ocasión de la STC 31/2018, de 10 de abril de 2018 –antes mencionada– resolviendo un recurso de inconstitucionalidad contra la LOMCE. Veamos a continuación resumidamente el grueso de su argumentación, recogida en su fundamento jurídico cuarto.

El Tribunal Constitucional parte de una visión del derecho a la educación del artículo 27 CE que parecer conceder más peso a la dimensión prestacional y de libertades encerradas en dicho precepto (libertad de creación de centros docentes del 27.6 CE y derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, del 27.3 CE) que al derecho fundamental –autónomo y propio– a la educación de los niños y las niñas. En ésta última referencia parece trasladar con ello una suerte de concepción

un tanto "patrimonial" de los hijos e hijas que se sobrepone al propio derecho a la educación.

El TC expone las razones del recurrente que estima inconstitucional la reversión en este tema llevada a cabo en la LOMCE y las sintetiza señalando que "cuestionan el modelo educativo consistente en la aplicación de un sistema que diferencia por sexos, ya sea en la admisión de los alumnos y alumnas, ya sea en la organización de la enseñanza". Consideran, en primer lugar, que es inconstitucional por incurrir en una discriminación prevista en el artículo 14 CE. Añaden después que, aunque fuera constitucional, las Administraciones educativas deberían poder denegar el concierto a quienes desarrollaron este tipo de educación pues vulnera los artículos 14, 9.2 y 27.2 CE.

A continuación, antes de entrar al análisis de esos argumentos, el TC se detiene a explicar que, según se desprende de la nueva redacción del art. 84.3 de la LOMCE, la educación diferenciada por sexos en la admisión y organización "responde a un modelo concreto para el mejor logro de los objetivos perseguidos comunes a cualquier tipo de enseñanza. Por lo tanto, se trata de un sistema meramente instrumental y de carácter pedagógico, fundado en la idea de optimizar las potencialidades propias de cada uno de los sexos".

Respecto al recurso a los tratados internacionales para apoyar la nueva norma, recuerda el TC que la cláusula de remisión a tratados del artículo 10.2 CE lo es también a los de vigencia anterior a la Constitución de 1978 como, por tanto, lo es a la Convención de 1960. Esto nos sugiere la siguiente reflexión: la evolución de la conquista de derechos por parte de las mujeres tras la transición española a la democracia va muy por delante de la existente cuando fueron adoptados esos tratados que deberían ser interpretados teniendo en cuenta la realidad social actual.

No resulta acorde con esa evolución aplicar nueva norma amparada en la letra de ese tratado si en la realidad social el modelo a seguir es el coeducativo de acuerdo con esa evolución de los derechos de las mujeres. Esto sólo se entiende si pensamos en ese otro tipo de centros educativos –antaño tan comunes en el contexto educativa español– donde niños y niñas aprendían en función de un concepto estereotipado de los sexos o asignando roles de género a unos y a otras. Lógicamente, la eficacia de la norma internacional como parámetro de validez de la norma interna, aún sin contravenirla, se debilita. Y, al mismo tiempo, también hay que señalar que los propios textos internacionales de derechos experi-

mentan evolución, según se avance en la igualdad de derechos mujeres y hombres, con el ejemplo claro de la *Convención para la eliminación de la Violencia contra las mujeres*, de 1979, antes mencionada que, directamente recomienda "estimular la educación mixta". Al TC le basta la previsión hecha por el nuevo 84.3 "que obliga a los centros que utilizan el método pedagógico basado en la educación diferenciada a exponer en su proyecto educativo "las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad" y añade que esa obligación no es exigida a otros centros. Respecto a esto último, consideramos que no se sostiene porque es lógico que no se exija si los centros no discriminan en la admisión y organización porque, aunque no se garantice por ello que se transmita el valor de la igualdad de mujeres y hombres, no cabe duda que al estar niños y niñas en relación se favorecen la convivencia y la resolución de conflictos que puedan surgir entre ellos.

Más adelante entra el TC en lo sustantivo del asunto para tratar de dilucidar si la educación diferenciada por sexos vulnera el artículo 14 CE. Aquí señala que, aunque se separen en la admisión, esto "responde a un modelo o método pedagógico fruto de determinadas concepciones de diversa índole que entienden que resulta más eficaz un modelo de educación de esta naturaleza que otros". Cita la STC 5/1981, de 13 de febrero, que señalaba que "el ideario educativo propio de cada centro puede extenderse a los distintos aspectos de su actividad"; y en cita a la STC 77/1985, de 27 de junio, que no había que limitar el concepto de "ideario o carácter propio del centro" con aspectos morales y religiosos excluyendo otros aspectos. Aquí quiere el TC incorporar esa referencia a que la nueva ley considera la educación diferenciada por sexos un modelo pedagógico y por tanto, "un elemento a determinar por los centros en el diseño de su ideario o carácter propio". Señala el TC que "la opción por un determinado modelo pedagógico forma parte del derecho al ideario o carácter propio del centro".

Esta argumentación que trata de objetivar e incorporar la educación separada por sexos desde nuestro punto de vista es objetable, por un lado porque, como veremos más adelante, no se han podido demostrar sus supuestos beneficios y, por el otro, y sobre todo, porque no pueden equipararse la igualdad en su vertiente de igualdad de sexos, que es un derecho fundamental además de un valor superior del ordenamiento jurídico y un principio dirigido a los poderes públicos, con una facultad derivada de la libertad a crear centros docentes. En efecto, el TC, que a esa libertad le denomina "derecho" entiende que en ese "derecho a establecer centros docentes del 27 CE confluyen dos perspectivas: de un lado, se trata

de una faceta, aspecto o vertiente del derecho a crear centros docentes, que debe conceptuarse como un derecho de libertad, con los límites que como tal le son inherentes (…). Además, el derecho al ideario está conectado con el derecho de los padres a elegir el tipo de formación religiosa y moral que desean para sus hijos, aunque entre ambos no existe relación de instrumentalidad necesaria, que no excluye, empero, la existencia de "una indudable interacción" entre ellos".

Por otro lado, pensemos en que la STC 5/1981 afirma que los límites a establecer ese ideario o carácter propio se encuentran en el propio artículo 27.2 CE al establecer como objeto de la educación –y núcleo del mismo– el "pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales", entre los que, sin duda, se encuentra el derecho a la igualdad sin que pueda prevalecer discriminación por razón de sexo, del art. 14 CE. En este sentido, consideramos que en la ponderación de estos dos bienes jurídicos enfrentados existe una categorización que supra ordena el derecho a la faceta de forma tal que, si a través de la misma se establecen centros segregados por sexos, en una consideración escindida del respeto a este derecho/valor/principio se estaría vulnerando en la parte que toda a este derecho/principio/valor el contenido esencial del derecho a la educación. Sin embargo, el TC afirmará que está fuera de toda duda que la educación diferenciada pueda ser considerada discriminatoria si se cumplen las condiciones de equiparabilidad entre los centros escolares y las enseñanzas a prestar en ellos, recordando la Convención de 1960.

Respecto al punto de la financiación con fondos públicos objeto también del recurso es llamativa la argumentación del TC, cuando afirma que el artículo 14 no ampara "un derecho a imponer diferencias de trato" obviando la existencia de mecanismos de reparación de las desigualdades asentadas en la jurisprudencia como las medidas de discriminación positiva y de acción positiva. Como parte de la afirmación de la constitucionalidad del régimen de educación diferenciada por lo ya señalado, considera que no ha lugar a negar el concierto a la misma porque son dos modelos igualmente respetuosos con el ordenamiento constitucional. Lo apoya, además, en el artículo 27.4 CE, que establece la educación primaria es gratuita y en el 27.9 CE en donde se dispone que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

Como colofón el TC llega a la conclusión de que la educación diferenciada por sexos no es discriminatoria *per se* y que si no cumpliera el

objetivo del 27.2 CE no solo no sería ya financiable, sino que directamente sería inconstitucional. Añade que tampoco contradice en sí mismo la obligación de promover activamente la igualdad en los términos del 9.2 CE si se tiene en cuenta que el nuevo 84.3 LOE obliga a estos centros con estos modelos pedagógicos a exponer en su proyecto educativo "las medias académicas que desarrollan para favorecer la igualdad". Y finaliza esta argumentación señalando que "dado que no existe ningún elemento que conduzca a imputar a la educación diferenciada una incapacidad estructural para el logro de los objetivos educativos marcados constitucionalmente, lo determinante será el análisis de cada centro en particular" aludiendo a la labor de la inspección educativa. Así, para el TC "la conclusión a la que ha de llegarse es la de que lo centros de educación diferenciada podrán acceder al sistema de financiación pública en condiciones de igualdad con el resto de centros educativos…sin que el carácter del centro como centro de educación diferenciada pueda alzarse en obstáculo para dicho acceso".

La sentencia resuelve desestimar el recurso de inconstitucionalidad de la LOMCE, si bien va acompañada de cinco votos particulares. Recogemos a continuación algunos de los argumentos esgrimidos en dichos votos particulares. En primer lugar, la magistrada y vicepresidenta del tribunal Encarna Roca Trías manifiesta su discrepancia únicamente con lo relativo a la financiación de centros de educación diferenciada. Entiende que no puede concluirse, "…como parece sugerir la Sentencia, que existe una obligación constitucional derivada del artículo 27.9 CE, del que surge un derecho al concierto de los centros en los que esa educación se imparte", en referencia a la educación diferenciada.

Por su parte, el magistrado Valdés Dal-Re y el magistrado Conde-Pumpido Tourón, que se adhiere al voto del anterior, concluye su voto afirmando que "en nuestro sistema constitucional, la desigualdad (la segregación) se encuentra vedada en las escuelas, tanto públicas como privadas, por imperativo de los arts. 1, 9.2, 14 y 27.2 de la CE".

El magistrado Xiol Ríos considerará que la segregación binaria en los centros docentes privados concertados "vulnera la prohibición constitucional de la discriminación por razón de sexo e identidad sexual" y acertadamente recuerda que "el derecho antidiscriminatorio no es una medida de la calidad democrática. Es una condición esencial de la democracia misma". Añadirá, además que "la normativa controvertida cuenta con cuatro elementos esenciales demostrativos de que la segregación sexual en los centros docentes privados concertados implica una situación

intrínsecamente sospechosa de discriminación por razón de sexo y de identidad sexual, que no han sido debidamente ponderados: a) el motivo de discriminación es el sexo, b) la segregación sexual toma como presupuesto la falacia del "separados pero iguales", c) la segregación sexual binaria excluye con carácter absoluto a las personas intersexuales y d) la segregación sexual se proyecta en el ámbito del servicio público de la educación, que es un espacio de socialización de valores democráticos".

Por último, la magistrada Balaguer Callejón argumenta que la resolución, al hablar de la segregación educativa por sexos como método pedagógico "oculta la afirmación de que existen diferencias cognitivas y/o biológicas, "potencialidades propias de cada uno de los sexos" las llama la sentencia, que justificarían que las enseñanzas de los niños, niñas y adolescentes, se impartiesen en establecimientos escolares o en aulas separadas, en todas o en algunas materias. Con ello se quiere transformar en verdad jurídica una falsedad científica manifiesta, si atendemos a las últimas investigaciones que encuentran reflejo, por lo demás, en documentos públicos tan relevantes como los informes PISA de la OCDE… para justificar buena parte de sus medidas de mejora de la excelencia educativa. Con estas afirmaciones la sentencia da un paso atrás en la historia, desconociendo que las diferencias de género son meramente culturales, y que no existe base científica alguna en la consideración de una diferencia biológica, capaz de sustentar las diferencias entre las mujeres y los hombres en relación con sus capacidades intelectuales". Antes bien, afirma la magistrada, "…mientras que no existen pruebas de que las diferencias biológicas se traduzcan en diferencias a la hora de adquirir y desarrollar conocimientos o enseñanzas institucionalizadas, sí existen suficientes pruebas para defender que la segregación por sexos potencia los estereotipos de género que atentan directamente contra la igualdad material…". Considerará que este tipo de centros recurren a una categoría sospechosa de ser discriminatoria que además se basa en tratados internacionales sin tener en cuenta no si se aplica en otros entornos sino si ese modelo "tiene cabida en la Constitución española interpretada a día de hoy, y teniendo en cuenta el alcance que nuestra jurisprudencia ha dado ya al principio de igualdad material (art. 9.2 CE), a la interdicción de discriminación por razón de sexo (art. 14 CE) y al derecho a la educación (art. 27.1 CE).

En conclusión, la magistrada considera que el Tribunal ha perdido la oportunidad de proyectar la línea jurisprudencial sobre la igualdad material al ámbito educativo. Por último, en relación a su financiación pú-

blica concluye que la Sentencia debió declarar inconstitucional la nueva regulación, entendiendo que el artículo 27.9 CE no encierra un derecho fundamental de los titulares de estos centros a su financiación pública.

Finalmente, hemos de hacer referencia a una nueva resolución del Tribunal Constitucional, la STC 34/2024, de 18 de abril, que validará la nueva redacción dada por la vigente ley educativa que excluye del concierto la educación que segrega por sexos. En efecto, la resolución entiende que esta interpretación del legislador "…responde a una concepción ideológica del sistema educativo que, no solo no puede ser tachada de arbitraria, sino que, además, está inspirada en valores constitucionales" (FJ 5). Recordará la doctrina vertida en su sentencia del 2018, que interpretaba la escolarización "single-sex" defendida por la LOMCE acorde al marco del 27 CE.

Tal y como expresará la magistrada Balaguer en voto particular[4] el Tribunal Constitucional vuelve a perder la oportunidad de "…declarar que la educación diferenciada por razón de sexo no es un modelo que tenga cabida en nuestro texto constitucional". En este sentido, añadirá la magistrada "…La educación diferenciada por sexo, en el marco del sistema educativo español, que es el único en el que se puede contextualizar nuestro juicio de constitucionalidad, no es un simple modelo pedagógico sin implicaciones constitucionales y sin impacto alguno en el disfrute de los derechos fundamentales de los usuarios del sistema educativo, es decir, de los niños, niñas y adolescentes de uno y otro sexo. La prueba manifiesta de ello es cómo la STC 74/2018 terminó por conectar ese supuesto modelo pedagógico neutro con el derecho al ideario, vinculando este, a su vez, con el derecho de los padres a elegir el tipo de formación religiosa y moral que desean para sus hijos. Por supuesto que, en nuestro entorno próximo, la opción por la educación diferenciada por sexo se asocia con un planteamiento religioso y moral en que la mujer ocupa una posición y un espacio que no es neutral". En suma, según su parecer "los excesos interpretativos en que incurren las SSTC 31/2018 y, sobre todo, la 74/2018, recomendaban reconsiderar aquellos parámetros exegéticos y reconducirlos, para superar los problemas de interpretación del art. 27 CE derivados de aquellos pronunciamientos. Yo creo que hubiera sido necesario aclarar si, para este tribunal, la segregación por razón de sexo

4 Los entrecomillados recogidos a continuación son extractos del Voto particular concurrente que formula la magistrada María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1760-2021 (BOE núm. 121, pág. 70708 y ss).

en la escuela responde a un modelo o método pedagógico que, como tal, forma parte del ideario educativo de los centros docentes, como una derivación o faceta de la libertad de creación de centros docentes (cuestión esta que se establece en la STC 31/2018) o se inserta acaso en el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (aproximación que hizo la STC 74/2018). A mi juicio –prosigue– la educación diferenciada por sexo no solo no forma parte integrante de ninguna de las dimensiones de las libertades educativas que consagra el art. 27 CE, sino que, además es contraria a los arts. 9.2 y 14 CE, por desatender abiertamente el mandato de promoción de la igualdad material".

b. Debate en la doctrina jurídico-académica:

A las idas y venidas legislativas y jurisprudenciales le ha acompañado, también, un aluvión de artículos académicos alineados con una u otra posición. El debate ha estado principalmente dentro del ámbito del derecho constitucional (Benito Aláez, Octavio Salazar, Fernando Rey, Mar Navas) y del derecho administrativo (Esteve Pardo, María Calvo) si bien hay aportaciones desde otras disciplinas como el derecho eclesiástico (Oscar Celador). Aunque no vamos a entrar en él, también ha sido objeto de debate en el derecho anglosajón. En países como los Estados Unidos de Norteamérica o Reino Unido hay una larga tradición de centros docentes single-sex. De esta experiencia han querido importar sus motivaciones algunos sectores en nuestro país. Conviene aquí hacer una previa consideración: entendemos que, además de que no se han podido demostrar los supuestos beneficios de la separación de niños y niñas en centros o aulas, los precedentes de la implantación de la educación diferenciada en los sistemas y modelos educativos de aquéllos países nada tienen que ver con los de España, por lo que no sólo no es posible esta importación sino que, además, contraría la razón de ser de los artículos 1.1, 9.2 y 10.1 así como el contenido esencial del derecho fundamental a la igualdad de mujeres y hombres del 14 CE en lo relativo a la prohibición de la discriminación por razón de sexos.

Siguiendo con la línea argumental enunciada, se han abierto dos posiciones encontradas en la doctrina jurídico-académica española: la primera posición doctrinal mantiene que sólo la coeducación debe ser financiada con fondos públicos al ser el modelo que encaja realmente con el objeto de la educación definido en la Constitución española en su

artículo 27.2[5] o como afirma el profesor Aláez Corral mejor encaja en el "ideario educativo constitucional"[6]. Esta primera posición considera la coeducación como parte del contenido esencial del derecho a la educación de niños y niñas por comprender no solo las libertades intrínsecas al derecho a la educación del artículo 27 CE, a saber: la libertad de enseñanza del 27.1 CE; el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones del 27.3 CE; la libertad de creación de centros docentes del 27.6 CE o la ayuda de los poderes públicos a los centros docentes que reúnan los requisitos que establezca la ley, según el 27.9 CE; sino por considerar también incluida la transmisión de una formación cívica basada en los valores democrático-constitucionales que son la traslación de esos otros derechos incorporados en el artículo 27 CE, que son: el derecho a la educación del 27.1 CE; el pleno desarrollo de la personalidad en el respeto de los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales como objeto de la educación, del 27.2 CE, entre otros.

La segunda posición defiende la escolarización *single-sex*[7] por considerar que da soluciones a ciertos síntomas de fracaso escolar –en concreto de los chicos– y que responde mejor a diferencias psico-biológicas de niños y niñas durante determinados períodos de su educación, especialmente en la adolescencia. Esta posición parte de la necesidad de convertir las diferencias biológicas-sexuales en diferencias de género. Se representará aquí a una corriente de pensamiento neoliberal que habla de "niños que fracasan" [8]. A pesar de que no existen evidencias científicas que demuestren que la educación diferenciada sea más adecuada para alcanzar niveles educativos más altos tal y como fue expuesto en un

5 Magdalena Lorenzo Rodríguez-Armas, ob.cit., pág. 71.

6 Benito Aláez Corral, "El ideario educativo constitucional como fundamento de la exclusión de la educación diferenciada por razón de sexo de la financiación pública", en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 86, mayo-agosto, pp. 31 a 64; ed. CEPC, Madrid 2009.

7 María Calvo Charro, "Los niños con los niños, las niñas con las niñas", ed. Almuzara, 2005, pág. 123 y ss. Véase también José Luis Esteve Pardo, "Paradojas de la discriminación en materia educativa. A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo Federal Alemán de 30 de enero de 2013 sobre el modelo de educación diferenciada", en El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 37, pp. 4 a 12, abril 2013.

8 Véase en el debate multicultural y desde una nueva perspectiva de teorías educativas: Ringrosse, J. "Succesessful Girls? Complicating postfeminist, neoliberal discourses of educational achievement and gender equality", en Gender and Education, Vol. 19, núm. 4, julio 2007, p. 471.

conocido artículo de la Revista *Science* en 2011, sí hay evidencias, para sus autores de que la segregación por sexos incrementa los estereotipos de género y legitima el sexismo institucional. Y como afirmara en el debate anglosajón la filósofa norteamericana Martha Nussbaum en su conocida obra "Cultivating Humanity", tan importante es que se enseñen conocimientos en lengua, literatura, matemáticas y ciencias, como una educación enfocada al desarrollo de la personalidad humana y de la dignidad personal. De ahí que la escuela, según la autora, deberá facilitar la socialización de niños y niñas para lograr desarrollar en ellos *capacidades funcionales básicas*[9] y con ello ser capaz de utilizar los sentidos, de imaginar, de pensar y de razonar de una manera informada y cultivada por una adecuada educación.

Sobre la educación single-sex y si es equiparable en lo que aquí interesa a la educación mixta, pueden añadirse otros elementos para la reflexión: en nuestro contexto educativo, las escuelas que separan por sexo son exclusivamente privadas, pertenecen a instituciones religiosas y su alumnado suele proceder de estratos sociales de mayor poder adquisitivo. Una educación que se oriente según las diferencias psico-biológicas parece favorecer el *status quo* de la estructura social patriarcal reinante en sociedades avanzadas donde el papel de las mujeres ha estado, tradicionalmente relegado al de los hombres.

c. La perspectiva de género como categoría de análisis jurídico aplicada a la controversia entre ambos modelos educativos

Retomando la idea principal de este trabajo y que anunciamos en la introducción, nos preguntamos ahora: ¿dónde consideramos que debe situarse el debate? Con los antecedentes que tiene en nuestro país la educación diferenciada, que es una forma eufemística de hablar de la segregación por razón de sexo, es decir, es hablar de discriminación por razón de sexo –y de género– pero con una perífrasis, un rodeo, un circunloquio o cuando menos, hacerlo desde una pretendida ambigüedad, atenuación o disimulo (en palabras de la RAE) no es de extrañar que la educación diferenciada por sexos en nuestro país genere suspicacias y sea sospechosa. Algún autor ha hablado recientemente sobre los precedentes educativos históricos de nuestro país para decir que históricamente se venía pro-

9 Se destaca en cursilla el concepto ideado por la mencionada autora.

duciendo una "oprobiosa discriminación"[10] dado que "…a las niñas se les enseñaba menos, durante menos años, se les cerraba el paso a poder progresar en sus estudios y se les enseñaban cosas diferentes atinentes a la "condición femenina".

Estos antecedentes forman parte de nuestra historia no tan lejana. Es cierto que con la conocida como Ley Villar Palasí de 1970 (Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, ya derogada) superamos la segregación de espacios y contenidos curriculares de niños y niñas recogidas en la legislación de la dictadura franquista[11]. También es cierto que, aunque al igual que en los países de nuestro entorno geográfico hemos avanzado en la igualdad de mujeres y hombres, no conviene olvidar la situación de las niñas en otras partes del mundo, donde como sabemos o se les niega directamente el acceso, o si están en el sistema, se ponen cortapisas a la permanencia y culminación de la formación de las mismas en los sistemas educativos.

Que la inmensa mayoría de los centros educativos que segregan por sexo sean religiosos, tampoco ayuda. Pero el debate en lo que aquí importa ahora no se ha centrado en su existencia que para un sector doctrinal tiene amparo constitucional en el art. 27 CE, sino en si han de ser financiados con fondos públicos y, por tanto, si son susceptibles de concierto económico. Consideramos aquí que los árboles no han dejado ver el bosque porque el debate se ha abordado desde una perspectiva que a nuestro parecer es secundaria, dejando de lado el verdadero *quid* de la cuestión: estamos ante un caso en el que, dado que el sexo es según el TC una categoría de diferenciación "sospechosa", hemos de abordarlo desde la perspectiva de género como categoría de análisis jurídico y dentro del

10 Fenando Rey Martínez, "Educación diferenciada por género". En Derecho Antidiscriminatorio. Ed. Aranzadi, Navarra 2020, pág. 185.

11 Véase la *Ley de 17 de julio de 1945 sobre Educación Primaria*, en cuyo preámbulo ya se afirmaba que el Estado seguiría el "principio cristiano de la separación de sexos en la enseñanza". Véase al respecto: Magdalena Lorenzo Rodríguez, ob. Cit. Pág.69 donde se señala que como consecuencia de esa directriz recogida en el mencionado preámbulo "… el artículo 14 de dicha ley prescribía la separación de sexos y la "formación diferenciada" de niños y niñas "por razones de orden moral y de eficacia pedagógica". Con ello se implantaba en España un modelo educativo que no sólo comportaba la separación física de niños y niñas, sino que, además, prescribía también la diferenciación por sexos de los contenidos educativos. En este sentido, el artículo 11 orientaba la educación primaria de los varones "para la superior formación intelectual o para la vida profesional del trabajo en la industria y el comercio o en las actividades agrícolas", mientras que la educación primaria femenina prepararía "especialmente para la vida del hogar, la artesanía e industrias domésticas".

marco del derecho antidiscriminatorio. La profesora Navas Sánchez[12] hace una reflexión interesante al respecto cuando afirma que el Tribunal Constitucional, en la STC 31/2018 no analiza la categoría sexo desde la perspectiva adecuada, es decir, desde la igualdad en su triple dimensión sino que lo hace únicamente en la dimensión de la prohibición de discriminación por razón de sexo del art. 14 –que "…en todo caso hubiese requerido una justificación reforzada para superar el test de razonabilidad y proporcionalidad de la diferenciación", sino apoyando la constitucionalidad de la educación *single-sex* en la libertad de enseñanza que actuaría como límite a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo.

Al hilo de lo anterior señalamos que en nuestro país son numerosas las aportaciones doctrinales sobre la perspectiva de género como categoría de análisis jurídico (María Luisa Balaguer, Asunción Ventura, Mar Esquembre o Rosario Tur, 2014, entre otras muchas[13]). Si partimos de la premisa de interpretar la legislación educativa en este concreto asunto considerando el género como categoría de análisis jurídico, podremos encontrar la razón última de normas que apriorísticamente pueden parecer contrarias a las libertades contenidas en el artículo 27 de la Constitución y ya mencionadas y que, muy al contrario, profundizan en valores democráticos de primer orden, como la igualdad en su vertiente de igualdad de género, esto es, igualdad real de mujeres y hombres. En nuestro país, desde que la Constitución de 1978 consagró la igualdad desde una triple perspectiva: como valor superior, como principio y como derecho fundamental, el camino del reconocimiento del género como categoría de análisis jurídico, si aspiramos a la materialización real y efectiva de la igualdad, no tiene vuelta atrás.

---

12 Mar Navas Sánchez, "La educación diferenciada por razón de sexo ante el Derecho Constitucional. Un debate con múltiples voces: legislación, doctrina y jurisprudencia. Revista Igualdades, 2021, pág. 6.

13 Son relevantes y muy numerosas las aportaciones de las profesoras de Derecho Constitucional integrantes de la Red Feminista de Derecho Constitucional (*https://feministasconstitucional.org/*). Ahora recomendamos especial atención a las siguientes: María Luisa Balaguer, "Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género". Madrid: Ediciones Cátedra Universitàt de Valencia. Instituto de la Mujer, 2005; Asunción Ventura, "Patriarcado, Género y Violencia". En *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisi jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla* (págs. 695-715) Corts Valencianes, 2014; Mar Esquembre, "Derecho Constitucional y Género. Una propuesta epistémica metodológica", En *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Juia Sevilla Merino* (págs. 229-239), Corts Valencianes, 2014; Rosario Tur "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* (págs. 671-683), Corts Valencianes, 2014.

Hacemos un paréntesis para explicar el porqué de la afirmación anterior. De lo que se trata es de establecer la igualdad de mujeres y hombres –o, si se prefiere, la igualdad de género, como categoría de análisis jurídico para de ahí derivar el marco jurídico o lo que es lo mismo, el de la regulación orientada a lograr la igualdad de niños y niñas, desde su más temprana edad y en el entorno escolar en línea. Esto entraña la erradicación de la discriminación por razón de sexo de cualquier ámbito y muy en particular, del educativo y por ende la erradicación de la discriminación de género. Ideológica, institucional y estructuralmente el mundo jurídico-político ha sido creado, configurado e impulsado por los varones con exclusión, aminorada con el paso del tiempo, de las mujeres[14]. De ahí que no quepa cuestionar la relevancia de esta categoría de análisis jurídico que lentamente se va abriendo camino, pone las bases y desarrolla una legislación con perspectiva de género, una jurisprudencia que desde hace ya muchos años la interpreta considerando esta perspectiva de análisis jurídico y una doctrina del derecho que paulatinamente va explicando también sus contenidos desde esta perspectiva.

La relevancia de la que hablamos se explica porque sin una categorización jurídica concreta de la igualdad de mujeres y hombres no es posible obtener una metodología que sistemáticamente procure el análisis desde la perspectiva concreta de género. Y esto, precisamente, no ha sido tarea sencilla. Y no lo ha sido porque tal y como se ha insertado la igualdad en los ordenamientos constitucionales desde los albores del Estado constitucional, aquélla nació, junto con la "libertad", para otro fin: acabar con el Antiguo Régimen y los privilegios de unos pocos frente a una población en condiciones precarias y una incipiente burguesía que aspiraba a conquistar unos incipientes derechos a la propiedad, a la seguridad y a la resistencia a la opresión (primeros derechos que recoge el art. 2 de la Declaración francesa ya mencionada). Estos dos principios están en la base de la construcción misma del Estado social y democrático de Derecho y servirán de eje para la consagración del pacto o contrato social, base de nuestro modelo de Estado[15].

Sin embargo, los valores de la libertad y la igualdad de las primeras constituciones y normas que las desarrollarán no contemplarán en el proclamado principio de igualdad una igualdad plena, dado que deja-

14 Pablo Lucas Verdú, "El valor constitucional de la igualdad y la condición femenina", en Curso de Derecho Político, vol. IV, ed. Tecnos, Madrid, pp. 330-345.

15 Gregorio Peces-Barba Martínez, "Los valores superiores", ed. Tecnos, 1986, pág. 87.

ba fuera a las mujeres. Como señalara la profesora Mar Esquembre[16], "es un hecho constatado la existencia y persistencia de la desigualdad de mujeres y hombres, sin embargo, el feminismo, como movimiento social y como teoría crítica –con probada tradición intelectual y elaboración teórica– ha encontrado y todavía encuentra muchas resistencias para su introducción en todos los ámbitos, –de poder, podríamos añadir–, lo que incluye, lógicamente, el ámbito científico-académico".

Como hemos expuesto en el apartado anterior respecto de la doctrina del Tribunal Constitucional español, se ha ido abriendo paso desde 2004 una nueva corriente doctrinal que postula un nuevo enfoque científico-jurídico, con perspectiva de género. Para esta nueva corriente y siguiendo a la mencionada profesora "no se puede deslindar el saber técnico de estudio, interpretación y aplicación del Derecho Constitucional del estudio de éste desde sus determinaciones externas, desde sus causas". Por tanto, hay que vincularlo a la realidad específica y concreta de los sujetos destinatarios del derecho constitucional, que son las ciudadanas y los ciudadanos. De ahí que se expliquen los elementos básicos de la disciplina –esto es, los valores y principios que sustentan las actuales democracias, los derechos y libertades ciudadanas, así como la organización política y territorial del poder– teniendo en cuenta, junto a la de los hombres, la concreta situación de las mujeres en la organización política y económica, en todos los órdenes de la vida: cívico-social, educativo, laboral, cultural. Para ilustrar lo anterior ponemos como ejemplo, en el estudio de las fuentes del derecho, que se imparten en el primer curso de la disciplina de Derecho Constitucional, como elemento fundamental de la materia. Pues bien, el enfoque de género aporta al estudio de las primeras declaraciones de derechos –como fuentes históricas de los vigentes derechos y libertades constitucionales– la visión que las mujeres tenían y sus aspiraciones a finales del XVIII y principios del XIX, como sucedió con la mencionada Declaración de Derechos de la Mujer y de la Ciudadana donde ya se reclamaría el *status* de ciudadanas y una subjetividad jurídica plena[17].

A lo anterior cabe añadir que la incorporación de la perspectiva de género es ya un lugar común, de forma más o menos generalizada tanto en la doctrina jurídica como en la jurisprudencia de los tribunales y del

16 Vid Mar Esquembre, ob. Cit.

17 Melado, A. "La Constitución como fuente del Derecho y la reforma constitucional desde la perspectiva del género", en Manual de Derecho Constitucional español con perspectiva de género", Vol. II, Ediciones Universidad Salamanca, 2020, pp. 159-174.

Tribunal Constitucional. Por lo que se refiere a la doctrina jurídica se incorporó con fuerza y podríamos decir que con antelación al derecho constitucional en otras disciplinas como, de forma destacada, en el derecho laboral. No en vano la mayor parte de las discriminaciones tenían –y siguen tiendo hoy día– lugar en el ámbito laboral: discriminación salarial, techo de cristal, insuficiente realización del principio de corresponsabilidad, mayores dificultades de empleabilidad a partir de los 45 años, etc. Como consecuencia de aplicar este nuevo paradigma interpretativo, hemos de hacerlo extensivo al ámbito educativo: ¿qué consecuencias tiene que analicemos la Constitución y la legislación educativas desde la perspectiva de género como tal categoría de análisis jurídico? ¿por qué es especialmente relevante que analicemos la legislación educativa desde este prisma?

En la historia de la conquista de los derechos de las mujeres, como ha señalado la profesora Souto Galán, la equiparación del derecho a la educación entre mujeres y hombres supondría un primer paso hacia la igualdad de género, porque les permitiría ser conscientes de todos los derechos que no se les reconocían y comenzar a luchar por ellos. Esto lo traemos a colación porque el ámbito educativo es especialmente relevante al ser el lugar natural de la transmisión de conocimientos, como también de los valores cívicos y democráticos propios de las sociedades avanzadas, entre los que, sin duda se encuentra, la igualdad de mujeres y hombres. De ahí que quepa considerar que, al ser inclusiva la educación coeducativa, puede dar una mejor respuesta al objeto mismo de la educación ex artículo 27.2 CE que como hemos recordado consiste en el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

IV. REFLEXIÓN FINAL

En lo que llevamos analizado hasta ahora parece que la controversia entre modelo coeducativo y modelo de educación separada por sexos reside en si hay que permitir que se financien ambos, de igual forma, con dinero público. Como hemos avanzado, consideramos que no está ahí el quid de la cuestión. De lo que se trata aquí es dilucidar si en nuestro Estado social y democrático de Derecho cabe un modelo educativo en el que se eduque en aulas o colegios distintos a niñas y niños, es decir, que en base a argumentaciones de carácter –supuestamente– pedagógicas volvamos a un modelo en el que se les segrega por razón de sexo.

Así, la reflexión sobre si cabe la financiación pública de la educación diferenciada por sexos no es más que una derivada, importante sin duda, pero una derivada de ese supuesto método pedagógico sobre el que recaen sospechas fundadas de incumplimiento de valores constitucionales como la igualdad de mujeres y hombres y de mandatos expresos del legislador, de educar en valores como la igualdad a niños y niñas para prevenir la discriminación entre sexos y la violencia contra las mujeres.

Es preciso recordar, una vez más, que la escuela es el lugar de socialización por excelencia y que como tal, es el *locus* idóneo para la transmisión de valores como la igualdad de género, que se trasmite por lógica natural allí donde ambos sexos conviven y aprenden conjuntamente.

Por otro lado, y como ya se ha afirmado, el quid de la cuestión no está en la confrontación de derechos y facetas derivadas de libertades del ámbito educativo, sino que está en afianzar la perspectiva de género –esa igualdad material inescindible de la igualdad formal de mujeres y hombres– como categoría de análisis jurídico.

Añadimos a lo anterior que, si bien es cierto que el tema afecta a muy pocos centros educativos/aulas y por tanto también a un número reducido de escolares, toca de lleno no sólo ese valor constitucional que no sin dificultades transita de lo formal a lo material y que se va afianzando jurídica y sociológicamente como sustantivo en nuestras democracias sino, además y más importante, afecta a lo que consideramos un punto neurálgico de la coexistencia en igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en las sociedades democráticas avanzadas. Porque sí, estamos hablando también de un valor que es intrínseco a toda democracia.

Finalmente, los padres y madres que opten por enviar a sus hijos e hijas a colegios o aulas segregadas, si bien sin financiación pública, con la interpretación que se viene haciendo de algunas libertades y facetas de las mismas contempladas en el artículo 27 CE lo podrán seguir haciendo. Desde la ciencia jurídica, la acción del legislador y la interpretación jurisdiccional se irá avanzando porque, si no se hace el esfuerzo de explicar el porqué de la importancia de la perspectiva de género como categoría de análisis jurídico también en el ámbito educativo, seguiremos estando sometidos a este interminable vaivén.

V. BIBLIOGRAFÍA

Balaguer, M. L. (2005). *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género.* Madrid: Ediciones Cátedra Universitàt de Valencia. Instituto de la Mujer.

Aláez Corral, Benito. El ideario educativo constitucional como fundamento de la exclusión de la educación diferenciada por razón de sexo de la financiación pública. En Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 86, mayo-agosto, pp. 31 a 64; ed. CEPC, Madrid 2009

Causapié, I. T. (2020). ¿La perspectiva de género como método jurídico?: mainstreaming de género. *Diario La Ley nº 9607*, 1-14.

Celador Angón, O. (2019). El modelo de educación diferenciada en la reciente doctrina constitucional. Revista Derechos y Libertades, número 42, Época II, enero 2020,

Esquembre, M. (2014). Derecho Constitucional y Género. Una propuesta epistémica metodológica. En *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Juia Sevilla Merino* (págs. 229-239). Corts Valencianes.

Garay, N. (2014). Constitucionalismo feminista: evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo oficial. En *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla Merino* (págs. 265-277). Corts Valencianes.

Lorenzo Rodríguez-Armas, M. (2015). La educación para la igualdad y la controversia política y jurídica existente en España entre la educación coeducativa y la escolarización diferenciada por sexos. Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nº 50, febrero 2015.

Lucas Verdú, P. (1984). El valor constitucional de la igualdad y la condición femenina. En *Curso de Derecho Político, Vol. IV* (págs. 330-345). Madrid: Tecnos.

Melado, A. (2020). La Constitución como Fuente del Derecho y la reforma constitucional desde la perspectiva del género. Volúmen II. En *Manual de Derecho Constitucional Español con Perspectiva de Género* (págs. 159-174). Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.

Navas Sánchez, M. (2021). La Educación diferenciada por razón de sexo ante el Derecho Constitucional. Un debate con múltiples voces: legislación, doctrina y jurisprudencia. Revista Igualdades, 2021.

Peces-Barba, G. (1986). *Los valores superiores*. Tecnos.

Ramos, M. A. (2014). Constitucionalismo y feminismo: símbolos y relatos. En *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla Merino* (págs. 43-55). Corts Valencianes.

Rey Martínez, F. (2020). Educación diferenciada por género. En Derecho Antidiscriminatorio. Ed. Aranzadi, Navarra 2020.

Ringrosse, J. "Succesessful Girls? Complicating postfeminist, neoliberal discourses of educational achievement and gender equality", en Gender and Education, Vol. 19, núm. 4, julio 2007.

Rodríguez, B. (2022). ¿Libres e iguales? Sobre los mitos fundacionales del Estado y sus efectos jerarquizantes y excluyentes. *Revista General de derecho público comparado 31 (2022)*(31), 1-34.

Rubin, G. (1975). The Traffic in Women: Notes on the "Political Economy" of Sex. 157-210.

Sánchez, L. (2021). Perspectiva de género. concepto. *Diario La Ley. nº 9896*.

Tur, 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* (págs. 671-683). Corts Valencianes.

Ventura, A. (2014). Patriarcado, Género y Violencia. En *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisi jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla* (págs. 695-715). Corts Valencianes.

Manual de Derecho Constitucional con perspectiva de Género, volúmenes I y II. Ediciones Universidad de Salamanca (2020).

X.
Justicia y democracia: un alegato al cuidado ambiental y redistribución del poder[1]

Iraia Hernández Darriba
Investigadora predoctoral
y profesora de Derecho Constitucional.
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
https://orcid.org/0009-0005-4127-1071

I. INTRODUCCIÓN

El neoliberalismo ha convertido los derechos en mercancías. El Estado, antaño representante del pueblo soberano, ahora se arrodilla ante el mercado, sacrificando en el altar del capital los intereses de las personas y de la Naturaleza. La cosificación y explotación de mujeres y recursos naturales han dejado de ser incidentales para convertirse en elementos sistemáticos de este orden. La "razón-mundo" neoliberal –con sus reglas globales, su lógica de acumulación y su visión antropocéntrica y androcéntrica– ha moldeado las leyes en función de la maximización de la ganancia, subyugando vidas humanas y no humanas en un neocolonialismo moderno que perpetúa desigualdades entre el Norte y el Sur.

1 Este trabajo es una versión ampliada de la ponencia, "Justicia y democracia: un alegato al cuidado ambiental y redistribución del poder" presentada en el Workshop, Democracia Paritaria y Redistribución del Poder: Presencia, Representación y Reconocimiento", celebrado los días 23 y 24 de julio de 2024, en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati con motivo del XX Encuentro anual de la RFDC.

La desigualdad no es casual: está incrustada en las instituciones económicas y políticas que gobiernan nuestras sociedades. La democracia ambiental que se propone debe ir más allá de la redistribución y orientarse hacia una predistribución efectiva, una participación directa en las decisiones que afectan la vida de todas y todos. Se debe romper con el paradigma del crecimiento sin fin y defender un modelo de sociedad donde el cuidado de la vida, en todas sus formas, sea el centro de la acción colectiva.

Hoy, el vínculo entre patriarcado y capitalismo es una realidad ineludible que asola a la humanidad y al planeta. El camino hacia una sociedad igualitaria exige desmantelar este sistema de opresión dual, romper las cadenas que subyugan cuerpos y territorios, y abrazar un modelo que no solo respete, sino que eleve la vida digna como principio inviolable. La lucha es clara: ni la Tierra ni las mujeres son territorios de conquista. Estas interrelaciones de los ejes de poder deben comprenderse como dimensiones construidas socialmente, y, por ende, sujetas a transformación mediante un compromiso con el cambio social. El análisis evidencia que el modelo económico actual, basado en un crecimiento ilimitado dentro de un planeta finito, resulta insostenible y la raíz principal de múltiples crisis globales interconectadas: social, ambiental, energética, de cuidados y económica.

La investigación sitúa la centralidad de la subjetividad jurídico-política al binomio mujer-naturaleza. En los textos jurídicos no se reconoce la Naturaleza, sino el Medio Ambiente, excepto en el constitucionalismo latinoamericano (*in dubio pro natura* en las normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia de países como Brasil, Chile, Ecuador, Costa Rica, Venezuela y República Dominicana). Esta ausencia de la presencia de la Naturaleza se debe a la perspectiva del utilitarismo antropocéntrico y en las últimas décadas el neoliberalismo utilitarista, al capital natural. Además, la configuración político-normativa que se ha hecho de las mujeres desde los espacios de construcción del sujeto y sus derechos es masculina, y, por lo tanto, no tiene en cuenta las singularidades y especificidades que atraviesan a las mujeres. Esto responde al dualismo binario que está presente desde la Ilustración, el pensamiento cartesiano.

Por su parte, en la libertad de comercio, los cuerpos de las mujeres y niñas han sido sometidos a la mercantilización, la cual surge a partir de una visión cosificada y deshumanizada sobre las mismas. La mercantilización se establece como la reafirmación de los derechos de propiedad, configurado hoy en el ordenamiento jurídico estatal bajo el art. 348

del Código Civil, mediante la fijación de un precio objeto de comercio. Además, consolida una narrativa en la que la dignidad y autonomía de las mujeres son supeditadas al beneficio y la acumulación de capital, ampliando las brechas de desigualdad estructural. Se perpetúa una dinámica en la que los cuerpos de las mujeres son instrumentalizados como recursos económicos, negándoles su carácter de sujetos plenos de derechos y relegándolos a un papel subordinado en el sistema de producción y consumo.

La predistribución representa un paradigma emergente que trasciende la lógica de crecimiento económico inherente al capitalismo neoliberal, un sistema que reduce el medio ambiente a un mero recurso utilitario y mercantilizable. Este enfoque exige reorientar las prioridades económicas, colocando la sostenibilidad de la vida como eje central, por encima, de forma inequívoca, de la supremacía de los mercados y la exaltación del trabajo remunerado como único motor de valor. Propone una reorganización estructural que no solo redistribuya los resultados, sino que intervenga de manera preventiva en la configuración misma de las relaciones económicas y sociales, para evitar desigualdades antes de que se consoliden. La predistribución exige que las decisiones económicas integren de manera transversal la protección de los bienes comunes, el respeto por los límites planetarios y la defensa de los derechos colectivos, en oposición a la alegoría extractivista.

Agnes Denes, reconocida artista ecofeminista, se distingue por su emblemática obra *Wheatfield - A Confrontation: Battery Park Landfill, Downtown Manhattan* (1982). Esta pieza, una serie de fotografías capturadas en el transcurso de un proceso que abarcó la plantación, el cuidado y la cosecha de un campo de trigo de dos acres, se llevó a cabo en un terreno de bajo Manhattan, a escasas dos cuadras de Wall Street. Denes sembró este campo en un vertedero que, en el futuro cercano, sería transformado en Battery Park City, una zona urbanizada a orillas del río Hudson. A través de este proyecto, Denes buscaba provocar una reflexión sobre la Naturaleza, como el desmonte de tierras para la expansión urbana, que a su vez se relaciona con problemas globales de vivienda o inseguridad alimentaria y hambre.

La obra fue concebida en un momento en que los campos de trigo y la agricultura eran percibidos por la sociedad como símbolos de abundancia, éxito económico y el establecimiento del comercio mundial. Denes, al situar su campo de trigo en un espacio marcado por la inminente construcción urbana, en pleno proceso de transformación hacia un complejo

residencial, pretendía señalar la contradicción inherente entre el progreso urbano y la sostenibilidad ecológica. Tras la cosecha final de la artista en agosto de 1982, comenzaron las obras de construcción de los edificios de gran altura que, sobre el vertedero, albergarían a los futuros residentes de la ciudad.

Mediante esta intervención, Denes no solo cuestionaba las prelaciones sociales, sino que subrayaba una verdad fundamental: incluso el sistema urbano más exitoso depende de la agricultura tradicional, un sector frecuentemente desestimado a pesar de su crucial importancia. De esta manera, la artista planteaba una crítica a las *"prioridades equivocadas"* de una sociedad que, al anteponer la expansión urbana y la acumulación de riqueza, se desvincula de las raíces fundamentales que sostienen la vida en el planeta.

El cambio de perspectiva conlleva la urgente necesidad de visibilizar y dignificar labores esenciales, como los cuidados y la agricultura de subsistencia, históricamente relegadas y desempeñadas mayoritariamente por mujeres. Asimismo, implica desmontar la arraigada dicotomía entre lo público y lo privado, un constructo que ha perpetuado la invisibilización de estas actividades fundamentales para la reproducción social y el equilibrio ecológico. La predistribución, por tanto, no solo aboga por una redistribución de recursos, sino también por una redefinición de las prioridades colectivas en torno a la igualdad, justicia y democracia. Una oda a la vida que se proclama colectivamente frente a los designios de la depredación.

II. JUSTICIA AMBIENTAL

La justicia ambiental, según Shrader-Frechette, se alinea con la justicia distributiva, y la participativa (Shrader-Frechette, 2002). A su vez, Kuehn amplía esta visión al categorizar la justicia ambiental en cuatro dimensiones clave: distributiva, relacionada con la igualdad en la asignación de beneficios y cargas ambientales; procedimental, que enfatiza procesos justos y transparentes; correctiva, enfocada en remediar daños e injusticias pasadas, y social, vinculada a la inclusión y la igualdad en términos más amplios (Kuehn, 2000).

Bullard aporta una estructura basada en cinco principios, entre los cuales destacan: la protección universal contra la degradación ambiental, la adopción de un enfoque preventivo para evitar daños a la salud, la transferencia de la carga de la prueba hacia quienes generan contaminación, la

eliminación del requisito de probar intención discriminatoria en casos de injusticia ambiental, y la reparación activa de las desigualdades existentes mediante medidas dirigidas y recursos suficientes (Bullard, 1996).

Finalmente, Schlosberg enriquece el debate al incorporar los conceptos de reconocimiento –la valoración y respeto de las identidades y diferencias de las comunidades afectadas– y las capacidades, la necesidad de garantizar que las personas y comunidades tengan los recursos y condiciones necesarias para desarrollarse plenamente y participar de manera efectiva en la sociedad (Schlosberg, 2007).

Por otro lado, la Justicia Ambiental se enmarca en la Democracia Predistributiva, es decir, va más allá de redistribuir caudales, pues ese hecho se limitaría a la dotación *ex post* de la acumulación de la riqueza. La predistribución, empero, procura asegurar que los recursos y oportunidades se distribuyan de manera justa desde el principio, evitando la concentración de poder y recursos que crea desigualdades desde el comienzo. *El Estado no redistribuye los resultados –desiguales– de los mercados, sino que dispone las mejores condiciones de salida para que la equidad distributiva ya se encuentre determinada de antemano. Por ello tiene sentido hablar de un modelo pre-distributivo, aquél que actúa directamente sobre las "condiciones materiales de la justicia distributiva" y no simplemente como resultado o reacción a ellas* (Laín, 2014:7).

La comunitarización de una porción considerable de los recursos productivos, combinada con su amplia distribución social, limitaría efectivamente la concentración excesiva de riqueza, la desigualdad económica, el dominio de economías de escala y las barreras para acceder a los mercados (Laín, 2014). No solo se evitarían estos fenómenos, sino que se ampliaría el alcance de lo no mercantilizable (Heath, 2011). La comunitarización de los recursos productivos desafía el individualismo al proponer su gestión como un bien compartido para el bienestar común. En lugar de privilegiar la acumulación de riqueza personal, busca fomentar la cooperación en términos igualitarios. Este modelo promueve una visión a largo plazo, prevaleciendo la sostenibilidad y la regeneración de los recursos, en contraposición al cortoplacismo del modelo vigente.

El artículo 45 de la Constitución relativo al derecho al Medio Ambiente[2] envuelve diferentes herramientas de protección de la Naturaleza. Tales

2 El término legal es medio ambiente, sin embargo, el texto alude a la Naturaleza por considerar que, conceptualmente, en la acepción medio ambiente se subsume una visión instrumental y antropocéntrica de la misma.

como la demanialización de recursos naturales (art. 132.2 CE) con el fin de eludir la mercantilización, pues la Naturaleza se concibe a estos efectos como *res extra commercium* (legislación de aguas, montes y costas). La prevención y control integrados de la contaminación y la evaluación de impacto ambiental son dos criterios clave en la anticipación de efectos negativos. La prevención implica la adopción de tecnologías limpias, la implementación de prácticas sostenibles en los procesos productivos y la promoción de políticas que fomenten el uso responsable de los recursos naturales. Por otro lado, la evaluación de impacto ambiental se convierte en una herramienta para identificar, predecir y gestionar los efectos ambientales de proyectos y actividades antes de que se materialicen.

Un hito histórico resonó en el *iura naturae* estatal. La Ley 19/2022 otorgó personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. El Mar Menor se alza como el primer ecosistema de Europa con identidad legal propia, equiparándose, en dignidad y defensa, a personas y empresas. Una laguna que, ahora, no solo vive, sino que tiene el poder de exigir ser protegida. La transformación del Mar Menor en sujeto jurídico no solo reconfigura el concepto mismo de naturaleza, sino que, además, establece un modelo que expande las fronteras de la mera gestión administrativa. Tal medida inaugura una nueva concepción de la justicia ambiental, en la cual la protección de la naturaleza deja de ser un simple acto de intervención técnica y se convierte en un imperativo legal.

El giro ecocéntrico abre nuevas oportunidades para la movilización legal. Al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos, se habilita la participación de individuos y colectivos en disputas políticas mediante el uso de herramientas legales, argumentos normativos y símbolos políticos. Estas acciones pueden desplegarse en distintos niveles de gobierno, desde lo local hasta lo internacional, y permiten influir en decisiones políticas y alcanzar metas específicas. Esta perspectiva fortalece el papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas, la reinterpretación de leyes existentes o la creación de nuevas normativas, promoviendo una transformación en la relación entre humanidad y naturaleza, la protección de ecosistemas y el control comunitario sobre los recursos. (Aparisi-Martí, 2024). En esencia, el enfoque ecocéntrico y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza amplían los límites de lo imaginable dentro del ámbito jurídico, creando oportunidades para desafiar y equilibrar las dinámicas de poder establecidas (Manzo, 2018). En lugar de hacer referencia a una mera transición ecológica o ecosocial, resulta más adecuado hablar de una transformación sistémica, ya que implica un cambio

en la estructura. Se provoca un debate sobre los privilegios frente a los derechos, destacando las tensiones inherentes entre los intereses individuales y los colectivos. Este planteamiento discute la esencia misma del sistema público y comunitario, que debe funcionar como garante de la justicia social, frente a la creciente privatización de bienes comunes y servicios esenciales. Al redefinir los privilegios como un acceso desigual a recursos y oportunidades, se refuerza la necesidad de un sistema que priorice la universalidad de los derechos, consolidando estructuras que empoderen a las comunidades y fomenten la cohesión social a través de la predistribución.

Por último y con especial relevancia en cuanto lo que atañe a este artículo, se debe subrayar el art. 23 CE relativo a la participación, información y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que interpela al "Convenio de Aarhus", firmado en la ciudad danesa homónima en 1998 y ratificado por más de cincuenta países, además de la Unión Europea. La ratificación de España se publicó en el BOE el 16 de febrero de 2005. Este documento consagra el derecho de todas las personas a acceder a información ambiental, participar en la toma de decisiones y recurrir a la justicia para proteger el patrimonio natural. Estos principios están reflejados en las Directivas 2003/4 y 2003/35 del Parlamento Europeo y del Consejo, que obligan a los Estados miembros de la UE a establecer mecanismos reforzados de participación en cuestiones medioambientales.

En amparo a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, la responsabilidad medioambiental es de carácter ilimitado, ya que conlleva la obligación de restaurar los recursos naturales dañados a su estado original o, en su defecto, tomar las medidas preventivas necesarias. Quien sea responsable deberá cubrir todos los costos relacionados con estas acciones preventivas o reparadoras. Además, esta responsabilidad es objetiva, ya que las obligaciones se aplican sin tener en cuenta la culpa, el dolo o la negligencia de la persona responsable.

El potencial transformador del Derecho radica en su capacidad para redefinir normas y estructuras sociales, también en cuanto a la integración de la mirada ecocéntrica: «*sólo en un mundo que ya no esté organizado por el valor capitalista y en que la soberanía se haya deformado tanto que lo político ya no pueda definirse por la excepción del Estado-nación, es posible una respuesta justa al cambio climático*» (Mann & Wainwright, 2018: 306). En este sentido, la ciencia jurídica debe impulsar la democracia paritaria y garantizar la representación equilibrada de mujeres y hombres en los espacios de toma de decisión, ya que, de no avalar la presencia

y participación de las mujeres en los espacios de poder, se desvirtúa el potencial transformador del Derecho, pues queda reducido a la mitad de la población por razón de sexo. *Sobre estas premisas y con el objetivo de avanzar en la consecución del ejercicio real y efectivo del principio constitucional de igualdad, de acuerdo con el mandato que dirige a los poderes públicos el artículo 9.2 de la Constitución Española, y de ahondar en el citado principio de presencia o composición equilibrada, hasta el punto de exigir una representación paritaria en determinados ámbitos y órganos (…) a fin de ahondar en esa realización efectiva de la igualdad de mujeres y hombres, esencialmente en los ámbitos decisorios de la vida política y económica,* tal y como se ha integrado en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.

El objetivo es recuperar el concepto de soberanía dentro del marco del giro ecocéntrico y la democracia paritaria, desarrollando mecanismos legales y políticos que otorguen a la sociedad civil una mayor autonomía para influir colectivamente en las decisiones sobre las condiciones de vida y el entorno natural. La soberanía se redefine, no solo como el control sobre los recursos, sino como la capacidad colectiva de garantizar la justicia y el camino a culminarla. La crítica al Estado Mercado radica en que, al priorizar los intereses económicos y financieros sobre las necesidades sociales y ambientales, socava la verdadera soberanía popular. Esta reconfiguración busca devolver la soberanía al pueblo, garantizando que las decisiones sobre los recursos y la justicia no estén subordinadas al capital.

En el ordenamiento jurídico español, la igualdad entre mujeres y hombres se articula en una triple dimensión constitucional: como principio fundamental (art. 1.1 CE), como un deber para el Estado y la sociedad (art. 9.2 CE), y como un derecho fundamental de las personas (art. 14 CE). El artículo 14 refleja una dualidad: por un lado, afirma el principio liberal de generalidad y abstracción de la ley, proponiendo una igualdad en su dimensión negativa; por otro, busca armonizar este principio con la aspiración de una igualdad estructural, un enfoque positivo que no solo cuestiona las desigualdades sociales existentes, sino que también promueve su progresiva eliminación.

Desde la perspectiva iusfeminista, se sostiene que el concepto del "ser humano" ha sido históricamente proyectado desde un modelo masculino, y los sistemas jurídicos han tratado a la mujer como una desviación e inferioridad en relación con el hombre. Esta visión ha estado respaldada

por los métodos científicos, que se han basado en el ideal positivista de objetividad, lo que ha reforzado la opresión estructural contra las mujeres (Campos, 2008).

El patriarcado, al presentar la subjetividad masculina como una objetividad indiscutible (Rich, 1996), ha logrado enmascarar las profundas desigualdades dentro del Derecho. Este fenómeno explica por qué la ciencia jurídica fue, en su inicio, calificada como "sexista", dado que establece una distinción discriminatoria contra las mujeres. Posteriormente, dicha ciencia fue vista como "masculina" (Mackinnon, 1989), pues su estructura responde a los intereses masculinos, perpetuando la opresión sobre las mujeres. Finalmente, se sostiene que el Derecho no solo refleja el "género", sino que también lo crea y lo define (Smart, 1994). A pesar de presentarse como imparcial y garante del interés general, el Derecho sigue siendo, en esencia, masculino y discriminatorio (Smart, 1991).

En último lugar, *in dubio pro natura* es un criterio preventivo y hermeneútico (Principio 15 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992), a través del cual se imposibilita la ponderación entre los intereses medioambientales y económicos, y conduce, en instancia final, a la pérdida de competencia del legislador encargado de regular asuntos económicos que entren en conflicto con un interés medioambiental específico. Desde esta perspectiva ecocéntrica, se establecería una prohibición categórica contra la aprobación de cualquier norma que perjudique dicho interés general.

III. LEX MERCATORIA

El Estado Mercado es una innovación de forma de Estado que articula una nueva relación entre la política y la economía (Maestro, 2007). El Estado Mercado conlleva una financiarización de las interrelaciones entre los seres humanos, relegando a una autonomía parcial de las mujeres. La financiarización refuerza una estructura social donde la pobreza y la desigualdad se asumen como inevitables. En este modelo, los derechos fundamentales quedan sujetos a la lógica del mercado, mientras se incrementa la concentración de poder y recursos en manos de unos pocos.

La coyuntura global marcada por la expansión del neoliberalismo –ordoliberalismo en Europa–, ha hecho que los derechos sean susceptibles de ser comprados y vendidos al Mercado –hecho social–, financia-

rizados, desdibujando la esencia de los derechos constitucionales (Lasa, 2022). Se evidencia cómo se ha debilitado el Estado Social, transformándolo progresivamente en un Estado Mercado, donde los intereses económicos prevalecen sobre los derechos y el bienestar de las personas, especialmente de las mujeres y de los recursos explotables como se ha configurado la Naturaleza, pues el binomio mujer-naturaleza se concibe desde las lógicas de las nuevas funciones asignadas por el mercado al Estado.

En el contexto jurídico, se observa una tendencia a otorgar la cúspide de la jerarquía axial a la Lex Mercatoria, supeditando, por tanto, los derechos y el Derecho al Mercado. Se promueve un modelo económico que prioriza el crecimiento y la acumulación de capital sobre la protección a la Vida, es decir, contrario a los derechos fundamentales. Esta dinámica es particularmente evidente en la explotación de los recursos naturales (tierra, agua, bosques) y en la persistencia de la violencia patriarcal, donde tanto los cuerpos de las mujeres como la naturaleza son tratados como recursos disponibles para la depredación. El Estado Mercado ha propiciado la deshumanización de la justicia, al poner la rentabilidad financiera por encima de la dignidad humana y el bienestar colectivo.

La Lex Mercatoria en el sustrato patriarcal desemboca en la depredación [3]de las mujeres y la Naturaleza: feminicidio y ecocidio. El nuevo Derecho Corporativo Global brinda seguridad jurídica a las grandes corporaciones, mientras deja sus responsabilidades sociales, laborales y ambientales a la buena voluntad empresarial y a la "ética de los negocios". Así, mientras estas empresas consolidan sus derechos mediante un marco jurídico global basado en la amplia normativa de instituciones internacionales y organismos multilaterales, trasladan sus obligaciones a las legislaciones nacionales, ya influenciadas por el neoliberalismo. Además, recurren al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para contrarrestar abusos de multinacionales, y a la "responsabilidad social" y códigos de conducta, que carecen de la capacidad jurídica para obligar a las transnacionales a cumplir con los derechos humanos de manera efectiva (Zubizarreta & Ramiro, 2015).

En el Derecho, los modos de producción del capital buscan mantener la tasa de beneficios a costa de crear nuevos conflictos. Se constata en la preferencia de las técnicas de regulación frente a las de intervención, y el Derecho, así, en vez de adoptar una función de integración social, se

3 Según la Real Academia Española: En la ecología, la depredación es un tipo de interacción biológica en la que se caza a otros de distinta especie para su subsistencia.

erige en un rol gestor de los intereses del modo de producción del capital financiarizado. Este enfoque permite legitimar procesos como la financiarización, donde la especulación y el endeudamiento masivo son protegidos por marcos legales que, al mismo tiempo, transfieren los costos al sector público y a los sectores empobrecidos. Ejemplos de esto son las normativas que priorizan el pago de la deuda pública mediante políticas de austeridad, recortes sociales y flexibilización laboral, mientras fortalecen la protección de intereses financieros. Así, el Derecho perpetúa desigualdades estructurales y actúa como un instrumento de estabilización del modo de producción capitalista, legitimando sus dinámicas y desplazando los conflictos hacia quienes tienen menor capacidad de resistencia, consolidándose como una herramienta que favorece al capital sobre cualquier pretensión de justicia social.

Una consecuencia del capitalismo neoliberal es la mutación de toda existencia, bien material o inmaterial, incluyendo seres vivos, a objetos comercializables. Si bien es cierto que de forma previa al imperio capitalista existía igualmente la desvaloración de algunas personas o grupos de personas a cosas, como lo ilustra el caso de la esclavitud; el abismo radica en que, según expone Ana de Miguel, el objetivo de la ideología neoliberal no es otro que convertir la vida en mercancía, lo que también incluye a los seres humanos. Y, en ese sentido, la forma más eficaz de reforzar dicha ideología es convertir los cuerpos de las mujeres en la mercancía (De Miguel, 2016). Se dará respuesta con el mercado de los cuerpos de las mujeres y niñas, en el que la violencia estética, los cuidados, los matrimonios forzados y la explotación sexual y reproductiva son sus manifestaciones. En otras palabras, los hombres se erigen como compradores y las mujeres y niñas como objeto de compraventa. La mercantilización de los cuerpos de mujeres y niñas surge a partir de una visión cosificada y deshumanizada sobre las mismas.

La reificación se caracteriza por imprimir una idiosincrasia que substrae de significado las dimensiones humanas de la persona, en este caso, de las mujeres. Sus capacidades ya no son parte orgánica de ellas, son cosas que pueden "poseer" y "desechar" (Lukács & Sacristán,1984). La cosificación y mercantilización de la explotación sexual y reproductiva son resultado de la imbricación entre capitalismo y patriarcado. Los cuerpos de las mujeres son concebidos como un espacio que puede ser colonizado, a la manera en que se ha hecho con otros territorios a lo largo de la historia, para extraer valor. *El ser humano ha sido definido desde el androcentrismo. El patriarcado ha generado una cultura de dominación.*

Las mujeres, los animales y todo aquello concebido como más cercano a la naturaleza (pueblos colonizados) han sufrido procesos de inferiorización y dominación. Han sido cosificados, considerados meros cuerpos, explotados y convertidos en blancos de violencias (Puleo, 2020: 76).

En la misma línea, el productivismo ignora la interdependencia y la dialéctica entre la vida y la muerte en su relación con la Naturaleza. El derecho a disfrutar de un entorno natural limpio y cuidado sigue siendo negado (art.45 CE). La lucha por la sostenibilidad está intrínsecamente ligada a la lucha contra las clases dominantes que explotan y contaminan los recursos vitales del planeta mediante el modo de producción. Bajo el paradigma constitucional centrado en el mercado, la naturaleza se convierte en un activo expropiado de su valor metabólico universal. Este enfoque ignora los riesgos ecosistémicos y las desigualdades socioeconómicas, priorizando la valoración, monetización y financiarización de la naturaleza en busca de una sostenibilidad enfocada en aspectos económicos, sociales y ambientales. Esta estrategia de capital natural surge en respuesta a la crisis sistémica de la financiarización de la economía, que llevó a la búsqueda de nuevos activos reales para respaldar las finanzas globales y rentabilizar, además, la feminización de la pobreza (Lasa, 2022). La contradicción entre capital y vida requiere un Estado Social que garantice condiciones mínimas de vida digna, para ello, es indispensable que el Estado implemente políticas que no solo frenen la explotación, sino que fomenten la restauración y regeneración de los ecosistemas, asegurando que el progreso económico no se construya sobre la depredación del entorno y las generaciones futuras.

Cabe destacar, además, que la crisis tiene un impacto desproporcionado en las mujeres, especialmente en el Sur global, donde las políticas neoliberales han dejado consecuencias sociales devastadoras, enmarcadas en una historia de geopolítica neocolonialista [4]. En el Norte global, la crisis se refleja en la reproducción social y los cuidados a cargo de las mujeres, evidenciando el conflicto capital-vida. También emerge una crisis de salud, donde cuerpos agotados y contaminados sucumben ante un modelo que prioriza las ganancias por encima del bienestar humano (Pérez, 2014). De la muerte de la naturaleza depende la supervivencia de la humanidad. La destrucción ecológica, independientemente del contexto, se origina en el proceso de desarrollo y en la visión de la naturaleza

4 Dato observado en diversos informes: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo estrategia regional para América Latina y el Caribe de igualdad de género 2023-2025 | Feminist climate justice: A framework for action UN Women 2023.

que lo justifica (Shiva, 2001). Se debe concebir la naturaleza como una entidad jurídica propia y no un bien explotable, ni siquiera como un bien comunal, ya que dotar de derechos propios permitiría una gobernabilidad y protección independientes de los intereses económicos y políticos que se han mostrado ineficaces. De la misma manera, la neutralización preterida de las mujeres como sujeto político-jurídico que, sin ser portadoras previamente de autonomía jurídica, asisten a un proceso de reapropiación que las instrumentaliza y subordina a las nuevas relaciones Estado-mercado. El androcentrismo jurídico, por su parte, no reconoce a las mujeres como sujetos plenos dentro de la Constitución (Rubio y Salazar, 2024).

Se ha considerado que las desigualdades son justas si resultan de elecciones personales (esfuerzo), pero injustas si derivan de factores arbitrarios como raza, sexo o clase social, y ahí es donde nace el compromiso de la redistribución estatal. Desde la crisis de 2008, este debate se ha ampliado: ya no se enfoca solo en su injusticia moral, como planteaba John Rawls en Teoría de la justicia (1971), sino también en los efectos nocivos de la desigualdad, como su impacto en la salud, el bienestar, la estabilidad familiar y la influencia política (Barragué, 2018). Las desigualdades justificadas por la meritocracia también operan bajo premisas que refuerzan jerarquías arbitrarias. Este vínculo evidencia cómo las estructuras legales y económicas perpetúan la exclusión y también legitiman los perjuicios de estas desigualdades. La exclusión jurídica y económica de las mujeres comparte una raíz estructural, mientras que se limita su reconocimiento como sujetos plenos, las desigualdades económicas erigen la feminización pobreza (Sassen, 2002).

Es menester dar un paso previo a la redistribución y ubicar una predistribución, es decir, que desde el Derecho se consolide un pacto que tenga como finalidad absoluta la vida, con este propósito, se orienta hacia una reconfiguración feminista del artículo 15 de la Constitución Española. La compatibilidad entre el mercado y la democracia debe fundamentarse en el sometimiento del mercado a los principios y decisiones democráticas. No se trata de eliminar el mercado ni de reducir su extensión de manera inevitable, sino de asegurar que ambas esferas puedan coexistir dentro del marco de las decisiones democráticas posibles. En este sentido, la democratización de la vida económica implicaría garantizar que las dinámicas del mercado estén subordinadas a los valores y objetivos democráticos, permitiendo que la economía sirva al bienestar colectivo y no a intereses particulares (Casassas y Guerrero, 2022).

La dialéctica entre el derecho a distribuir los recursos naturales de forma limpia y sostenible para toda la población, en contraste con el derecho de apropiarse de estos recursos, explotando y contaminándolos en busca de beneficios individuales, representa una parte integral de la lucha por la justicia ambiental y social, en la que resulta fundamental estar alerta ante la instrumentalización monetarizada de estos discursos (veáse, el *green* o *purple washing*), ya que para que una acción pueda ser considerada transformadora, debe asumir la necesidad de realizar una crítica integral de la sociedad patriarcal capitalista. La propiedad basada en la apropiación, que evidencia el vínculo entre el capitalismo y el colonialismo, ha dado lugar a la mercantilización y privatización de forma sistematizada.

La idea de establecer un precio a la naturaleza y el concepto del capital natural surgen bajo la creencia de que otorgar un valor económico a los ecosistemas, dentro del marco del valor de cambio especulativo, puede garantizar su protección. En este contexto, se ha promovido la financiación de los servicios ecosistémicos como una forma de monetizar la naturaleza, lo que a su vez fomenta su mercantilización. Iniciativas como el Pacto Verde Europeo (2019) y la especulación en el mercado europeo de derechos de emisión reflejan cómo los derechos ambientales se han integrado al mercado financiero, favoreciendo los rendimientos de fondos de inversión en energía y las acciones de empresas productoras de electricidad, en lugar de asegurar un desarrollo sostenible. La noción de "capital azul", "capital verde" y "capital natural" ejemplifica cómo el proceso de mercantilización de la naturaleza se conecta con el concepto de "capital humano", en el que la persona se reduce a su fuerza de trabajo, disociándose de su ser integral. Esta visión, que cosifica la fuerza de trabajo y la naturaleza, impide una comprensión profunda de los conflictos ecosistémicos, despolitizando su abordaje. Al mismo tiempo, oculta una de las mayores desigualdades ambientales: el 1% de la población es responsable de una proporción desmesurada de la contaminación[5], lo que agrava las crisis ecológicas y sociales.

El derecho colectivo a disfrutar de un medio ambiente sano, consagrado en el artículo 45 de la Constitución Española, refleja un principio

5 "Igualdad climática: un planeta para el 99 %" se basa en la investigación que Oxfam ha llevado a cabo junto al Stockholm Environment Institute (SEI), y analiza las emisiones ligadas a los hábitos de consumo de distintos grupos de renta en 2019, último año para el que se dispone de datos. El estudio revela la enorme brecha entre las huellas de carbono de los más ricos –cuyo estilo de vida e inversiones en industrias contaminantes como los combustibles fósiles impulsan el calentamiento global– y el grueso de la población mundial.

fundamental que va más allá de los intereses individuales. Este derecho reconoce que el medio ambiente es un bien común de toda la sociedad, y su preservación debe ser entendida como una responsabilidad compartida. La sostenibilidad y la igualdad en el acceso a los recursos naturales son, por tanto, esenciales para garantizar el bienestar colectivo, especialmente frente a las crecientes amenazas de la degradación ambiental y el cambio climático.

Este enfoque colectivo establece que la protección del medio ambiente no solo responde a las necesidades de generaciones actuales, sino también a las de las futuras. La justicia ambiental se fundamenta en la premisa de que la ciudadanía tiene el derecho a un entorno saludable, libre de contaminación y explotación destructiva, que favorezca el desarrollo integral y equitativo. En este sentido, el derecho colectivo a un medio ambiente sano se configura como un principio básico de cohesión social, en el cual el bienestar individual está indisolublemente ligado a la salud del entorno natural.

La estrategia del capital natural surge en respuesta a la crisis sistémica de la financiarización de la economía, que llevó a la búsqueda de nuevos activos reales para respaldar las finanzas globales (Lasa, 2023) y rentabilizar, además, la feminización de la pobreza. El concepto de producción, originalmente vinculado a los bienes y servicios renovables proporcionados por la naturaleza (como la agricultura, la pesca o la actividad forestal), fue gradualmente desplazado hacia la apropiación y mercantilización de materiales finitos. Estos materiales eran transformados en procesos que, de manera inevitable, generaban residuos y causaban la degradación de la Naturaleza. Al considerar la riqueza únicamente como la creación de valor monetario en los procesos de producción, se comenzó a vivir sin vinculación con los efectos negativos inherentes a estas actividades económicas, buscando maximizar el crecimiento de esa "producción" (que en realidad consistía en la extracción y transformación de recursos finitos, junto con la generación de residuos) de forma ilimitada (Pascual y Herrero, 2010). La financiarización de los servicios ecosistémicos y mercados especulativos, como el comercio de derechos de emisión, benefician a las élites económicas mientras despolitizan los conflictos ambientales. Este modelo trata la naturaleza como un recurso infinito y refuerza la explotación, ignorando sus límites.

La economía regenerativa se opone al modelo extractivista, promoviendo la recuperación y revitalización de los ecosistemas, e incorporando principios de justicia social. Esta economía no solo se enfoca en la

reducción de impactos negativos, sino en la restauración activa de los ecosistemas, creando un ciclo donde la naturaleza es restaurada y no simplemente explotada. Este enfoque propone una transformación estructural en la forma en que entendemos la producción y el consumo, con un énfasis en la predistribución y redistribución de los beneficios entre todas las personas y la naturaleza.

La subordinación de toda forma de riqueza al interés general (art. 128.1 CE) y la integración de la política medioambiental en un Estado social orientado hacia objetivos predistributivos y redistributivos constituyen fundamentos sólidos como para limitar el Mercado y consolidar el reconocimiento de derechos a la naturaleza. (Jaria i Manzano, 2013). Asimismo, se debe incorporar la participación activa de las mujeres en todos los procesos de toma de decisiones, dado que constituyen la mitad de la población y poseen entidad propia para diseñar una metodología *ad hoc*. En este sentido, la transversalización del enfoque ecofeminista no solo enriquece la perspectiva ambiental, sino que también asegura que los intereses de las mujeres sean integrados en el diseño de políticas públicas.

IV. BINOMIO MUJER NATURALEZA

El binomio mujer-naturaleza ha sido objeto de depredación, enraizado en sistemas patriarcales y capitalistas que han subordinado su valor intrínseco al mercado y al control social. La mercantilización de los derechos, especialmente en los contextos neoliberales, ha intensificado este proceso, reduciendo la Vida –humana y no humana– al valor de cambio.

Durante los siglos XVII y XVIII se construye una subjetividad moderna basada en la *Liberté, Égalité y Fraternité* (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia,1789). El modelo político de la Modernidad incluye un nuevo criterio de promoción política y legitimación basado en los derechos mencionados, de tal forma que ya no podrán existir los antiguos privilegios de la aristocracia (Perona, 1995). Sin embargo, como relatará Carole Pateman de forma previa al Pacto Social de Rousseau, existe un Contrato Sexual, que excluirá de la supuesta libertad, autonomía e igualdad a la mitad de la población por razón de sexo (Pateman, 1995).

> *Los problemas surgen porque al utilizar la igualdad de todos los seres humanos para impugnar el antiguo criterio de legitimidad se introdu-*

> *ce una cláusula universalista que se vuelve en contra de los propios defensores de esa igualdad cuando estos últimos pasan por alto tal cláusula, pues si el nuevo espacio de lo político ya no se define ni por una determinada excelencia (por ejemplo, la de la estirpe), ni por la posesión de la virtú (como aún era el caso en Maquiavelo) sino precisamente por la igualdad, en tal caso cabría esperar que de él no quedará excluido ningún ser humano dotado de razón. Sin embargo, esto no es así: la igualdad va a ser excluyente, pues, paradójicamente, la igualdad se dobla de otros requisitos, fundamentalmente la detentación de la propiedad, la religión profesada, la pertenencia a una raza determinada y la pertenencia al sexo masculino. Estos requisitos funcionan como criterios de ciudadanía para el nuevo espacio político. La paradoja está servida y constituye una clave hermenéutica para entender la génesis y estructura de ese nuevo espacio de lo político* (Perona, 1995: 29).

La Constitución francesa de 1791 distingue tres grados de ciudadanos –y no ciudadanía– para el disfrute de determinados derechos políticos. Se distinguían los elegibles en la Asamblea Nacional, los elegibles para funciones departamentales y los ciudadanos activos con derecho a voto, el criterio para el goce de estos derechos era el pago de impuestos, teniendo como requisito ser varón, mayor de 25 años y domiciliado en su cantón al menos por un año (Sección II, el Artículo I de la Constitución). De esta forma, se produce y reproduce la exclusión de las mujeres de ser consideradas ciudadanas, concretamente, también se dará esta supresión a través del aspecto civil –propiedad privada, acceso a justicia…– y social –acceso a la educación–. Se clarifica con Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia (1789) y el resultado de Olympe de Gouges al reivindicar lo semejante para las mujeres en la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana (1791). Así pues, en la modernidad, la dicotomía naturaleza-cultura asoció a las mujeres con la naturaleza y lo incivilizado, y a los hombres con la razón y la civilización. La estructura construida sobre esta base fue la que excluyó a las mujeres de su subjetividad sociopolítica, constituyendo, al mismo tiempo, el fundamento de su subordinación y la explotación de la Naturaleza.

La emergencia climática afecta de manera desproporcionada a las mujeres, quienes constituyen el 80% de las personas refugiadas climáticas[6]. Esto se debe a que, en muchas comunidades, las mujeres tienen responsabilidades primarias en el hogar y la agricultura, sectores espe-

6 Según datos reflejados en el informe "Género y cambio climático: un diagnóstico de situación", publicado en junio de 2020 por el Instituto de las Mujeres.

cialmente vulnerables a los impactos de desastres naturales y fenómenos climáticos extremos. La pérdida de viviendas y tierras agrícolas las obliga a desplazarse con mayor frecuencia que los hombres en busca de seguridad y sustento.

Además, las mujeres enfrentan una mayor agitación debido a la brecha salarial[7] y a la pobreza energética, factores que limitan sus recursos para adaptarse a los cambios ambientales y desastres naturales. En contraste, la huella ecológica es también desigual por razón de sexo (16% mayor en hombres, 2018)[8], ya que responde a unos consumos y hábitos diferenciales. Las estructuras patriarcales contribuyen a la degradación ambiental. La dominación de la naturaleza, asociada a ideales de masculinidad tradicional y a la búsqueda de un crecimiento económico ilimitado, refuerza las prácticas de explotación que agravan la crisis climática. Los datos reflejan la pertinencia del análisis feminista, promoviendo igualdad en representación, acceso a recursos y responsabilidades para mitigar los impactos. De manera paralela, es sustancial abordar la huella de los cuidados, como un indicador que revela el impacto desigual de la división sexual del trabajo[9]. En este contexto, el balance para los hombres resulta desfavorable, pues su consumo de energía supera lo que contribuyen a la colectividad. En este sentido, desde una perspectiva feminista, es posible conceptualizar la deuda de los cuidados como la deuda histórica que el patriarcado ha acumulado con las mujeres de todo el mundo, producto del trabajo que ellas realizan de manera gratuita, una plusvalía sexual. Esta deuda, en paralelo, se asocia con la deuda ecológica contraída por los países ricos con los países empobrecidos, derivada del uso desigual de los recursos naturales y la dispar responsabilidad en el deterioro y destrucción del entorno físico.

El poder históricamente se ha asociado a la dominación, reforzada por argumentos que sustentan la superioridad masculina. Aristóteles, en La Política, justificaba esta jerarquía basándose en la "naturaleza" de las cosas. Este pensamiento ha perpetuado la subordinación femenina y

7 Encuesta de Estructura Salarial (2021): España 18,36%. Eurostat: UE 12,7%. OIT: 20% a nivel mundial.

8 El PNUMA y la UICN. (2018). Estadísticas de género y medio ambiente: Desbloqueo de información para la acción y la medición de los SDG. Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi, Kenya.

9 Los datos de la Encuesta de Calidad de vida del año 2016 (España), muestran que las horas semanales que las mujeres dedican al cuidado y tareas del hogar son superiores que las que dedican los hombres. Al cuidado o la educación de los hijos, las mujeres dedican casi el doble de horas semanales, 38 horas por 23 de los hombres.

la explotación de la naturaleza, ambas vistas como recursos al servicio de otros. El ecofeminismo busca desmontar estas ideas preconcebidas, subrayando que no existe un poder innato ni un derecho sobre la naturaleza o las mujeres. Desde la aparición de la propiedad privada, tanto la naturaleza como las mujeres han sido explotadas como recursos productivos. Engels describió cómo actividades básicas, como la caza y la agricultura, dejaron de ser medios de subsistencia para convertirse en herramientas de acumulación. Este cambio relegó a las mujeres a roles de reproductoras y objetos de placer, reduciéndolas a una posición de servidumbre similar a la de la naturaleza en un sistema dominado por intereses productivistas (Tardón, 2011). *El feminismo había mostrado que uno de los mecanismos de legitimación del patriarcado era la naturalización de La Mujer. En El Segundo Sexo (1949), Simone de Beauvoir denuncia la exclusión de las mujeres del mundo de lo público realizada a través de la conceptualización de la Mujer como Alteridad, como Naturaleza, como Vida Cíclica casi inconsciente, por parte del Hombre (Varón) que se reservaba los beneficios de la civilización* (Puleo, 2012: párr. 8).

Celia Amorós denomina encabalgamientos a las asunciones mujer-naturaleza y hombre-cultura. La asociación de la mujer con la naturaleza y del hombre con la cultura no es un hecho natural, sino una construcción social e ideológica. Aunque la mujer se percibe como más próxima a la naturaleza por su papel reproductivo, esta relación es redefinida culturalmente en función de un esquema dicotómico que asigna significados opuestos a cada sexo. Estas divisiones no son neutras; están influenciadas por las estructuras de poder que determinan cómo se organizan las representaciones sociales y simbólicas, reforzando jerarquías e imponiendo categorías que reflejan intereses específicos de quienes dominan (Amorós, 1991).

La feminización de la naturaleza y la naturalización de la mujer (Tardón, 2011:538) son dos metáforas que, tras la revolución científica, han generado perjuicios tanto para la naturaleza como para las mujeres. La naturaleza ha sido reducida a un ser vulnerable, susceptible de abuso, mientras que las mujeres han sufrido las consecuencias de la mecanización de lo orgánico. Con el hombre erigido como dueño de la técnica, el mundo femenino quedó relegado al cuidado de lo orgánico, una labor menos valorada tanto económica como socialmente.

El extractivismo, como modelo económico y paradigma cultural, representa una lógica de explotación intensiva de recursos naturales que, al mismo tiempo, perpetúa formas de dominación y violencia contra las

mujeres. Este modelo no solo implica la extracción de materias primas en grandes cantidades para satisfacer mercados globales, sino también la reproducción de relaciones de poder que subordinan tanto a la naturaleza como a los cuerpos femeninos, en un esquema que ha sido descrito por el ecofeminismo como una doble explotación interconectada. La naturaleza y las mujeres son reducidas a fuentes de recursos que pueden ser controladas, explotadas y despojadas para servir a intereses económicos, perpetuando desigualdades estructurales.

El ecofeminismo sostiene que el extractivismo no es solo una práctica económica, sino una ideología que legitima la apropiación y la cosificación. Así como los ecosistemas son vistos como depósitos inagotables de materias primas, los cuerpos de las mujeres son tratados como instrumentos reproductivos o sexuales. Las industrias extractivas se ubican en territorios empobrecidos.

La humanidad ha elegido vivir en contradicción con su propia supervivencia, perpetuando un modelo de existencia que depreda la naturaleza en lugar de salvaguardarla. Esta actitud devastadora está vinculada a dos pilares: la desvalorización histórica del trabajo de reproducción social, consecuencia directa del orden patriarcal, y la concepción capitalista y occidental de la naturaleza como un recurso inerte, apropiable y explotable al servicio del mercado.

La subordinación de las mujeres a los hombres y la explotación sistemática de la naturaleza no son fenómenos aislados, sino expresiones complementarias de una misma lógica depredadora. El patriarcado y el capitalismo se entrelazan, consolidando un sistema extractivista que subordina la vida a los intereses de poder y acumulación.

V. CONCLUSIONES

La igualdad social debe orientar la estructura, aplicación y hermenéutica del Derecho, ya que así se mantiene la legitimidad y la validez del derecho: lo que lo hace legítimo es la adhesión a esos valores y principios y lo que lo hace válido es que tenga una aplicación efectiva en la realidad social. Así, se deben desafiar las lógicas mercantilistas y restaurar un marco jurídico que proteja eficazmente los derechos constitucionales de las personas, mujeres y hombres, y de la Naturaleza.

La Justicia Ambiental se erige como una narrativa armónica y emancipadora, entrelazando principios de democracia predistributiva y distributiva, participación inclusiva y reparación histórica, con el propósito de configurar un paradigma transformador en la interacción entre la humanidad y la naturaleza. Este enfoque, que encuentra su núcleo en el giro ecocéntrico feminista, desafía las estructuras de poder tradicionales, empoderando a la sociedad civil para movilizarse, reinterpretar las normativas y contrarrestar las dinámicas extractivistas que subordinan el bienestar colectivo a los intereses mercantiles.

No obstante, la exclusión de las mujeres de los espacios de poder político y económico ha generado un vacío que representa un obstáculo estructural. La feminización de la pobreza y la explotación de los cuidados expone las fracturas de un modelo de desarrollo que perpetúa la desigualdad. La deuda de los cuidados y la deuda ecológica emergen, en este contexto, como expresiones paralelas de un sistema depredador que, al tiempo que agota la naturaleza, precariza el trabajo de reproducción social, históricamente feminizado y desvalorizado, por tanto.

El capitalismo patriarcal ha consolidado un régimen jurídico global representado por la *Lex Mercatoria*, diseñado para proteger los intereses del capital en detrimento de los derechos sociales y ambientales. Este orden perpetúa un doble sometimiento: el feminicidio, que reduce los cuerpos de las mujeres a mercancías cosificadas, y el ecocidio, que degrada la naturaleza a un bien consumible. Ambas dinámicas revelan un sistema de explotación interconectado que utiliza las mismas lógicas de dominación para subyugar a las mujeres y devastar los ecosistemas. Este andamio histórico e ideológico, al que alude el binomio mujer-naturaleza, no responde a una lógica natural, sino a construcciones sociales. El ecofeminismo, desde una posición crítica y propositiva, cuestiona esta lógica de opresión, subrayando que la dominación de la naturaleza y de las mujeres es una construcción cultural y no un destino inmutable. Este enfoque aboga por un cambio paradigmático que reconozca el valor intrínseco de la vida en todas sus formas y promueva una justicia integral.

Como se aludía en la introducción, Agnes Denes, artista ecofeminista, brinda con su obra un testimonio que cuyo eco alcanza la prescripción de repensar lo urgente. Su icónica intervención, "Wheatfield - A Confrontation" (1982), desafió la supremacía del capital y el urbanismo desmedido en el corazón financiero del mundo. Esta obra denuncia las contradicciones de un sistema que, mientras rinde culto al progreso económico, olvida las bases mismas que sustentan la vida: la tierra,

los alimentos y las comunidades. Denes revela con este acto simbólico la fragilidad de las estructuras, recordando que ni el sistema urbano más sofisticado puede sostenerse sin la conexión fundamental con la agricultura y la naturaleza. La muerte de la Naturaleza constituye el centro de la amenaza a la supervivencia. Su "campo de trigo" no solo es un grito contra las "prioridades equivocadas", sino un manifiesto poético que, desde el arte, ilumina el camino hacia una justicia ambiental y social integral.

Su relato, entre lo artístico y lo político, se entrelaza con la crítica al patriarcado capitalista y su orden jurídico que, como Denes señala con su campo de trigo entre rascacielos, desconoce la interdependencia esencial entre humanidad y naturaleza. Así, su obra se convierte en una metáfora tangible de un Derecho que debería erigirse no para perpetuar la explotación, sino para salvaguardar el equilibrio entre lo humano y lo no humano. En ella, el ecofeminismo halla una resonancia que eleva las exigencias de redistribución de poder, recursos y visibilidad hacia un plano simbólico y ético indispensable para articular una transformación.

Integrar esta perspectiva en el análisis jurídico implica reconocer que, como sugiere Denes, el arte y el Derecho comparten la capacidad de imaginar y configurar nuevos mundos. Ambos campos, liberados de las ataduras mercantilistas, pueden servir como instrumentos emancipadores, capaces de romper con las narrativas de dominación y de impulsar un nuevo orden social, alejado de la razón-mundo neoliberal.

En esencia, la pretensión del texto Justicia y Democracia: un alegato al cuidado ambiental y la redistribución del poder va más allá de la mera corrección de las injusticias pasadas y presentes, para proyectar un horizonte utópico fundamentado en la igualdad, la sostenibilidad de la vida y la soberanía popular. Esta metamorfosis exige una voluntad política radical, capaz de subvertir las narrativas de superioridad masculina y el mito del crecimiento ilimitado, y de reconfigurar un orden jurídico y político donde la vida, y no el capital, se erija como el núcleo esencial del esfuerzo compartido. Solo desde una mirada integral que articule el Derecho como herramienta de emancipación y símbolo de resistencia será posible edificar un mundo donde la justicia social, intrínsecamente feminista, la biodiversidad y la vida se erijan como los pilares de un futuro que merezca ser habitado y vivido.

BIBLIOGRAFÍA

Amorós, Celia. Hacia una crítica de la razón patriarcal. Anthropos editorial, 1991.

Aparisi-Martí, Marc. Los derechos de la naturaleza contra el leviatán climático: experiencias y avances democráticos desde el sur global. Pireo editorial, p. 88.

Barragué, B. (2018). Desigualdad, justicia social y predistribución. *Gaceta sindical: reflexión y debate*, *31*.

Bullard, R., "environmental justice for all", en unequal protection: environmental justice & communities of color, 1996. Citado por kuehn, r., ob. Cit. (nº 25), p. 10683.

Campos, Arantza. Teoría feminista del Derecho. En Mujeres y Derecho, pasado y presente: I Congreso multidisciplinar de Centro-Sección de Bizkaia de la Facultad de Derecho. Universidad del País Vasco= Euskal Herriko Unibertsitatea, 2008. p. 167-226.

Casassas, David; Guerrero, David. De ingresos y pedazos de tierra: renta básica, predistribución y desmercantilización en el marco de economías políticas populares. *Politica y sociedad*, 2022, vol. 59, no 2, p. E78027.

Cobo, Rosa; Ranea, Beatriz. Breve diccionario de feminismo. Madrid: catarata, 2020.

De miguel, Ana. Neoliberalismo sexual. Ediciones cátedra, 2016.

Heath, j. (2011): "three normative models of the welfare state", public reason, 3(2): 13-43.

I Manzano, Jordi Jaria. Legitimidad técnica y legitimidad democrática en la toma de decisiones administrativas que afecten al medio ambiente. Revista aranzadi de derecho ambiental, 2003, no 3, p. 105-123.

Kuehn, R, "a taxonomy of environmental justice", en 30 elr (environmental law reporter, 2000).

Laín, Bru. Bienes comunes y justicia (pre) distributiva. *Xi jornades internacionals de filosofía política: velles i noves formes d'acció política*, 2014.

Lasa, Ainhoa. (2022). La legitimación¿ democrática? De la forma global del mercado. Formas y escalas emergentes de las democracias contemporáneas. Miradas desde la sociedad vasca.

Lasa, Ainhoa. (2022). La refundación de la unión europea y la nueva centralidad estatal.

Lasa, Ainhoa. El código del capital natural azul: la mediación jurídico-constitucional del régimen ecológico financiarizado. Debates y perspectivas sobre los derechos de, 2023, p. 32.

Lukacs, G. Historia y consciencia de clase, 2 vol., trad. Manuel sacristán, madrid: sarpe, 1984.

Mackinnon, Catharine A. Toward a feminist theory of the state. Harvard University Press, 1989.

Maestro, Gonzalo. Estado, mercado y constitución económica. Revista de derecho constitucional europeo, 2007, vol. 8.

Mann, G., & Wainwright, J. (2018). Leviatán climático. Una teoría sobre nuestro futuro planetario (v. Altamirano, trad.). Editorial biblioteca nueva.

Manzo, m. A. (2018). La movilización del derecho por movimientos sociales: Mente pensable. Oñati socio-legal series, 8(5), 677-702.

Pateman, Carole. El contrato sexual. Anthropos, 1995.

Pérez, Amaia. Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. Madrid: traficantes de sueños, 2014.

Perona, Ángeles j. La construcción del concepto de ciudadanía en la modernidad. Arenal. Revista de historia de las mujeres, 1995, vol. 2, no 1, p. 25-40.

Puleo, A. Mujeres en Red. Feminismos en red y en la Red. Mujeres en Red: El Periódico Feminista. 2013. Disponible en: *https://www.mujeresenred.net/spip.php?article2060*. [Accedido el 10 de diciembre de 2024].

Rich, Adrianne. Of woman born: Motherhood as experience and institution (reissue). 1996.

Rodríguez, Marta Pascual; López, Yayo Herrero. Ecofeminismo, una propuesta para repensar el presente y construir el futuro. *Cip-ecosocial. Boletín ecos*, 2010, vol. 10, p. 1-3.

Rubio Marín, R., y Salazar Benítez, O., el orden de género en la constitución española. Lecciones del pasado y propuestas de reconstrucción paritaria, comares, granada, 2024, 154 págs., isbn: 978-84-1369-753-6

Sassen, S. (2002, february). Countergeographies of globalisation. In conference on 'gender budgets, financial markets, financing for development.

Schlosberg, D. *Defining environmental justice. Theories, movements, and nature* (oxford university press, 2007).

Shiva, Vandana. Biopiratería: el saqueo de la naturaleza y del conocimiento. Icaria editorial, 2001.

Shrader–Frechette, J., Environmental justice. Creating equality, reclaiming democracy (oxford university press, 2002).

Smart, Carol. La mujer del discurso jurídico. En Mujeres, derecho penal y criminología. Siglo XXI de España, 1994. p. 167-177.

Smart, Carol. The legal and moral ordering of child custody. JL & Soc'y, 1991, vol. 18, p. 485.

Tardón Vigil, María, et al. Ecofeminismo. Una reivindicación de la mujer y la naturaleza. 2011.

Zubizarreta, Juan Hernández; Ramiro, Pedro. Contra la Lex Mercatoria. Propuestas y alternativas para desmantelar el poder de las empresas transnacionales. Icaria, 2015.

MARCO JURÍDICO

Constitución española. *Boletín oficial del Estado*, 1978, vol. 29.

Constitución francesa de 1791. Francia, 1791.

Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana. Francia, 1791

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Francia, 1789.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992.

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. DOUE, n.º 156, 25 de junio de 2003, pp. 17-23. Unión Europea. DOUE-L-2003-80477.

Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. DOUE, n.º 41, 14 de febrero de 2003, pp. 26-32. Unión Europea. DOUE-L-2003-80219.

Instrumento de ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. BOE, n.º 40, 16 de febrero de 2005, pp. 5535-5547. Sección: I. Disposiciones generales. Jefatura del Estado. BOE-A-2005-2528.

Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. BOE, n.º 237, 3 de octubre de 2022. Entrada en vigor: 3 de octubre de 2022.

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE, n.º 255, 24 de octubre de 2007, pp. 39802-39813. Ministerio de la Presidencia. BOE-A-2007-19400.

Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. BOE, n.º 184, 2 de agosto de 2024. Ministerio de la Presidencia. BOE-A-2024-12045.

Real Decreto 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid, n.º 206, 25 de julio de 1889. Entrada en vigor: 16 de agosto de 1889. Ministerio de Gracia y Justicia. Referencia: BOE-A-1889-4763.

GRACIAS POR CONFIAR EN NUESTRAS PUBLICACIONES

Al comprar este libro le damos la posibilidad de consultar gratuitamente la versión ebook.

Cómo acceder al ebook:

- ☞ **Entre en nuestra página web,** sección Acceso ebook (www.dykinson.com/acceso_ebook)
- ☞ **Rellene el formulario** que encontrará insertando el código de acceso que le facilitamos a continuación así como los datos con los que quiere consultar el libro en el futuro (correo electrónico y contraseña de acceso).
- ☞ Si ya es **cliente registrado**, deberá introducir su **correo electrónico y contraseña habitual**.
- ☞ Una vez registrado, **acceda a la sección Mis e-books de su cuenta de cliente**, donde encontrará la versión electrónica de esta obra ya desbloqueada para su uso.
- ☞ Para consultar el libro en el futuro, ya sólo es necesario que se identifique en nuestra web con su correo electrónico y su contraseña, y que se dirija a la sección Mis ebooks de su cuenta de cliente.

CÓDIGO DE ACCESO

Rasque para ver el código

Nota importante: Sólo está permitido el uso individual y privado de este código de acceso. Está prohibida la puesta a disposición de esta obra a una comunidad de usuarios.

MANTÉNGASE INFORMADO DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES

Suscríbase gratis al boletín informativo www.dykinson.com

Y benefíciese de nuestras ofertas semanales

La democracia paritaria exige una transformación estructural, ya que la redistribución del poder no se agota en la ocupación de espacios. No se trata únicamente de su presencia, sino de la subversión de los pactos históricos que han cimentado la exclusión y subordinación de la mitad de la humanidad. La configuración del constitucionalismo liberal se erigió sobre un contrato social y sexual que, lejos de ser neutral, estableció la ciudadanía sobre un principio de exclusión, relegando a las mujeres a la esfera privada y despojándolas de capacidad política efectiva. El Estado social intentó mitigar las desigualdades estructurales, pero sin alterar los cimientos patriarcales que rigen las relaciones de poder.

La igualdad, lejos de ser un concepto monolítico, debe articularse en una visión interdependiente que reconozca la complejidad de los sujetos políticos en el siglo XXI. Por otro lado, la intersección entre patriarcado y capitalismo ha instrumentalizado la igualdad dentro de un modelo neoliberal que mercantiliza los derechos y reproduce privilegios. Sin una reconfiguración radical del orden jurídico, económico y político, la democracia se perpetúa como un simulacro excluyente. La erradicación de la violencia política, el liderazgo disruptivo y la deconstrucción son condiciones ineludibles para la consolidación de una ciudadanía plena.

El desafío no radica únicamente en la redistribución del poder, sino en su redefinición, superando los paradigmas androcéntricos que han regido las democracias modernas. La educación, como campo de disputa, sigue siendo clave para la construcción de una ciudadanía crítica e igualitaria. Asimismo, la justicia social y la protección de la naturaleza deben vincularse a la igualdad de mujeres y hombres, pues la lógica extractivista que expolia la naturaleza se asienta en las mismas estructuras de dominación que subyugan a las mujeres.

MINISTERIO DE IGUALDAD
Instituto de las MUJERES
RFDC
RED FEMINISTA DE DERECHO CONSTITUCIONAL
9 791370 062989