

# La democracia representativa paritaria.

ALGUNAS  
CUESTIONES  
EN TORNO A  
LA LO 3/2007,  
DE 22 DE MARZO

PARA  
LA IGUALDAD  
EFECTIVA  
DE MUJERES  
Y HOMBRES

POR DRA. MARÍA MACÍAS JARA.  
Profesora de Derecho Constitucional ICADE.



## 1. DEL CONTRATO SOCIAL A LA DEMOCRACIA PARITARIA

En la elaboración inicial de la idea de representación, la igualdad que se reivindicó para tomar decisiones que afectaban a la nación fue la igualdad de castas o de clases y no así, como es sabido, la igualdad entre hombres y mujeres. La lucha de las mujeres por los derechos políticos se remonta, fundamentalmente, al momento en el que fueron apartadas del pacto de creación del Estado o la sociedad por el que la comunidad ejerce la soberanía a través de la voluntad general y del interés común<sup>1</sup>. Excluidas del contrato social, se negó a las mujeres no sólo el reconocimiento de derechos sino, sobre todo, su disfrute lo que significó la eliminación de su participación en todos los ámbitos públicos tradicionalmente atribuidos al género masculino. Entre ellos, el político.

De este modo, no resulta baladí la defensa de una reconstrucción teórica de la idea de representación y de un nuevo pacto social que cuente con las mujeres. La inclusión de ambos géneros vendría a significar un pacto distinto, uno nuevo. No obstante, poner de manifiesto la evidencia de la diferencia entre el género masculino y el femenino y, en consecuencia, la dualidad de la Humanidad no habría de implicar, en ningún caso, la renuncia a la igualdad. Tampoco sería incompatible con la idea de que, en la representación de la nación, el pueblo se muestra como un todo indivisible en el que todos y todas representan a todos y a todas. Sin embargo, hasta los últimos tiempos, y en contra de lo que disponían el artículo tres de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y también la Declaración de Derechos de la Mujer y de la Ciudadana de Olimpia De Gouges de 1791<sup>2</sup>, la representación del pueblo se ha materializado en un solo género selectivo de personas: los hombres, excluyendo a la otra mitad de la Humanidad y dividiendo, así, la soberanía en dos. De esta forma, la esencia del pueblo soberano se ha mostrado, principalmente, masculina<sup>3</sup>. Pero no hay razón para que los representantes del pueblo no sean, también, mujeres. Sería preciso, entonces, que las mujeres estuvieran

presentes en puestos de representación política y de toma de decisiones y, en general, en cualquier centro de poder.

Así, en oposición a la idea de una democracia deficitaria que excluye a las mujeres de la participación en la toma de decisiones surgió el término democracia representativa paritaria. Se acuñó a partir de la Conferencia “*Mujeres al poder*” celebrada en Atenas en 1992 en la que se elaboró la Declaración de Atenas. En aquel documento se proclamó la necesidad de la total integración, en pie de igualdad, de las mujeres en las sociedades democráticas, utilizando, para ello, las estrategias multidisciplinares que sean necesarias. Asimismo, se pretendió una paridad real en los órganos de decisión política y económica entre hombres y mujeres, sobre la base de que lo contrario supondría la exclusión, de hecho, de los órganos de representación de más del 50% de la sociedad. 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<sup>4</sup>. Este nuevo paradigma que emergió para definir aquella democracia que incluye la representación suficiente de hombres y de mujeres en el poder y en la toma de decisiones políticas se ha denominado “Democracia paritaria”<sup>5</sup>.

La Democracia paritaria es, pues, un principio básico, un postulado que ha de inspirar y fundamentar la actuación de los poderes públicos y, en general, todo el entramado jurídico y político para la consecución de la igualdad de género. Por ello, también constituye una garantía para la salvaguarda de la igualdad en la realización de los derechos sociales y políticos de las mujeres –y de los hombres– incluyendo el derecho al sufragio pasivo. De este modo, ninguno de los géneros debería monopolizar la representación política provocando que el género infrarrepresentado se quede sin masa crítica o representación cuantitativa suficiente para hacer valer sus opiniones.

Así, pues, la democracia paritaria es democracia representativa y la democracia representativa ha de ser paritaria. Por lo tanto, hablar en términos de Democracia paritaria no significa más que enten-

**1** Parece ser que las mujeres no se organizaron para propiciar cambios y realizar reivindicaciones en su beneficio hasta el siglo XVIII. No obstante, un resumen sobre la posición de la mujer en la sociedad antigua y en el cristianismo puede consultarse en VENTURA FRANCH, A., *Las Mujeres y la Constitución Española de 1978, Instituto de la Mujer*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie Estudios, núm. 60, Madrid, 1999, pp. 31 y ss. PATERMAN, C., *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona, 1995, pp. 70-71, del original *The Sexual Contract*, California, Stanford University Press, 1988, a propósito de la obra de HOBBS, T., *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

**2** BLANCO CORUJO, O., *Olimpia de Gouges (1748-1793)*, Ediciones del Orto, Biblioteca de Mujeres/Instituto de la Mujer (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), Madrid, 2000.

**3** En este sentido, véase, entre otras, MARTÍNEZ SAMPERE, E., “La legitimidad de la democracia paritaria”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, Madrid, 2000, pp. 136-141. Recuérdese, en general, sobre esta cuestión, AGACINSKI, S., *Política de sexos*, Taurus, Madrid, 1998.

**4** Declaración de Pekín y la Plataforma para la Acción, recogidos en el Informe de la Resolución adoptada en la Conferencia de 17 de octubre de 1995. Documento A/CONF. 177/20 de 17 de octubre de 1995.

**5** Véase, entre otros muchos, SAAVEDRA RUIZ, P., (dir.) *Vers une démocratie paritaire. Analyse et révision des lois électorales en vigueur*, CELEM, Palermo, 1999 y, de más reciente publicación, COBO BEDIA, R., “Sexo, democracia y poder político”, en MORENO SECO, M. y RAMOS FEIJOO, C., (coords.) *Mujer y participación política, Feminismo/s, Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante*, núm. 3, junio de 2004, pp. 19 y ss.



der que, en democracia, las mujeres y los hombres han de formar parte de las elites políticas para que la defensa de sus intereses y de sus derechos no quede en manos ajenas<sup>6</sup>.

En ocasiones, se ha argumentado que el hecho de que las mujeres participen en la política aporta otros valores a las decisiones. Es posible. También lo es que hombres y mujeres hayan desarrollado habilidades o competencias propias de la asignación histórica de roles y estereotipos que, profundamente arraigados, han pretendido utilizar la diferencia natural entre ambos para justificar una desigualdad injustificable. Por consiguiente, me parece más interesante mantener la premisa de que los valores lo son de las personas, y no tanto de su género. Al respecto, Valcárcel apuntó que “ningún valor que no pueda serlo de cualquier ser humano es un valor”<sup>7</sup>. En definitiva, puede que esta discusión tenga relevancia antropológica o social pero, desde la perspectiva jurídica, poco importa qué valor aporte quién. Lo relevante es que se deje que ellas los proyecten, fueran cuales fueren. Sean comunes o no con los de los hombres son, al fin y al cabo, valores humanos<sup>8</sup>.

En cualquier caso, incluso en el caso de que las mujeres aportaran diferentes cualidades a la política, tampoco se sabrá hasta que no puedan tomar plenas decisiones para con la sociedad<sup>9</sup>. De cualquier forma, sólo una razón jurídica ha de importar a este efecto. Las mujeres son parte de la democracia representativa por un derecho fundamental individual y propio: a la igualdad, en materia de representación política e, inseparable de la anterior, por una razón humana: por ser.

Finalmente, para obtener la plena igualdad entre hombres y mujeres en materia de representación política, los objetivos a perseguir han de basarse en conceptos no sólo numéricos, sino, especialmente, cualitativos, estructurales, que establezcan un nuevo reparto de responsabilidades y de espacios para la adopción compartida de las decisiones tomadas en representación del conjunto de la sociedad<sup>10</sup>. En aras de lograr este equilibrio puede ser necesaria la adopción de las denominadas medidas de acción positiva que, con el fin de perseguir la igualdad efectiva, establezcan la posibilidad de que hombres y mujeres compartan la toma de decisiones políticas. Así, pues, no ha de extraerse de estas medidas un carácter excluyente hacia el género masculino, sino, por el contrario, una vía integradora que abogue por la inclusión de ambos géneros en la participación política, bien en órganos de representación, bien en centros de poder, con el fin de que el principio constitucional y el derecho fundamental a la igualdad juegue un papel real.

## 2. LA RESERVA ELECTORAL COMO MEDIDA DE ACCIÓN POSITIVA

El origen de la acción positiva tuvo lugar en el Derecho Norteamericano con el fin de acabar con la segregación racial y dotar de un nuevo contenido a la *Equal Protection Clause*<sup>11</sup>. En este marco comenzó a fraguarse la lucha contra la discriminación en el seno de los derechos civiles, dando lugar a lo que se conoce como *Anti-discrimination Law*<sup>12</sup>.

Así, en la década de los 80 del pasado siglo, el concepto de acción positiva se

6

ASTELARRA, J., *Las mujeres podemos: otra visión política*, Icaria, Barcelona, 1986, p. 65. SOLSONA i PIÑOL, C., “Paridad democrática”, en SAAVEDRA RUIZ, P. (Intro), *La democracia paritaria en la construcción europea*, CELEM, 2000, p. 134. Puede consultarse en [www.celem.org](http://www.celem.org)

7

VALCÁRCCEL, A., *La política de las mujeres*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1997, p. 79. En un sentido similar, y a modo de ejemplo, STUART MILL escribió que “es fácil conocer a una mujer estúpida; la estupidez es igual para todos”. STUART MILL, J., *La esclavitud femenina*, ob. cit., p. 385. En cualquier caso, para una visión sobre las teorías relativas a la contribución de las mujeres en la vida pública, NORRIS, P., “Las mujeres políticas: ¿un nuevo estilo de liderazgo?”, en URIARTE, E., y ELIZONDO, A., *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 77 y ss.

8

VALCÁRCCEL, A., *La política de las mujeres*, ob. cit., p. 79. La autora señala que “las mujeres no compartimos una esencia. Podemos llegar a tener enormes divergencias sociales e individuales. De hecho, las tenemos pero sí compartimos una posición genérica que no nos favorece –la de ser mujer– y, en consecuencia, compartimos la voluntad de abolir sus aspectos degradantes”.

9

Es de imprescindible cita lo que afirmó con mente preclara J. STUART MILL “(...) 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. (...)”. STUART MILL, J., *La esclavitud femenina*, ob. cit., pp. 387-388.

10

Véase el reciente trabajo de RUIZ RODRÍGUEZ, B., y RUBIO MARÍN, R., “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático”, *REDC*, núm. 81, septiembre-diciembre, 2007, pp. 142 y ss.

11

TUSSMAN, J. y TENBROECK, J. “The Equal Protection of the Laws”, *California Law Review*, núm. 3, September, 1949, vol. XXXVII, pp. 341 y ss. PETERS, A., *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, pp. 43 y ss. Entre nosotros, MARTÍN VIDA, M.A., “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, 2003, pp. 151-152.

12

REY MARTÍNEZ, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw Hill, Madrid, 1995, p. 57; SIERRA HERNAIZ, E., *Acción positiva y empleo de la mujer*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1999, p. 35.



13

Este tipo de prácticas han recibido doctrinalmente el calificativo de medidas de ‘discriminación positiva’ o ‘discriminación inversa’. No obstante, el uso de estas expresiones puede resultar poco afortunado. BARRERÉ UNZUETA explica que si, en el contexto en el que se sitúan las medidas de acción positiva, se habla de discriminación como un concepto que, lejos de ser neutro, conlleva connotaciones peyorativas o, como mínimo, negativas, parece que la fórmula ‘discriminación positiva’ se presenta como una contradicción en el propio término. BARRERÉ UNZUETA, M.A., *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, ob. cit., p. 86. La autora establece que la discriminación positiva se presenta como una *contradictio in terminis* en el contexto en el que es usada. Recientemente, la autora se mantiene en esta, creo que acertada, postura y afirma que la expresión discriminación inversa o discriminación positiva, “no forma parte del discurso originario sobre la acción positiva”. BARRERÉ UNZUETA, M.A., “La acción positiva: análisis del concepto y propuesta de revisión”. Ponencia presentada a las *Jornadas de políticas locales para la igualdad entre hombres y mujeres*, Palacio de Congresos Europa, Victoria-Gasteiz, 2002, p. 161.

14

RUIZ MIGUEL, A., “La discriminación inversa y el caso Kalanke”, *DOXA* núm. 19, Alicante, 1996, p. 135.

15

BALLESTRERO, M.V., “Acciones positivas. Punto y aparte”, *DOXA*, núm. 19, Alicante, 1996, p. 100. Para autores como REY MARTÍNEZ, un sistema de cuotas en favor de las mujeres, supondría igualar en el resultado (al 50%) y, por lo tanto, eliminar el mérito y el esfuerzo personal produciéndose un perjuicio correlativo al beneficio de la persona favorecida por la medida. REY MARTÍNEZ, F., “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, *La Ley*, Año XXI, núm. 4.984, 2000, pp. 4-5. Además, también utiliza, como argumento accesorio, que las mujeres no están en minoría numérica y, por lo tanto, no necesitan una protección especial.

16

SALAZAR BENÍTEZ, O., *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 profundiza sobre obstáculos de diversa índole que la mujer encuentra para inmiscuirse en la vida política, en las pp. 23-40. Sobre esto último, en general, la obra colectiva dirigida por URIARTE E., y ELIZONDO A., *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, 1997.

17

AGACINSKI, S., *Política de sexos*, ob. cit., p. 82 y ss. La autora considera, creo que acertadamente, que “el tema de la división sexual de las tareas en la vida privada no está resuelto. Y la sociedad deberá encontrar los medios de reemplazar las mujeres y la estructura doméstica para cuidar y educar a los hijos. (...) es esencial que desaparezca la economía familiar en la que la mujer es una criada por naturaleza (...). Ello supone transformar la oposición entre lo interior y lo exterior, es decir, cambiar las formas de trabajar en general, tanto dentro como fuera, especialmente disminuyendo el tiempo de trabajo tanto para los hombres como para las mujeres”.

trasladó a Europa conceptuándose, en sentido amplio, como todo hacer reflejado en una medida o conjunto de medidas consistentes en una norma jurídica, decisión judicial, política pública o práctica privada, destinadas a acelerar la consecución de la igualdad real, evitando y eliminando obstáculos en cualquier tramo del recorrido así como favoreciendo, de manera efectiva, la absoluta participación e inclusión, en este caso, de hombres y de mujeres en cualquier aspecto de la vida pública o privada.

Sin embargo, no todas las medidas adoptadas para la consecución de la igualdad han conseguido una aceptación doctrinal pacífica. La controversia ha girado, principalmente, en torno a aquel contenido de acción positiva consistente en otorgar un trato preferente o en reservar un porcentaje a fin de elevar la representación o masa crítica de las mujeres en un sector o ámbito determinado. Es el caso de la cuota o reserva en las listas electorales<sup>13</sup>.

Estas medidas de acción positiva han de cumplir con el objetivo de aumentar la representación del colectivo femenino infravalorado y/o infrarrepresentado, al tiempo que eliminar un posible retroceso perpetuando las oportunidades y permitiendo la opción a resultados en términos de paridad.

En este sentido, la promoción de la igualdad de oportunidades que persigue la cuota como medida de acción positiva ha de implicar su consecución real y efectiva, es decir, la igualdad de resultado. En sentido contrario, como bien ha señalado Alfonso Ruiz Miguel, ¿de qué nos sirve la primera sin la segunda<sup>14</sup>? Es decir, ¿de qué sirve propugnar la igualdad de oportunidades sin poder emprender medidas que garanticen la efectividad de esa igualdad, eliminando las desigualdades de hecho de las que es objeto, en este estudio, el género femenino?

De este modo, siguiendo a Ballestrero, la igualdad de oportunidades perseguida por una acción positiva como la reserva electoral significa también la posibilidad, para los miembros del género femenino, de “competir con armas parejas” en las mismas condiciones que el género masculino obteniendo la posibi-

lidad efectiva de que pueda producirse un resultado igual. No obstante, los porcentajes o cuotas que se barajan no son en sí mismos resultados. Aunque hombres y mujeres estuviesen representados en la óptima proporción del 50% en todos los aspectos de la vida social, profesional y personal, tal porcentaje no ha de entenderse como un resultado, sino como un punto de partida, un mínimo para que, hombres y mujeres puedan compartir las responsabilidades en todos los ámbitos modificar las estructuras sociales de la desigualdad heredadas del Estado liberal. Alcanzar ese punto no implica tanto el final de la lucha por la igualdad efectiva como el principio de un camino equilibrado hacia la idea de paridad y el consenso hacia un nuevo pacto social<sup>15</sup>. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ha de estar presente en cualquier fase del recorrido y no sólo en la inicial. Resultaría, pues, poco convincente que la igualdad sólo pueda ser promovida, pero no realizada por lo que el objetivo de estas prácticas o medidas no sólo reside en remover los obstáculos, sino también en corregir, en la práctica, las desigualdades sociales existentes con el fin de que hombres y mujeres tengan la posibilidad de alcanzar un mismo resultado. Sólo entonces comenzará realmente, a mi entender, la carrera hacia la corresponsabilidad, el equilibrio cualitativo y, en definitiva, la paridad.

En el caso de la cuota o reserva electoral, el criterio legitimador relevante que justifica esta medida de acción positiva en el ámbito político es la infrarrepresentación sistemática de las mujeres en los lugares de decisión en contra de la legitimidad del sistema de representación democrática.

Es sabido que lo que ha mantenido y aún mantiene a la mujer alejada de la toma de decisiones públicas es la concepción patriarcal heredada, fundamentalmente, de la sociedad liberal que reservó para la mujer el ámbito de lo privado excluyéndola de lo público<sup>16</sup>. Ello hizo que, aún en nuestros días, la visión masculina sobre la división del trabajo suponga un coste personal muy elevado para las mujeres<sup>17</sup>. Pese a haberse reconocido el derecho al voto para las mu-



jes en las primeras décadas del siglo XX, no siempre han podido utilizarlo para equilibrar la presencia de hombres y mujeres en la representación política<sup>18</sup>. Sin embargo, se parte de la idea de que todos y todas han de estar en las decisiones que les conciernen. Por ello, incluso iniciado el siglo XXI, la imposición de cuotas electorales ideadas con el fin legítimo de permitir el ejercicio del derecho a la igualdad de las mujeres no ha de verse limitada por meros argumentos de carácter político, sociológico, antropológico o de cualquier otra índole que empañen tal fin<sup>19</sup>. Es un hecho que la participación de las mujeres en política ha evolucionado notablemente en los últimos diez años<sup>20</sup>.

No obstante, es primordial mantener y acelerar la evolución y, especialmente, no sufrir retrocesos en el aumento de la presencia de las mujeres en los lugares en los que se adoptan decisiones políticas que reviertan al conjunto de la sociedad. En esta línea, parece esencial que las mujeres estén visualizadas en cualquier puesto o cargo político porque participar en el centro de la toma de decisiones para con la sociedad ayudará a cambiar la sociedad misma. Por esto, un instrumento necesario para construir la senda hacia la igualdad y cuestionar el viejo pacto reivindicando un lugar pleno en la sociedad, en tanto ciudadanas, para las mujeres (y para los hombres), puede ser la cuota o reserva electoral. Entendida ésta como la reserva de un porcentaje para las mujeres o, en sentido neutro, el género subrepresentado, en las candidaturas electorales. Generalmente, se ha optado por porcentajes entre el 25%, en las formaciones políticas o en las disposiciones normativas más pioneras, y el 40% e incluso el 50% en las más modernas y comprometidas. Tales porcentajes se suelen establecer en términos proporcionales al número de mujeres y hombres que opten a la candidatura e, inicialmente, de entre las personas afiliadas a la formación política<sup>21</sup>. Asimismo, es importante que, en términos de Democracia paritaria, la cuota cuantitativamente expresada incluya un punto de vista cualitativo, de modo que lo que se pretende es que ninguno de los géneros permanezca infrarrepresentado,

imposibilitando la capacidad real para, en representación de su cargo y del pueblo soberano, modificar estructuras sociales, económicas, culturales, jurídicas o políticas.

Para ello, también es preciso obtener de los partidos políticos un compromiso de paridad y, asimismo, han resultado convenientes cambios normativos para garantizar la participación de la mujer en la política como ha supuesto la reciente Ley sobre igualdad<sup>22</sup>.

De este modo, se han ido incluyendo sistemas de cuotas en el fuero interno de los partidos políticos, generalmente, en los de ideología más progresista. No obstante, aunque la implantación de esta medida ha ido surtiendo efectos positivos en la presencia de mujeres en instituciones políticas, no ha podido reconocerse, hasta el momento, el mismo avance en representación efectiva y tampoco en los órganos de dirección y de toma de decisiones<sup>23</sup>.

### 3. LA RESERVA ELECTORAL VÍA LEGISLATIVA

La medida de acción positiva más efectiva para favorecer la representación equilibrada de mujeres y de hombres como corrector necesario para aumentar, siguiendo una expresión de Freixes Sanjuán, la “calidad”<sup>24</sup> de la toma de decisiones, es la vía de la reserva electoral legislativa. Ello implica reservar un porcentaje al género infrarrepresentado bajo un soporte normativo para obtener una masa crítica o representación suficiente de ambos géneros que asegure la paridad y, en definitiva, la calidad en la toma de decisiones.

No obstante, esta opción para la consecución de la igualdad de género en materia política no ha estado exenta de continuas y diversas polémicas. Existen muchos argumentos de variada naturaleza en contra de la denominada “cuota” vía legislativa<sup>25</sup>.

Así, cabe señalar, a modo de ejemplo, el presunto conflicto entre la reserva electoral y los conceptos de representación y soberanía. Al respecto, considero relevante apuntar que el reconocimiento de la dualidad del ser

**18** AGUILAR RIVERO, R., “Participación política y copartición del poder”, *cit.*, p. 70.

**19** En general, SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, *ob. cit.*, pp. 77 y ss.

**20** Pueden verse las cifras en [www.mtas.es](http://www.mtas.es).

**21** El profesor SALAZAR BENÍTEZ, considera oportuno establecer una relación proporcional entre la reserva porcentual y el porcentaje de mujeres afiliadas a los partidos políticos. SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, *ob. cit.*, p. 172. No obstante, la STC 127/2007, de 22 de mayo, no considera necesario el requisito de la afiliación para cumplir con las exigencias de la LO 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y de hombres.

**22** Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. AGUILAR RIVERO, R., “Participación política y copartición del poder”, *cit.*, p. 73.

**23** SALAZAR BENÍTEZ, O., “La presencia de la mujer en los cargos públicos representativos”, *cit.*, p. 109.

**24** FREIXES SANJUÁN, T., “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.

**25** Algunos, de índole socio política y otros argumentos de este tipo han sido resumidos por el profesor SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, *ob. cit.*, pp. 77 y ss. También, del mismo autor, “La presencia de la mujer en los cargos públicos representativos”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 25, Valencia, 1998, pp. 118-120.

**26** Como bien señala Francine Demichel, se ha de rechazar “una fotografía de las diversidades sociales”. DEMICHEL, F., “À parts égales: contribution au débat sur la parité”, *Recueil Dalloz Sirey*, núm. 12, 1996. También, sobre la confusión entre “representación” y “representatividad”, SARTORI, G., “En defensa de la representación política”, *Claves*, núm. 91, abril 1999, pp. 2-6. Sobre la idea de Demichel, AGACINSKI, S., *Política de sexos*, *ob. cit.*, p. 169. MARTÍNEZ SAMPERE, E., “La legitimidad de la democracia paritaria”, *cit.*, p. 147. Véase sobre



el concepto de representación la conocida obra de PITKIN, H.F., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

**27**

En conexión con la concepción de Montesquieu, “la representación política no puede entenderse como reproducción exacta de algo, sino como la creación de una figura que lo exprese y represente”. AGACINSKI, S., *Política de sexos*, ob. cit., p. 167. MARTÍNEZ SAMPERE, E., “La legitimidad de la democracia paritaria”, cit., p. 147. MARTÍNEZ SAMPERE, E., “La legitimidad de la democracia paritaria”, cit., p. 146.

**28**

La medida consistió en que la Ley electoral dispusiera la imposibilidad de que una lista electoral no pudiera tener más del 75% de candidatos del mismo sexo. Ya en 1999 se declaró inconstitucional la paridad de sexos en las candidaturas a consejeros regionales. MOSSUZ-LAVAU J., *Femmes/Hommes. Pour la parité*, Ed. Presses de Sciences Po, París, 1998. GUDE FERNÁNDEZ, A., “El principio de igualdad: a propósito de las discriminaciones y acciones positivas (una visión europea)”, cit., pp. 164 y 166 (nota 56).

**29**

En versión original: “Article 3. (...) La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Article 4. Les partis et groupements politiques (...) contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi”. Sobre los preliminares de la reforma constitucional, véase La parité entre les femmes et les hommes à portée de main. Loi 6 juin 2000, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. ROUSSEAU, D., “Los derechos de la mujer y la constitución francesa”, *Mujer y Constitución en España*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2000, p. 110.

**30**

Así, la Ley 493/2000 de 6 de junio tendente a favorecer el igual acceso de mujeres y hombres a los mandatos electorales y funciones electivas reza, literalmente, en favor de la alternancia que “Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe”.

**31**

GUDE FERNÁNDEZ, A., “El principio de igualdad: a propósito de las discriminaciones y acciones positivas (una visión europea)”, cit., p. 167.

**32**

Sobre este particular es especialmente ilustrativa la información dada por el artículo de prensa “Los partidos franceses no tienen mujeres para cumplir con la ley de paridad”, en el Diario *El País*, 28 de enero de 2000.

humano es necesario para garantizar la existencia de una representación mixta, de hombres y mujeres, que representen al conjunto de la Nación. Ahora bien, no se ha de confundir la representación del cuerpo electoral con la copia exacta de la sociedad<sup>26</sup>. De este modo, el hecho de que el ejercicio de la soberanía y de la facultad de representar al pueblo en su conjunto sea compartido entre hombres y mujeres significa, precisamente, que el monopolio de la soberanía y la representación no ha de atribuirse a ningún ser humano en razón de su género. La representación equilibrada de hombres y de mujeres no ha de sugerir la idea de reproducir las diversas situaciones o grupos sociales<sup>27</sup>. Así, parece que la medida de acción positiva consistente en la reserva electoral vía legislativa en favor de la inclusión de las mujeres en la representación política no vulnera *per se* la idea de la representación ni el principio de soberanía, sino que, por el contrario, perfecciona y completa ambos conceptos al abogar por la igualdad de género en el acceso y en la permanencia a los cargos públicos representativos. Esta igualdad, llevada a la máxima optimización, implica la realización de un equilibrio cualitativo o paridad en la que Hombre y Mujer han de participar en el poder como representantes de un pueblo soberano formado, esencialmente, por hombres y mujeres, con independencia de su pertenencia a cualquier otro enclave social, económico, cultural o jurídico.

**1**

### La práctica positiva: la cuota electoral en Francia

El precedente europeo más claro y positivo en la adopción de una medida de acción positiva de reserva electoral que se articule desde una perspectiva legislativa ha sido el caso francés.

Francia ha realizado, pioneramente, múltiples intentos de adoptar medidas que persiguiesen la igualdad real entre hombres y mujeres en materia política y, aunque muchos fueron en vano y sin éxito, se consolidaron en una voluntad clara y firme en aras de la paridad. En cuanto a los intentos frustrados, se ha de mencionar que ya en 1982, el Consejo Cons-

titucional francés consideró contraria a la Constitución francesa la adopción de medidas de carácter legislativo encaminadas a incrementar la presencia de las mujeres en las listas electorales<sup>28</sup>. Desde 1993 se fraguó la existencia de un sector doctrinal que propugnó una reforma constitucional que permitiese la posibilidad de adoptar medidas a favor de las mujeres. La base de esta demanda radicó en que el artículo 3 de la Constitución francesa hacía referencia a los dos géneros para determinar la condición de electores y el ejercicio del derecho de sufragio activo pero no así para el sufragio pasivo. Tras la reforma del año 2000, el texto actual contempla en el último párrafo del mismo artículo 3 que “La ley favorecerá el igual acceso de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas”, a lo que han de contribuir, según el artículo 4 párrafo final, los partidos y las formaciones políticas<sup>29</sup>.

De este modo, quedó resuelta la cuestión posibilitando la adopción de medidas positivas acordes a la Constitución francesa. Feminizada la Constitución sólo quedaba recomponer la ley electoral. Así, en Francia se introdujo un sistema alternativo en la ordenación de las listas electorales con un resultado del 50% de representación de cada género para elecciones municipales de más de 3.500 habitantes, senatoriales proporcionales –no las uninominales– y europeas, con el fin de cumplir con el mandato del artículo 3 de su Constitución<sup>30</sup>. En el caso de elecciones para senadores y senadoras y europeas, la alternancia es obligatoria desde el principio hasta el fin de la lista. Para las elecciones municipales y para la Asamblea de Córcega la paridad debería ser respetada por grupos de seis personas candidatas<sup>31</sup>. El problema en este punto, especialmente en el primer supuesto, se presentó cuando se averiguó que los partidos no incluían mujeres en sus respectivas listas electorales para cumplir con el tenor de la ley en cuanto a disposición de personas candidatas. Incluso, algunas personas llegaron a admitir que el incremento de mujeres en sus respectivas listas se produjo gracias a la suma de las esposas y de las hijas de los militantes<sup>32</sup>.



No obstante, puede que fuera lógica esta reacción en virtud de las sanciones contenidas en la Ley sobre la financiación, en caso de incumplimiento, de los partidos políticos. Tales penalizaciones consistieron en un 5% menos de subvención pública si la lista presentaba un 10% más de hombres, descuento que podía llegar al 50% si la lista fuera exclusivamente masculina o femenina. Me parece importante destacar que la Ley francesa apostó, en este sentido, por una democracia representativa plena o lo que ya se ha denominado Democracia paritaria. Es decir, tan incompleta resulta, a mi juicio, una representación que se califica de democrática construida sólo por hombres como una construida únicamente por mujeres. Respecto a los resultados, se ha de concluir que, en general, fueron positivos<sup>33</sup>.

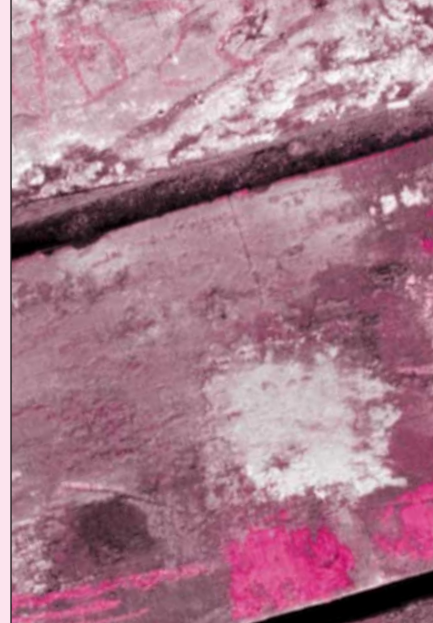
No obstante, en realidad, la igualdad real está en otra parte y la paridad numérica en el caso francés no siempre ha asegurado la paridad cualitativa ya que los recelos de los partidos para colocar a mujeres en sus filas se agudizaron y en las elecciones legislativas las grandes formaciones prefirieron soportar la sanción pertinente antes que poner el 50% de mujeres en sus listas<sup>34</sup>. O, por el contrario, hubo quien no quiso perder su financiación cumpliendo rigurosamente con la Ley francesa pese a considerar una falacia la práctica de las cuotas femeninas<sup>35</sup>. En fin, diversas motivaciones políticas fueron esgrimidas para cumplir o incumplir con la cuota pero todas ellas estuvieron alejadas de los ideales de la Democracia paritaria.

La iniciativa francesa despertó numerosas reticencias. Fundamentalmente, se criticó su rigidez ya que la Ley obligó a que no hubiese una diferencia mayor de un 2% entre el número de personas candidatas de uno y otro género o, incluso, obligó a la estricta paridad cuantitativa del 50% de manera que un partido que dispusiera para la representación política de ambos géneros una horquilla entre el 60% y el 40%, recibiría un 10% menos en las ayudas públicas. Ciertamente, puede que tal rigidez motivase la necesidad de colocar mujeres en las listas de partido a toda costa provocando anécdotas variadas como la reserva de una plaza de concejalía a la abuela del

alcalde en la región de Blois<sup>36</sup>. Pero la reforma francesa, también, ha suscitado apoyos y, sobre todo, la voluntad de otros de seguir la misma dinámica. Cuanto menos, ha de reconocerse la facultad de eliminar obstáculos que impedían la consecución de la igualdad, aunque ello significase embarcarse en una reforma constitucional y electoral. Cabe esperar que se extiendan estas previsiones a las listas electorales para elecciones generales y que los partidos cuenten previamente con las militantes en sus listas para no recurrir a ingeniosos pero poco deseables recursos que a la larga perjudiquen la estabilidad y perdurabilidad de la auténtica igualdad. Un dato significativo de progreso puede considerarse el hecho de que, en las últimas elecciones a la presidencia de la República del pasado mes de mayo de 2007 existiera una importante oposición política del partido socialista francés liderado por una mujer, Segolène Royal.

La solución francesa me merece una valoración completamente positiva y un ejemplo que pone en evidencia que, en ocasiones, la carencia de una formulación seria y responsable para la previsión de una reserva electoral vía legislativa que incremente el aumento de la participación de las mujeres en la vida política responde a una falta de voluntad política. La misma falta de motivación que conduce a las formaciones políticas a cumplir relajadamente o a incumplir el paradigma de la Democracia paritaria. Cuando la reserva electoral y la garantía de la Democracia paritaria se plasman en una norma, se reducen, a mi modo de ver, las decisiones arbitrarias por las que se deja a merced de las conciencias de las formaciones políticas la consecución de la igualdad real de género. En este sentido también se pronunció Maurice Leroy, un diputado conservador francés a raíz de la Ley de paridad en Francia al proclamar que “la Ley está muy bien porque nos impondrá la voluntad política que siempre nos ha faltado”<sup>37</sup>.

Creo que es importante trasladar este sentir al caso español para comprender que, en puridad, las razones que se esgrimen en contra del sistema de reserva electoral en aras de la igualdad de género suelen sustentarse en razones de



33

Por ejemplo, había un 10,9% de diputadas, un 5,9% de senadoras, un 25% en las asambleas regionales y un 8,1% de alcaldesas. A partir de las elecciones municipales del año 2001, el número de mujeres que formaban parte de los Ayuntamientos se duplicó con un porcentaje de mujeres contundente del 47,5% de los concejales electos en los municipios de más de 3.500 habitantes. ROUSSEAU, D., “Los derechos de la mujer y la constitución francesa”, *cit.*, p. 103. SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los pulpitos*, *ob. cit.*, pp. 126-127.

34

Por ejemplo, tras estas míticas elecciones, sólo cuatro mujeres entre treinta y dos hombres alcanzaron a situarse en la cabeza de ciudades con más de 100.000 habitantes (Estrasburgo, Lille, Caen y Aix-en-Provence). Joaquín PRIETO, “Las mujeres gobiernan en la mitad de las concejalías de Francia gracias a las cuotas”, en el Diario *El País* de 27 de marzo de 2001 y “Adiós al sueño de la paridad”, en el Diario *El País* de 2 de junio de 2002.

35

Los partidos se preocuparon más de calcular cuánto les iba a costar la ilegalidad que de cómo iban a cumplir con la paridad. Joaquín PRIETO, “Adiós al sueño de la paridad” en el Diario *El País*, de 2 de junio de 2002.

36

Joaquín Prieto “Las mujeres gobiernan en la mitad de las concejalías de Francia gracias a las cuotas”, en el Diario *El País*, de 27 de marzo de 2001.

37

Consúltese el artículo de prensa de Anabel DÍEZ, “Francia aprueba una ley que exigirá la paridad de hombres y de mujeres en las listas electorales”, en el Diario *El País*, de 27 de enero de 2000.

38

La sentencia ha suscitado numerosos comentarios de la doctrina italiana. Por todos, PIZZO-RUSSO A., e ROSSI, E., “Le azioni positive in materia elettorale in Italia” en BECCALLI, B., (a cura di), *Donne in quota*, p. 185. DE SIERVO, U., “La mano pesante della Corte sulle ‘quote’ nelle liste elettorali”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 5, 1995, pp. 3.268 y ss.

39

BALLESTRERO, M. V., “Acciones positivas. Punto y aparte”, *cit.*, p. 102.



40

Así lo señaló la Corte italiana respecto de la situación de la mujer en la SCI núm. 109 de 26 de marzo de 1993 al afirmar que la acción positiva supone un *“diretti a colmare, o comunque ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali o modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell’occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d’azienda”*. Véase la STJCE de 17 de octubre de 1995. Eckhard Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen. Asunto 450/93.

41

La cursiva es mía a fin de resaltar la parte novedosa del juicio emitido por la *Corte Costituzionale*.

42

El Alto Tribunal italiano afirmó para el derecho de sufragio pasivo en particular que *“toda diferenciación por razón de sexo no puede no parecer objetivamente discriminatoria, al disminuir para algunos ciudadanos el contenido concreto de un derecho fundamental a favor de otros, pertenecientes a un grupo que se considera desaventajado”*. BALLESTRERO, M.V., “Acciones positivas. Punto y aparte”, *cit.*, p. 103. También, NAVAS SANCHEZ, M.M., “Comentario a la sentencia núm. 422/1995 de la Corte Costituzionale italiana” *Artículo 14. Una perspectiva de género*, núm. 3, enero, 2000, Instituto Andaluz de la Mujer, pp. 28 y ss.

43

CARMONA CUENCA, E., “El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, separata núm. 84, 1994, p. 272.

44

*Idem, cit.*, p. 273. También, recientemente, RUIZ RODRÍGUEZ, B., y RUBIO MARÍN, R., “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático”, *cit.*, pp. 124 y ss.

45

Así lo entiende BALLESTRERO, M.V., “Acciones positivas. Punto y aparte”, *cit.*, pp. 107-108.

índole política más que jurídica y que, en consecuencia, lo que falla es la voluntad política y no la adecuación jurídico constitucional.

2

## La experiencia negativa: la cuota electoral en Italia

El hecho de que se contemple legislativamente la reserva de personas candidatas en las listas electorales en base a la infrarrepresentación y a la situación de desigualdad fáctica, ha suscitado polémica en torno a la incidencia negativa que estas medidas de acción positiva puedan tener en el contenido de otros derechos fundamentales. En este caso, el derecho al sufragio pasivo.

Tal argumento surgió en Italia a raíz de la Sentencia de la Corte Costituzionale núm. 422, de 6 de septiembre de 1995, sobre el sistema de cuotas en las listas electorales<sup>40</sup>. El juicio de inconstitucionalidad se efectuó sobre las disposiciones que preveía la ley núm. 81/1993 en torno a la reserva de personas candidatas de cada género en, al menos, un tercio de las candidaturas<sup>41</sup>. En el artículo 5.1 de la citada ley se establecía que “en las listas de las personas candidatas, ninguno de los sexos podrá estar representado ‘por norma’ en medida superior a dos tercios”.

La Corte Costituzionale determinó un juicio favorable en cuanto al objetivo y al cometido, en aras de la igualdad en el punto de partida y la igual dignidad social, de las medidas de acción positiva en el mismo sentido que lo hizo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>42</sup>. Sin embargo, al referirse al contenido de tales medidas, el Alto Tribunal italiano añadió un nuevo argumento mediante la siguiente afirmación: “las medidas intencionadamente desiguales, pueden ciertamente adoptarse para compensar y remover desigualdades entre los individuos (como presupuesto del pleno ejercicio de los derechos fundamentales), no pueden, en cambio, incidir directamente en el contenido mismo de los derechos, rigurosamente garantizados en igual medida a toda la ciudadanía en cuanto tales”<sup>43</sup>.

Según tal afirmación, el Tribunal Constitucional italiano consideró que, en materia de derechos fundamentales, toda diferenciación que se basase en razones relativas al género sería contraria al principio de igualdad y, por lo tanto, disminuiría para unas personas, en favor de otras, el contenido de un derecho fundamental como es el derecho de sufragio pasivo<sup>42</sup>.

Antes de cuestionar si, efectivamente, la reserva de candidaturas afecta al contenido esencial del derecho fundamental al sufragio pasivo, es pertinente matizar que, a diferencia de la Constitución española, el artículo 3 de la Constitución italiana recoge tanto el principio de igualdad ante la ley y el principio de no discriminación por razón de sexo como el mandato dirigido a los poderes públicos de remover los obstáculos para que el pleno desarrollo de la persona y la participación de todos sea efectiva en la organización política, económica y social del país. (Art. 3, 2º inciso CI)<sup>43</sup>.

En atención a este contenido, el párrafo segundo del artículo 3 de la CI justifica los supuestos legislativos que, pese a estipular una diferencia de trato inicial por pertenecer a uno u otro sexo, pretenden restablecer la igualdad de condiciones, particularmente, cuando se trata de intervenciones positivas de los poderes públicos que favorezcan a determinados sujetos o sectores de la sociedad que se encuentren en una situación de infravaloración social<sup>44</sup>.

La Corte italiana insistió en que, en este caso, garantizar a las candidatas un porcentaje en las listas electorales supone quitar, automáticamente, dicho porcentaje a los candidatos que pretenden presentarse y, por ello, se vulneran los derechos individuales fundamentales de estos últimos. En sentido contrario, comparto con Ballestrero que la cuota no disminuye el contenido del derecho de los miembros del grupo aventajado, sino sólo la condición sustancial de ventaja que permite únicamente a los pertenecientes a dicho grupo gozar plenamente de su derecho<sup>45</sup>.

En esta línea, la Corte italiana ha afirmado que el principio de igualdad sustancial otorga eficacia y amplitud al





principio de igualdad ante la ley, de manera que las medidas desiguales que atribuyen ventajas a grupos socialmente infravalorados son legítimas en cuanto tiendan a asegurar la igualdad de oportunidades<sup>46</sup>.

Pero, en este caso, la Corte italiana, valorando el contenido de las acciones positivas al hilo de la sentencia citada, consideró que un tratamiento diferencial de tipo preferencial como el que consiste en una reserva porcentual en las candidaturas no se propone remover los obstáculos en el punto de partida, sino que atribuye directamente resultados<sup>47</sup>.

En sentido contrario, y a mi juicio acertadamente, Ballestrero ha afirmado que “la regla que reserva a los candidatos de cada sexo una cuota mínima en las listas electorales no garantiza a ninguno de los géneros una cuota de los puestos de liza; los pone sólo en condiciones de participar en la competición electoral, recuperando una desventaja en los puntos de partida”. Continúa exponiendo la autora que “garantizar el acceso a las listas electorales no significa más que ‘promover’ iguales oportunidades de acceso a los cargos electivos”. Aún se deberá esperar a que la visión o perspectiva de género del partido político sitúe a las mujeres en puestos de liza con posibilidades efectivas de traducirse en escaños. Si, como entiendo, el resultado es parte de la oportunidad ¿qué tiene de inconstitucional la efectividad de la igualdad? O, como plantea Ballestrero respecto del caso italiano, “¿Por qué adelantar el umbral de partida de un grupo desaventajado no debe querer decir también intervenir con medidas de igualación efectiva?”<sup>48</sup>.

Por lo tanto, no se estaría vulnerando el contenido del derecho de sufragio pasivo, dado que la reserva electoral sólo establece ciertas condiciones que configuran y organizan el ejercicio de este derecho, pero en nada afectan a su contenido esencial en lo que se refiere al mantenimiento de la correlación entre la voluntad del electorado y la proclamación de las personas candidatas<sup>49</sup>. Asimismo, dichas condiciones establecen, como se ha apreciado, una diferencia de trato justificada en criterios de relevancia y razonabilidad<sup>50</sup>.

Además, el art. 51.1 CI prevé, en consonancia con el art. 23.2 CE, que “todos los ciudadanos de uno u otro sexo podrán desempeñar cargos públicos y puestos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos establecidos por las leyes”. Del tenor literal de este precepto y del art. 3 CI se deduce la posibilidad de adoptar medidas tendentes a lograr la igualdad y a eliminar las desigualdades fácticas a través de una ley que determine en qué términos concretos se ha de aplicar la medida de acción positiva de la reserva electoral. Precisamente, si se está modulando e, incluso, delimitando o limitando el ejercicio de un derecho fundamental se estará ante una mayor seguridad jurídica frente a la posible discrecionalidad de la persona que legisla, frente al resto de los poderes públicos y de los agentes sociales si la reorganización que afecte al ejercicio de un derecho fundamental es efectuada por ley en virtud de mandato constitucional. De este modo, quien prefiera entender la reserva electoral como un límite al ejercicio de un derecho fundamental ha de admitir que tendrá que ser recogida, sobre todo o en los mínimos esenciales, por ley, con independencia de que las formaciones políticas puedan y quieran mejorar las condiciones de aplicación de la exigencia de paridad de género en materia legislativa electoral<sup>51</sup>.

En el cumplimiento de estos objetivos no parecen justificarse fácilmente los argumentos empleados por la *Corte Costituzionale* sobre la inconstitucionalidad de una ley que prevé una reserva mínima de cualquiera de los géneros, precisamente, en garantía de las condiciones sustanciales –no procedimentales– de igualdad que establece el art. 51.1 CI para el acceso a cargos públicos y puestos electivos<sup>52</sup>.

Aún más contradictoria puede resultar la afirmación que realizó la Corte italiana en el fundamento de derecho séptimo, párrafo tercero en el que se precisó que “es oportuno observar que medidas semejantes, constitucionalmente ilegítimas en cuanto impuestas por ley, pueden, en cambio, ser valoradas positivamente cuando son libremente adoptadas por los partidos políticos, asociaciones o grupos que par-

46

*Idem, cit.*, pp. 106-107.

47

Comparte una idea similar REY MARTÍNEZ, F., “Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución”, *Aequalitas*, núm. 1, 1999, p. 7.

48

BALLESTRERO, M.V., “Acciones positivas. Punto y aparte”, *cit.*, p. 105. RUIZ RODRÍGUEZ, B., y RUBIO MARÍN, R., “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático”, *cit.*, p. 132.

49

RUIZ MIGUEL, A., “Paridad electoral y Cuotas femeninas”, *Aequalitas*, núm. 1, 1999, p. 5. Sobre la CI en este punto, CARMONA CUENCA, E., “El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *cit.*, pp. 272 y ss.

50

RUIZ MIGUEL, A., “Paridad electoral y Cuotas femeninas”, *cit.*, p. 5. Para el juicio de relevancia, me remito al conocido trabajo de LAPORTA SAN MIGUEL, F.J., “El principio de igualdad: Introducción a su análisis”, *Sistema*, núm. 67, 1985.

51

El ejercicio de los derechos, la determinación de su alcance y sus límites en relación con otros derechos y con su ejercicio por las demás personas serán objeto de desarrollo normativo. Así lo establece la STC 160/1986, de 16 de diciembre FJ 4. En su defecto, será el Tribunal Constitucional quien deberá encontrar los criterios para el establecimiento de los límites dentro del margen de libertad constitucionalmente otorgado a la persona que legisla. MUÑOZ ARNAU, J.A., *Los límites de los Derechos Fundamentales en el Derecho Constitucional Español*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 101-105. Póngase en relación con la naturaleza de los derechos de configuración legal para lo que me remito al trabajo del



participan en las elecciones (...)”<sup>53</sup>. Para dar validez a este argumento, el Tribunal Constitucional italiano desplazó la trascendencia de la “Convención sobre los derechos políticos de las mujeres de 1953” y de la “Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979” para ensalzar la importancia de la Resolución núm. 169 de 1988 del Parlamento Europeo. Pese a que sendas Convenciones establecen, conforme al Tratado de Amsterdam de 1997, el derecho de las mujeres a votar y a ser elegidas en condiciones de igualdad para participar de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones, el Tribunal Constitucional italiano consideró más oportuno tomar como punto de referencia la Resolución del Parlamento Europeo. Dicho instrumento invitaba a que fuesen los partidos políticos los que incluyesen a las mujeres en las listas electorales de manera voluntaria o mediante la reserva de cuotas o porcentajes. Para la Corte italiana, el hecho de que se hiciese este llamamiento los partidos políticos y no de manera expresa a los Gobiernos implicó la impracticabilidad, en este campo, de soluciones legislativas<sup>54</sup>. Sin embargo, el hecho de que el Parlamento Europeo instase a los partidos a llevar a cabo tales políticas puede responder a simples cuestiones prácticas, de fácil aceptación para las formaciones políticas y a motivos de una mayor implicación de estas a nivel internacional.

Así, pues, me parece que el hecho de que sea admisible y legítimo que los partidos establezcan cuotas en favor de las mujeres en sus listas de partido, no excluye, necesariamente, la legitimidad constitucional de tal reserva vía legislativa ya que no afecta, a mi juicio, al contenido esencial del derecho al acceso a los cargos públicos representativos del artículo 23.2 CE ni a la teoría de la representación ni a la noción de soberanía popular<sup>55</sup>. Sólo será posible alcanzar una completa democracia representativa participativa si sus ideales coexisten con la idea de paridad. Por lo tanto, sería la reserva electoral legislativa la medida de acción positiva más idónea para caminar hacia la igualdad efectiva.

**3****La reserva electoral en España.  
Matices doctrinales  
sobre su constitucionalidad**

En el ordenamiento constitucional español la posibilidad de establecer una cuota o porcentaje a favor de la mujer en materia electoral tiene su base jurídica en la propia interpretación que ha realizado el Tribunal Constitucional español sobre el principio de igualdad del artículo 14 CE. Como es sabido, el Alto Tribunal reconoció que, si bien el principio de igualdad hace referencia inicialmente a la universalidad de la ley, cabe contemplar la conveniencia de que la persona que legisle otorgue un tratamiento distinto a situaciones efectivamente diferentes. Esta necesidad deviene de la exigencia propia de un Estado social y democrático de Derecho que consagra como valor superior, entre otros, la igualdad (art. 1.1 CE). Para ello se atribuye a los poderes públicos la consecución de las condiciones precisas para que la igualdad sea real y efectiva. (art. 9.2 CE)<sup>56</sup>.

En virtud de todo ello, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la intervención de los poderes públicos para promover y, también, remediar la situación descrita no es contraria al principio de igualdad aun cuando establezca para las mujeres un trato más favorable puesto que el objetivo es tratar de forma diferente a circunstancias que ya lo son desde el punto de vista fáctico. Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional al enunciar que la discriminación por razón de sexo constituye un rasgo especialmente odioso y, en consecuencia, ha de potenciarse la “voluntad de terminar con la histórica situación de inferioridad social y jurídica en la que ha persistido la población femenina”<sup>57</sup>. Ello implicaría la posibilidad de que el artículo 14 CE contenga, a partir del principio de no discriminación, un mandato específico de acciones positivas. Se deduce de estas afirmaciones que el Alto Tribunal parte de la legitimación constitucional de las medidas de acción positiva que promuevan la igualdad de oportunidades de aquellas personas afectadas por diversas formas de discriminación y desigualdad que las sitúan en condiciones desfavorables de partida<sup>58</sup>.

profesor GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, ob. cit., pp. 151 y ss.

**52**

RUIZ MIGUEL, A., “Paridad electoral y Cuotas femeninas”, *cit.*, p. 5.

**53**

NAVAS SANCHEZ, M.M., “Comentario a la sentencia núm. 422/19995 de la Corte Costituzionale italiana”, *cit.*, pp. 28 y ss.

**54**

*Idem*, *cit.*, pp. 28 y ss.

**55**

También consideran que se incurre en una absurda contradicción, RUIZ MIGUEL, A., “Paridad electoral y Cuotas femeninas”, *cit.*, p. 5. Y SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los pulpitos*, ob. cit., p. 158. En sentido contrario, REY MARTÍNEZ, F., “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, *cit.*, p. 5. Del mismo autor, “Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución”, *cit.*, p. 7. Y SÁNCHEZ FERRIZ, R., “La mujeres en las Cortes Generales y en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 226.

**56**

Por todas, la STC 49/1982, de 14 de julio.

**57**

Por todas, la STC 128/1987, de 16 de julio.

**58**

Prueba de ello es la única sentencia dictada hasta el momento en materia de acciones positivas en el asunto sobre la reserva de cuotas para personas discapacitadas en la Administración canaria. STC 269/1994, de 3 de octubre.



Asimismo, resulta de interés mencionar que ya en el año 1989 el Ministerio para las Administraciones Públicas elaboró un documento para recoger la doctrina del Tribunal Constitucional en un intento pionero de justificar la admisión constitucional de las acciones positivas, en este caso, en las administraciones públicas<sup>59</sup>.

No obstante, el Tribunal Constitucional también advierte que el género de una persona no es, por sí mismo, un privilegio, por lo que una medida de acción positiva, aun estando encaminada a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, ha de estar sometida a algunos requisitos. En primer lugar, ha de constatar que la condición de ser mujer está acompañada de una posición de inferioridad o desventaja en el ámbito concreto de que se trate. En segundo lugar, la desigualdad ha de ser patente para aplicar una consecuencia correctora o una medida de acción positiva. Ello alude al posible carácter temporal de estas medidas, de forma que si la medida se formula en términos muy exactos, por ejemplo, reservando un porcentaje del 20% en las listas electorales únicamente a las mujeres, parece proporcional y justificado que cuando desaparezca la circunstancia que propició la adopción de esta acción positiva, el objetivo para el que se creó la medida se habrá cumplido y ésta habrá perdido su razón de ser.

De este modo, la reserva electoral, en tanto medida de acción positiva para la consecución de la igualdad, no debería considerarse, *a priori* y fuera del contexto en el que se va a aplicar, inconstitucional en sí misma.

Ahora bien, ¿está legitimada la reserva electoral como medio para conseguir el fin que, como medida de acción positiva, pretende? En este sentido, Rey Martínez, entre otros, establece argumentos en contra. Esgrimen justificaciones, sobre todo, de carácter socio-político, entre las que destaca el presunto “riesgo de perpetuar estereotipos negativos por el hecho de haber accedido a un puesto de representación política vía cuota y no por los propios méritos, lo cual supone un aislamiento social y profesional incluso por parte de las

*propias compañeras*”. Es lo que se ha llamado ‘efecto boomerang’<sup>60</sup>.

A partir de esta cuestión, cabe preguntarse si, como en similares términos plantea Salazar Benítez, ¿acaso la designación por cooptación ofrece mayores garantías objetivas para una buena actuación en el cargo concreto que el acceso vía cuota?<sup>61</sup> O, dicho de otro modo, a efectos de méritos y capacidades políticas, ¿qué diferencia hay entre la cuota vía legislativa a favor de la igualdad de género que, inicialmente, favorece a las mujeres y la ‘cuota invisible’ de la que ha disfrutado y aún disfruta, de facto, el colectivo masculino para ocupar la cúpula política?

En todo caso, en este momento procede establecer las principales razones jurídicas, que no políticas, que pueden legitimar constitucionalmente la reserva electoral vía legislativa<sup>62</sup>.

- En primer lugar, desde la doctrina del Tribunal Constitucional español se legitima la adopción de medias de acción positiva para la igualdad acabando con las desventajas de las que tradicionalmente parten las mujeres.
- En segundo lugar, el establecimiento de diferencias normativas por la persona que legisla se encuentra plenamente justificado cuando existen causas objetivas y razonables que justifican la diferencia en base a la existencia de supuestos de hecho diferentes. El hecho de que se haya situado a las mujeres en una situación de inferioridad a todos los niveles en razón de su género hace que se produzcan situaciones de discriminación social harto complejas que justificarían las medidas de acción positiva con el fin de acelerar la igualdad fáctica entre mujeres y hombres<sup>63</sup>.
- En consecuencia, y en tercer lugar, la acción positiva consistente en la reserva de un porcentaje en las candidaturas, me parece constitucionalmente admisible y adecuada porque tal medida persigue un fin legítimo y un mandato constitucional: la igualdad real, entendida como la igual opción de hombres y mujeres de competir y de conseguir, efectivamente, un mismo resultado.

59

Informe sobre la constitucionalidad de la reserva de una cuota a favor de la mujer en los procesos de promoción profesional en las Administraciones Públicas, DCS/cg/503/89, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

60

REY MARTÍNEZ, F., “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, *cit.*, p. 4. Del mismo autor, “Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución”, *cit.*, p. 5. Según el autor ello supondría aumentar el sentimiento de inferioridad respecto del grupo dominante y provocar el resentimiento en el excluido, lo que acabaría por aumentar la división social en razón del género de las personas. Y ELVIRA PERALES, A., “Representación y sexo”, en <http://constitucion.rediris.es/revista/dc/uno/Elvirat.html> (consultada en marzo de 2001). Para un resumen de tales argumentos, GARCÍA DE LEÓN, M.A., “El quid de las estrategias femeninas”, *Claves de razón práctica*, núm. 50, 1995, pp. 60-66. También, SALAZAR BENÍTEZ, O., “La presencia de la mujer en los cargos públicos representativos”, *cit.*, pp. 118-120.

61

SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, *ob. cit.*, p. 77 y ss.

62

Parecidas conclusiones en SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, *ob. cit.*, p. 171 y ss.

63

En sentido contrario, REY MARTÍNEZ entiende que “el camino de la igualdad ‘real y efectiva’ de cualquier grupo social en desventaja pasa necesariamente por el consenso del grupo que goza de primacía y del que no lo está; si se desean resultados duraderos, no se puede ‘imponer’ la igualdad buscando atajos. A veces se pretende del Derecho que imponga ahora coactivamente resultados que deberán lograrse después, más sólidamente, a través de la educación y la progresiva sensibilización sobre ciertos valores”. REY MARTÍNEZ, F., “Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución”, *cit.*, p. 5. también, ELVIRA PERALES, A., “Representación y sexo”, *cit.*



Asimismo, como medio, la reserva electoral también está justificada porque atiende a criterios de proporcionalidad puesto que ésta es la única medida en su especie capaz de producir una considerable efectividad de la igualdad<sup>64</sup>. Si la reserva electoral quiere entenderse desde el perjuicio a otros –idea que no comparto–, probablemente, haya entonces que admitir que existan otras prácticas menos gravosas. Ahora bien, si estas implican únicamente esperar a que se produzca un cambio natural de las estructuras internas, personales y sociales, se ha de renunciar a la efectividad de la igualdad real y, por lo tanto, a su ágil consecución. En ningún caso quiero decir con esto que tales reformas sociales no sean necesarias, que lo son. Pero en absoluto resultan incompatibles, en mi opinión, con la acción para acelerar el camino hacia la igualdad.

- Además, en cuarto lugar, la acción positiva tiene una importante causa de justificación para su aplicación: la infrarrepresentación. Es importante comprender que la infrarrepresentación de las mujeres en la política y en los cargos públicos representativos se refiere, inicialmente, a su carencia cuantitativa<sup>65</sup>. Aunque no sólo es una cuestión numérica. Mayor trascendencia tiene la inmediata consecuencia de la infrarrepresentación cualitativa. Es decir, sólo se podrán producir auténticos cambios reales si hombres y mujeres, conjuntamente, se detienen a meditar lo que quieren obtener entre ambos para que sus decisiones revertan a la sociedad en su conjunto<sup>66</sup>.

Eventualmente, un programa o una medida de acción positiva puede estar sometida a parámetros de temporalidad, lo que exige la elaboración de un sistema de control periódico que determine la necesidad de continuar o no aplicando esa medida. No obstante, no considero la temporalidad un elemento esencial en la justificación de la acción positiva porque el carácter temporal de una medida dependerá del tipo y de su formulación. Por ejemplo, establecer que ninguno de los géneros pue-

da estar representado en más del 60% en las listas electorales para la consecución de la Democracia paritaria no tiene por qué ser una medida temporal pues está formulada en sentido neutro, a favor de cualquier género infrarrepresentado.

- En quinto lugar, creo que la reserva electoral no vulnera la libertad de candidatura en cuanto expresión del pluralismo político, porque la reserva trata de pluralizar, mediante la inclusión de géneros y no de monopolizar el poder por uno de ellos, a través de la exclusión. El control de la proclamación de candidatos se canaliza a través del examen de las causas de inelegibilidad y de los requisitos para ser electo. Por lo tanto, es jurídicamente conveniente que también haya de estar en la configuración legal del sistema la manera de incentivar la igualdad de género. En todo caso, según expone el profesor Lucas Murillo De la Cueva, los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los representantes individuales son un límite que frena la hegemonía del partido<sup>67</sup>. Al respecto, Agacinski también entiende que la organización de los partidos no disfruta de una libertad ilimitada: debe responder a los principios de la democracia. Por lo tanto, los argumentos en contra de la paridad de las candidaturas no se sostienen si se asocia el objetivo de la paridad a la democracia. En este caso, continúa exponiendo la autora, no se alcanza a ver en qué una ley sobre la paridad de las candidaturas implicaría un atentado superior contra la libertad de los partidos en comparación con otras normas jurídicas como la edad mínima para ser elegible, por ejemplo<sup>68</sup>.

Por otro lado, como es sabido, el sistema electoral en el Parlamento español es proporcional con listas cerradas y bloqueadas<sup>69</sup>. En la última década, el notable aumento de la presencia de la mujer en la vida política se ha reflejado en la composición interna y en la confección de las listas electorales de los partidos políticos, fundamentalmente, en las grandes formaciones políticas y los partidos de ideología más progresista.

64

Sobre el criterio de la proporcionalidad me remito a lo establecido en el Capítulo primero de este estudio.

65

En este plano, la falta de representación suficiente cuantitativa sería un criterio importante a la hora de ponderar situaciones semejantes. Por ejemplo, imagínese que la Administración Canaria, bajo un programa de acción positiva, reserva un porcentaje de sus plazas de ingeniero informático a mujeres y a discapacitados. Entre otorgar una última plaza vacante a un discapacitado o a una mujer, a igual capacitación, habrá que atender al criterio de la infrarrepresentación numérica en el sector de que se trate.

66

GARCÍA DE LEÓN, M.A., *Élites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres*, ob. cit., p. 42. La autora advierte que, de lo contrario, casi siempre habrá unos que decidan sobre otros. Asimismo, señala 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”.

67

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., “Los problemas constitucionales de la representación política”, *Revista Jurídica del Perú*, Año XLVII, núm. 11, abril-junio 1997, p. 142.

68

AGACINSKI, S., *Política de sexos*, ob. cit., p. 157.

69

Sobre el régimen electoral en el ordenamiento español, véanse, entre otros, SANTOLAYA MACHETI, P., *Manual de procedimiento electoral*, 3ª ed., Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995. ARNALDO ALCUBILLA, E., *El régimen electoral de España*, Colección Textos y Documentos, DE ESTEBAN, J., (Dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/BOE, Madrid, 1999. BARAS, M. y BOTE-LLA, J., *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996.



Hasta el presente, no ha sido posible afirmar que se hubiera producido el mismo desarrollo en términos de representación efectiva. La causa de ello ha residido, principalmente, en la colocación de los candidatos en el orden de las listas<sup>70</sup>. Paradójicamente, entre mediados de los noventa y el año 2000, los partidos que más mujeres dispusieron en los primeros puestos de lista fueron aquellos que tenían atribuida una representación escasa en el Parlamento español. Por el contrario, los partidos con más poder y representación colocaron a las candidatas en la cola de la lista por lo que la posibilidad de que finalmente resultasen elegidas fue mínima o nula.

A partir del año 2000, la situación cambió bastante. Por ejemplo, según qué formación política, en las elecciones generales de 2004, puede considerarse que entre un 30% y un 40% de la lista estaba compuesta por mujeres. Sin embargo, lo interesante es comprobar en qué puestos de la lista se las situó<sup>71</sup>. Así, pues, escudriñando el contenido de las listas presentadas por el partido puede observarse, a modo de ejemplo, que el PSOE, por Madrid, utilizó un sistema de alternancia en los seis primeros puestos. Sin embargo, en el centro de la lista, entre los puestos, séptimo a décimo octavo la presencia de mujeres baja al número de tres y vuelve a aumentar a casi la mitad a partir del puesto décimo noveno. El resultado final es que de los dieciséis representantes elegidos por Madrid del Grupo Parlamentario Socialista sólo cinco fueron mujeres. La mayoría de las mujeres que presentó el Grupo Socialista estaban situadas entre el puesto décimo noveno y la cola de lista.

El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida tenía una situación parecida partiendo de un total en la lista, al igual que el PSOE, de quince mujeres de treinta y cinco candidatos. Sin embargo, Izquierda Unida colocó algo la lista disponiendo a las mujeres a lo largo de la misma con más equidad. La peor situación se la llevó el Partido Popular que ya partía de una cifra menor en la candidatura, once mujeres de treinta y cinco. No obstante, más per-

judicial resultó el orden que siguieron en la lista. Entre los seis primeros puestos, sólo en el tercero figuró una mujer, otras dos le siguieron en el puesto octavo y noveno pero no se observó otra mujer hasta el puesto décimo noveno, otras tres entre los puestos vigésimo segundo y vigésimo cuarto y el resto entre el trigésimo y el trigésimo cuarto. El resultado fue que hubo tres diputadas de diecisiete del Grupo Popular por Madrid en el Congreso.

Por último, cabe señalar que en las elecciones a la Asamblea de Madrid de 2003 se reprodujo el mismo esquema con la salvedad de que la lista del Partido Popular aparecía encabezada por una mujer (Esperanza Aguirre Gil de Biedma) al igual que la lista del PSOE para las elecciones locales de 2003 por el Municipio de Madrid (Trinidad Jiménez García-Herrera). Se ha de advertir que en el caso de los Concejales la situación resultó un poco mejor aunque también se reprodujo el patrón anterior en el que aparecían algunas mujeres colocadas en puestos iniciales produciéndose un vacío en puestos intermedios con lo que el número final de mujeres electas descendió a un resultado de entre un 5% y un 20%. Como último dato a destacar se ha de mencionar que, en todos los niveles, pero especialmente en las elecciones a la Asamblea de Madrid, la formación política de Los Verdes no sólo incluye un 49% de mujeres en sus listas, sino que utilizó un sistema de alternancia en las candidaturas asegurándose, así, que las mujeres también pudieran optar a constituirse en representantes.

En las últimas elecciones municipales y autonómicas de 2007, el panorama ha cambiado radicalmente como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. A modo de apunte, en las elecciones a la Asamblea de Madrid, todas las formaciones políticas cumplen con el porcentaje mínimo del 40%. No obstante, cabe señalar algunas cuestiones para incidir en que la igualdad cuantitativa ha de ir acompañada de una auténtica conciencia social. Así, por ejemplo, en ninguna de las listas presentadas exis-

te una presencia femenina del 60%. Es decir el umbral del 40% se reserva a las mujeres e, incluso, parece que, en ocasiones, se cumple con dificultad ya que en ningún caso se llega al 50%. Izquierda Unida se sitúa muy cerca, en el 49% y le sigue los Verdes, el Partido Popular y después el PSOE. Un dato positivo es que el PSOE ha mejorado la horquilla del 40/60 en el tramo de los 14 primeros puestos apostando por la alternancia. Por su parte, el Partido Popular continúa liderado por la única Presidenta de Comunidad Autónoma, Esperanza Aguirre Gil de Biezma. Sólo Izquierda Unida y Alternativa Española incluyen una mujer en sus cabezas de lista. En el ámbito municipal, por Madrid, se reproduce la situación salvo porque sólo figura una mujer cabeza de lista en el Partido Alianza Iberoamericana Europea<sup>72</sup>.

70

Ya se han mencionado otros factores. Recuérdese que Pipa NORRIS también habló de la magnitud del distrito, esto es, el número de escaños por distrito y la asignación de escaños según los votos. NORRIS, P., "Proceso de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada", en URIARTE, E., y ELIZONDO, A., *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 165. Y SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los pulpitos*, ob. cit., p. 55. Y MATLAND, R.E. "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales", [www.idea.int/publications/wip/upload/chapter\\_03-2.pdf](http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_03-2.pdf), p. 124.

71

Información obtenida a partir de las papeletas de voto que contienen las candidaturas presentadas por las formaciones políticas para las elecciones a Cortes Generales de 2004, por Madrid. El modelo se reproduce en el Parlamento europeo (Datos de las Listas de candidaturas para las elecciones de 1999).

72

Información obtenida a partir de las papeletas de voto que contienen las candidaturas presentadas por las formaciones políticas para las elecciones autonómicas y municipales de 2007, por Madrid.

73

Información obtenida a partir de la página web del Congreso [www.congreso.es](http://www.congreso.es). Recientemente, sobre el proceso de paridad electoral, véase MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., *Cuota electoral de mujeres y Derecho Constitucional*, Premio "Mujer y Parlamento Clara Campoamor", Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, pp. 199 y ss.



A mi juicio es importante, por lo tanto, estudiar el trasfondo de la cuestión y no conformarse con la apariencia de la evolución experimentada a partir de los porcentajes generales para valorar si, efectivamente, se está persiguiendo la igualdad real. Por todo ello, pienso que una iniciativa como la LO 3/2007 evita mejor las eventuales manipulaciones electoralistas de los partidos políticos que colocan a las mujeres en sus listas electorales con únicos fines de oportunismo político situándolas lejos de la posibilidad de acceder a reales puestos de representación política, adulterando así la supuesta visión o perspectiva de género que algunos predicán.

#### 4. INICIATIVAS LEGISLATIVAS A FAVOR DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARITARIA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

**1**

**Iniciativas parlamentarias para la reforma de la LOREG. Los antecedentes de la paridad**

En el ordenamiento español, se han realizado algunos intentos de modificar la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) con el fin de introducir reformas tendientes a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a cargos electos. Se señalan a continuación los que surgieron a partir del año 2001<sup>73</sup>.

La Proposición de Ley presentada el 16 de noviembre de 2001 para la Reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) (Orgánica) (122/000153) presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, tras una amplia exposición de motivos con la mención de Instrumentos internacionales, comunitarios y nacionales para la base de una participación equilibrada de hombres y de mujeres en la toma de decisiones, expone en artículo único la posibilidad de añadir un apartado 4 al artículo 44 de la LOREG que encabeza la Sección 2.<sup>a</sup> sobre “Presentación y proclamación de candidatos”,

con el siguiente texto: “La candidatura en una circunscripción electoral deberá tener una presencia equilibrada de hombres y de mujeres de forma que su composición no supere el 60 por ciento ni sea inferior al 40 por ciento de uno y otro sexo. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista y en cada tramo de cada cinco nombres de la misma, salvo para las Elecciones Municipales, en municipios con un número de residentes inferior a 2.000, de acuerdo con el artículo 187.2 de la presente Ley. Si el número de miembros de la candidatura fuese legalmente inferior a cinco, la proporción entre hombres y mujeres, será, en todo caso, la más cercana posible al 50%”.

Representó ésta una formulación pionera sobre la inclusión de la igualdad de género en materia política aunque, quizás, se preocupó apresuradamente de cubrir mínimos expresados en porcentajes sin establecer de forma clara la disposición final de las candidaturas en la lista. Piénsese que, por ejemplo, el 40% de mujeres en un tramo de cinco candidaturas resultan ser dos de cinco lo que, inicialmente, puede suponer una óptima proporción. Sin embargo, al ser aleatoria la disposición de las candidaturas sin orden determinado podría darse la siguiente situación: [Hombre-H-H-Mujer-M] [H-H-H-M-M] y, así sucesivamente. Conforme a esta estructura, podría ocurrir que un Grupo parlamentario que disponga de ocho escaños obtenga un resultado final de seis hombres electos y de dos mujeres electas desvirtuándose, en la práctica, el espíritu de la fórmula con porcentajes más cercanos al 25% que al 40% sin que, en realidad, el partido haya incumplido el porcentaje legal sobre su lista. En este sentido, me parece una redacción que refleja un importante fin numérico pero no tanto un ideal de igualdad.

Algo más atrevida se mostró la Proposición de Ley que presentó el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida el 25 de enero de 2002 sobre el acceso en condiciones de igualdad de mujeres y hombres a los mandatos electorales y funciones electivas (Orgánica) (122/000170). Prácticamente en los

mismos términos que se expresó la Ley francesa –incluyendo el título–, la propuesta se plantea para el establecimiento de forma obligatoria de la paridad numérica entre los hombres y las mujeres que figuren en las listas de las candidaturas de los partidos políticos. Añade un punto 10 al artículo 46 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de manera que la diferencia entre el número de candidatos de cada sexo en las candidaturas suscritas por los representantes de los partidos, federaciones y coaliciones, y por los promotores de las agrupaciones de electores, no sea superior a uno, lo que supondría la igualdad numérica prácticamente total o absoluta.

El Grupo Mixto presentó el 31 de julio de 2002 una Proposición de Ley para la Reforma de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a cargos electos (Orgánica) (122/000236). Comenzó con una significativa Exposición de motivos en la que declaró la necesidad de “Feminizar la sociedad. Significaba incorporar en el ámbito público y de la decisión política el máximo número de mujeres para que la anomalía democrática por la que las mujeres están sistemáticamente infra-representadas en los lugares de toma de decisiones, desaparezca”. Posteriormente, se añadió un nuevo artículo 44 bis proponiendo la alternancia en las candidaturas. Se redujo la fórmula porcentual en un 30%/70% para Municipios y Cabildos Insulares canarios con un número de residentes entre 2.001 y 10.000. Menos igualdad.

El 8 de abril de 2003, se presentaron en el Congreso tres Proposiciones de Ley sobre paridad. Una, del Grupo Parlamentario Socialista; otra, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida y otra, del Grupo Parlamentario Mixto. En los dos primeros casos las propuestas reprodujeron los textos anteriormente presentados y en el caso de Iniciativa per Catalunya-Verdes (ICV) se propuso un sistema cremallera de alternancia entre hombres y mujeres y fijó un período de implantación gradual para que todos los parti-



dos se adaptasen. Quizás, esta suerte de cláusula de adaptabilidad temporal sea una sensata opción para que, como sucediera en el caso francés, no tengan que aparecer como diputadas las abuelas de los militantes. Las tres proposiciones fueron rechazadas por el Partido Popular al entender que la condición sexual no ha de ser motivo de inclusión o de exclusión en una lista electoral.

El 5 de abril de 2004 se presentó por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde - Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya-Verds, la Proposición de Ley de reforma de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a cargos electos (Orgánica) (122/000028) con el objetivo de añadir un nuevo artículo 44 bis que incluyera la alternancia en las listas electorales. También se rebajaba la representación 30%/70% en los mismos términos que en la propuesta de 2002.

El 16 de abril de 2004 se presentó por el Parlamento de Canarias la Proposición de Ley por la que se modifica el apartado 3 del artículo 46 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Orgánica) (125/0000005) al que se le añadió un apartado segundo en los siguientes términos: “Salvo casos excepcionales, las listas propuestas respetarán el principio de democracia paritaria, de tal manera que cada uno de los géneros no sea inferior ni superior al cuarenta o el sesenta por ciento, garantizándose dicho porcentaje por tramos de cinco candidatos y en la totalidad de la lista. En el supuesto de que ello no fuera posible, junto con la candidatura se presentará escrito motivado con las razones que impiden el cumplimiento del citado principio”. De esta propuesta es relevante destacar el llamamiento inicial al principio de Democracia paritaria y la previsión de la justificación pertinente en caso de incumplimiento de la ley.

En todo caso, la propuesta canaria abrió de nuevo el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados y las Diputadas hasta el punto de salir vo-

tada favorablemente la toma en consideración de la propuesta aunque convirtiendo el texto en una aportación para una ponencia en el futuro que tratase de conseguir el mayor consenso. Se han planteado si estas iniciativas respondían a la conciencia real de imponer, mediante ley electoral, la igualdad de género en la toma de decisiones políticas o, si, por el contrario, se realizaban para hacer un uso partidista de la inclusión de las mujeres en política<sup>74</sup> o incluso para aprovechar la brecha y abordar otras modificaciones electorales ajenas a la igualdad.

## 2

### Las iniciativas más pioneras. La legislación autonómica

Mientras los Grupos Parlamentarios ven frustrados sus sucesivos intentos de reformar la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, algunas Comunidades Autónomas consiguieron aprobar Leyes que les permitieron evolucionar en este campo. Por ejemplo, en materia electoral, se aprobó la Ley de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares introduciendo un apartado 4 a su artículo 16 en el que se previó la alternancia de candidatos de uno y otro sexo. Paralelamente, se aprobó, en similar sentido la Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha que añadió un nuevo apartado 1 bis al artículo 23 dentro del Capítulo II dedicado a la “Presentación y Proclamación de candidatos” de la Ley autonómica. Se optó por introducir como modelo de paridad la alternancia en las listas electorales hasta el punto de establecer que los puestos pares serán para los de un sexo y los impares para el otro. A continuación, se expuso la sanción oportuna para el caso de incumplimiento, estableciendo que la Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para las personas candidatas como para las personas suplentes.

Ambas leyes fueron suspendidas de forma cautelar por el Tribunal Consti-

tucional a partir de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno del Partido Popular en el año 2002 con base en las siguientes razones.

- En primer lugar, se consideró una violación competencial en el acceso a los cargos públicos conforme al artículo 149.1.1 CE en tanto que sólo a las Cortes les corresponde la distribución de candidaturas por razón de género ya que su aplicación por las Comunidades Autónomas produciría desigualdades inadmisibles constitucionalmente.
- En segundo lugar, se consideró violada la reserva de Ley Orgánica en conexión con el motivo anterior, de modo que se argumentó que un extremo tan importante para el régimen electoral general como es la paridad había de estimarse incluido en la materia de régimen electoral general reservada a Ley Orgánica.
- En tercer lugar, se refirió a la vulneración del artículo 14 CE y del artículo 23.2 CE en relación a los citados argumentos por los que se consideraba fragmentado el cuerpo electoral de aceptar la democracia paritaria en identificación de las mujeres con otras categorías sociales en contra de lo que dispone el artículo 68.5 CE sobre la unidad del pueblo español representada en la Cámara.
- Por último, también se consideró violado el artículo 6 CE en relación con el derecho de asociación del artículo 22.1 CE al considerar ineliminable la esfera de autodeterminación asociativa de los partidos políticos.

Ya se han tratado los últimos argumentos en contra de estas leyes de cuotas. Sin embargo, sobre el argumento inicial de la supuesta falta de competencia de las CCAA para dictar leyes de este tipo se explica el profesor Salazar Benítez al afirmar que la adopción de cuotas electorales por las leyes autonómicas supondría aún menos problemas que su inclusión en la LO-REG al encontrar apoyo en los Estatutos de Autonomía como sucede en el caso andaluz o también en el caso



del Estatuto de Castilla-La Mancha cuyo artículo 4.3 obliga a propiciar la efectiva igualdad del hombre y la mujer y promover de un modo eficiente que las Cortes de la Región se integren de modo paritario por personas de ambos sexos. En este caso, el mandato contenido en el Estatuto de Castilla-La Mancha no podría obviarse por la Ley electoral de esta Comunidad Autónoma.

En este sentido, los Estatutos de algunas Comunidades Autónomas también suelen incluir, entre sus competencias, referencias a la posibilidad de realizar acciones a favor de la mujer. Así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña menciona, entre las competencias exclusivas, “la promoción de la mujer” en el artículo 9<sup>74</sup>. Más interesante en este extremo se mostró la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada en septiembre de 2005. En el artículo 41 se estableció la necesaria acción de los poderes públicos para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres, bajo la rúbrica “Perspectiva de género” y el artículo 56, sobre “composición y régimen electoral”, ordena en el apartado 3 que “la legislación electoral de Cataluña debe establecer criterios de paridad entre mujeres y hombres para la elaboración de las listas electorales”. Asimismo, el artículo 13 de la Proposición de Ley Electoral de Cataluña, reza que “para garantizar una representación parlamentaria sin discriminación de género, la lista que presente cada partido, federación, coalición o agrupación de electores tendrá que contar con un máximo del 60% y un mínimo del 40% de candidaturas pertenecientes a cada género, calculados para el conjunto de la lista y en cada tramo de cinco candidatos”.

En el caso de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha se especificaron, en conexión con las necesidades de esta Comunidad Autónoma, algunas condiciones de elegibilidad así como causas de incompatibilidad sin que por ello se afectase al contenido básico del sufragio pasivo. Así, creo acertada la afirmación de Salazar Benítez de que cualquier normativa electoral autonómica podría incluir unos determinados requisitos en la configuración de las listas puesto que,

como se ha señalado, no se está, en ningún caso, afectando al contenido esencial del derecho fundamental, sino dibujando las mejores condiciones para su pleno ejercicio<sup>75</sup>. En realidad, no está claro que, como expone el profesor Salazar Benítez, el hecho de que las Comunidades Autónomas introduzcan preceptos con contenido de paridad para sus listas electorales en cumplimiento de las leyes orgánicas por las que se aprobaron sus respectivos Estatutos, esté invadiendo las competencias del Estado. Según la Disposición adicional 1<sup>a</sup>, el Título I de la LOREG no se encuentra entre los que no pueden ser, en ningún caso, modificados ni sustituidos por la legislación de las Comunidades Autónomas<sup>76</sup>.

En todo caso, tanto si se defiende esto último como si se prefiere entender que existe cierto conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas en tanto nos encontramos ante la configuración de derechos fundamentales, creo que con el objeto de que la Democracia paritaria representativa se realice en la misma medida y sea una garantía igual para todos y para todas, incluso con independencia del enclave territorial, y con el fin de que no tenga por qué haber más mujeres en el Parlamento Andalúz que en el Murciano como, de hecho, ha sucedido, me parece que la inclusión de la reserva electoral en la LOREG ofrece más garantías para la mayor y mejor realización de la igualdad de género en materia política. Incluida la paridad en la LOREG, será también de aplicación a las elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas como determina el punto 2 de la Disposición Adicional 1<sup>a</sup> respecto del artículo 44 LOREG. En cualquier caso, esta cuestión puede entenderse resuelta por la fórmula por la que opta el art. 44 bis LOREG al prever su aplicación en caso en el que las normas de las Comunidades Autónomas no sean más favorables para la presencia equilibrada de mujeres y de hombres<sup>78</sup>.

Asimismo, cabe mencionar que la Comunidad Autónoma Andaluza estuvo algún tiempo tras una reforma para alcanzar la Democracia paritaria, que consiguió en marzo de 2005. Ya en años anteriores presentó una Proposición no de Ley pa-

74

Al uso electoralista de la inclusión de mujeres en las listas de candidatos se le ha denominado ‘efecto bola de nieve’. Esto es, aplicada la cuota por un partido político, los demás se precatan de que incluir mujeres en sus listas es positivo desde un punto de vista electoral. NAVARRO GARZÓN, M., “Propuesta de modificación de la Ley Electoral española para introducir la democracia paritaria”, en SAAVEDRA RUIZ, P., (Dir.) *Hacia una Democracia Paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, CELEM, Palermo, 1999, p. 263.

75

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE de 21 de diciembre de 1979. Modificada por la ley 17/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. BOE de 2 de julio de 2002.

76

SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los pulpitos*, ob. cit., p. 161. También, en el argumento competencial se extiende SEVILLA MERINO, J., “Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria”, *Colección Cuadernos Feministas*, núm. 4, Institut Universitari d’Estudis de la Dona, Universidad de Valencia, 2004, pp. 108-112. En contra, ARCE JANÁRIZ, A., “Primeras leyes en España sobre paridad electoral”, *La Ley*, Año XXIII, núm. 5.617.

77

SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los pulpitos*, ob. cit., pp. 160-161. Del mismo autor, “La necesaria transversalidad de la igualdad de género. Un análisis de las leyes autonómicas”, *IVAP*, núm. 75, 2006, pp. 173-174.

78

Sobre esta cuestión, BIGLINO CAMPOS, P. (Dir.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Justel, Madrid, 2008, pp. 101-103. También SEVILLA MERINO, J., “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, pp. 143 y ss.





ra instar al Gobierno de la Comunidad a presentar un Proyecto de Ley de Democracia paritaria para las elecciones andaluzas. El texto, previsto para el último trimestre del 2002 y más flexible que sus homólogos, optaba por un sistema de incentivos económicos para los partidos que cumplieren con el binomio 40%/60%. Pero en aquél entonces el Gobierno autonómico hizo caso omiso de la Cámara aunque los esfuerzos prosperaron hasta la aprobación del Capítulo VIII de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas que, desarrollada por el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, dispone que deberá ser paritaria, respetando la proporción de 60%/40%, la composición en los órganos consultivos y de asesoramiento de la administración de la Junta de Andalucía<sup>79</sup>. Finalmente, la Comunidad Andaluza aprueba la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, reformando el artículo 23.1. La redacción nueva establece, en los mismos términos que hicieron las leyes balear y manchega, que “La presentación de candidaturas, en las que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo día posterior a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir en cada circunscripción y, además cuatro personas candidatas suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares”. La Ley andaluza también fue recurrida por el Grupo Popular en el Congreso, por los argumentos anteriormente expuestos, ante el Tribunal Constitucional. En mayo de 2007, la Comunidad Andaluza aprobó el Proyecto de Ley para la promoción de la Igualdad entre hombres y mujeres en el que incluye la mínima representación del 40%.

También la Ley Vasca 4/2005 previó en la Disposición Final Cuarta la suma de un nuevo párrafo del artículo 5 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, con otra fórmula, que determina que “Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones

o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esta proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para los suplentes”. Aunque la fórmula empleada por la Ley vasca establece unas condiciones más flexibles en la colocación de las personas candidatas en la lista electoral, el resultado que se obtuvo en las pasadas elecciones autonómicas –celebradas pese al recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados y diputadas del Grupo Popular en el Congreso–, fue de gran relevancia histórica al estar, por primera vez, un parlamento autonómico, representado por más mujeres que hombres (39/36).

Algunas Comunidades Autónomas también han llevado a cabo otro tipo de políticas públicas desarrolladas en legislación específica sobre igualdad que han resultado ser un claro precedente, por su contenido pionero y comprometido, de la actual LO 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Así, por ejemplo, en razón de un articulado completo y comprometido para construir el camino hacia la igualdad efectiva, cabe señalar la Ley Vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Resulta destacable el enunciado de estos ideales en la Exposición de motivos estableciendo un propósito de transformación de las estructuras sociales que siguen respondiendo a una jerarquización de las relaciones entre hombres y mujeres, así como la eliminación de estereotipos sociales que observan a las mujeres como objeto de múltiples discriminaciones. Para combatirlo, se insta a las políticas públicas transversales que erradiquen esta desigualdad en todos los ámbitos de actuación públicos y privados. La Ley Vasca pone especial énfasis en el necesario cambio de las mentalidades en los hombres para abordar exitosamente estas prácticas

para la igualdad<sup>80</sup>. Especialmente ocu- rrente y comprometida se muestra la ley en el contenido de conceptos como el de acción positiva.

También es de interés mencionar por su carácter precursor, la Ley Valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres. Insiste en difuminar la línea marcada entre la esfera de lo público y de lo privado y de los campos reservados a las mujeres y a los hombres en virtud de estos parámetros. En el Preámbulo advierte del déficit inexplicable que mantienen las mujeres en la participación política lo que se aleja de la proporción que existe en la sociedad y del sistema democrático. Continúa estableciendo que “El concepto de democracia sólo adoptará un sentido real y dinámico, como corresponde a la expresión más acabada de esta forma de gobierno, cuando las orientaciones políticas sean definidas en común por mujeres y hombres teniendo en cuenta, de forma equitativa, los intereses y aptitudes de todas las personas”. Para todo ello se insta a las administraciones públicas a impulsar los cambios necesarios estructurales e institucionales desde la “transversalidad de género”. La acción para el aumento de la participación política de las mujeres se expresa en el articulado (Capítulo II) a modo de incentivos, estableciendo que se favorecerá la presencia de la mujer en las candidaturas presentadas a las Corts Va-

79

SEVILLA MERINO, J., “Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria”, *cit.*, pp. 103-105. También sobre las leyes, más generales, sobre igualdad de las Comunidades Valenciana y Aragonesa.

80

Sobre estas cuestiones, SALAZAR BENÍTEZ, O., “La necesaria transversalidad de la igualdad de género. Un análisis de las leyes autonómicas”, *cit.*, pp. 174 y ss.

81

Es interesante destacar que el borrador del Anteproyecto incluye las definiciones de discriminación directa e indirecta y el uso de la expresión acción positiva, aunque en este último caso no la define ni aboga por la expresión género en lugar de la de sexo. [www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es) En torno al debate de la LO 3/2003, véase SEVILLA MERINO, J., “Paridad y leyes electorales”, *cit.*, pp. 143 y ss.

82

BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007.



lencianes. Así, también dispone la Ley Valenciana que los medios de comunicación de titularidad pública, tendrán en cuenta en la disposición del tiempo gratuito las candidaturas con presencia equilibrada de mujeres y hombres. Asimismo, las subvenciones electorales se incrementarán en un 10% para los escaños obtenidos por mujeres.

En esta época, también se aprobó la Ley de Castilla y León, 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León. La Ley, en el Preámbulo y en el artículo 1, justifica su actuación, además de en los preceptos constitucionales aplicables, en el mandato incluido en el artículo 32.1.19<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, de promover integralmente la igualdad de la mujer mediante medidas de acción positiva. Establece como objetivos, entre otros, promover la participación de las mujeres en los asuntos públicos (artículo 2.8) a través de medidas de acción positiva recogidas, de manera genérica, en el artículo 17 limitándose a incentivar, favorecer y eliminar los obstáculos para la participación de las mujeres en organizaciones representativas de intereses públicos. Se concreta brevemente el objetivo en el artículo 24 al instar a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma a promover las medidas necesarias, incluso las de carácter económico, que fueran necesarias para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a las funciones y cargos públicos.

Por último, la Ley más antigua fue la Ley Foral de Navarra 32/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La Ley establece medidas genéricas de impulso de asociacionismo de mujeres para el incremento de su participación social y de promoción de la presencia igualitaria de hombres y mujeres en los órganos de decisión de los partidos políticos, así como en las candidaturas con que concurren a las elecciones, y a aquellas fuerzas políticas que aumenten la presencia femenina en las candidaturas (art. 2 c)).

Es interesante observar cómo las Leyes aprobadas antes del año 2004 tienen importantes objetivos y paquetes de medidas que, sin embargo, no se especifican de forma concreta en materia electoral ya que la constitucionalidad de estas medidas ha sido puesta en tela de juicio por un gran sector social y doctrinal. Aún lo es pero en menor medida lo que se refleja, junto al cambio de ideología política en la dirección del gobierno, en las nuevas disposiciones normativas autonómicas o estatales que surgen, especialmente, a partir del año 2005 y que encuentran su máximo exponente en la nueva Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

De nuevo me remito a la Ley Vasca para destacar su apuesta para la Democracia paritaria ya que en un amplio abanico de materias y medidas plasmadas en el Título Preliminar, la Exposición de motivos y el articulado, consigue elaborar un marco ejemplar. En él conviven el derecho a la igualdad, el principio de igualdad de oportunidades y la acción positiva con el reconocimiento del derecho a la diversidad y a la diferencia como la aceptación de la composición dual de la Humanidad, lo que no sólo no es óbice para la consecución plena de la igualdad, sino que constituye un presupuesto para su definitiva comprensión como un valor democrático.

### 3

#### **El resultado: La LO 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres**

El proceso descrito culminó en la presentación del Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre hombres y mujeres aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de marzo de 2006<sup>61</sup>. Ya el Anteproyecto propuso entre sus diversos objetivos para la consecución de la igualdad de género, una composición equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales. Finalmente, el Proyecto de Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (121/000092) presentado el 5 de junio de 2006, optó por incluir en el texto una representación política equi-

librada de hombres y mujeres bajo la horquilla del 40% y el 60%. Tras las más de 300 enmiendas presentadas y el desarrollo del proceso legislativo, se aprueba la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres<sup>62</sup>. Tras reconocer en la Exposición de Motivos (III) la preocupación por el alcance de la igualdad efectiva en el ámbito de la participación política, tanto en su nivel estatal como en los niveles autonómico y local, incluye en su Disposición Adicional 1<sup>a</sup> el concepto de lo que se entiende por presencia o composición equilibrada. Así, se enuncia que “A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”. A continuación, la Disposición Adicional segunda establece la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General añadiendo un nuevo artículo 44 bis, en el que se prevé 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”. Ello implica el establecimiento de un mínimo de representación del 40% y, a su vez, un máximo del 60%. Sigue diciendo la LO 3/2007 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”, entendiéndose éste el comprendido en la horquilla señalada del 40-60.

En el apartado final, la LO 3/2007 establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan mejorar esta distribución, al estilo, por ejemplo, de la Ley manchega, balear



o vasca. Así, reza: “En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas”. Posteriormente, en un apartado segundo, se dispone la colocación en las listas lo que considero un elemento imprescindible para cumplir con la garantía de la efectividad de la igualdad. De este modo, se dice que “También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista”. Finalmente, en el apartado 3 se establece la misma previsión para las listas de suplentes<sup>83</sup> y en el apartado 4 se señala que en el caso de las candidaturas para el Senado, las listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico.

Para el caso de las candidaturas que se presenten en los municipios con igual o menos de 3.000 habitantes y las candidaturas que se presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes, no será aplicable el artículo 44 bis. Asimismo, en las convocatorias a elecciones municipales que se produzcan antes del 1 de enero de 2011, lo previsto en el artículo 44 bis, sólo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes. Finalmente, en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado, este artículo 44 bis se aplica también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas.

Así, pues, la LO 3/2007, constituye, de entrada, un hito importante en la consecución de la igualdad real que

aboga por la inclusión de hombres y de mujeres en todos los ámbitos y esferas a cualquier nivel. De hecho, ya su propio encabezado implica un cambio en la perspectiva de género al incluir, en un mismo plano, a hombres y mujeres en igualdad. De ahí, que se hable de igualdad de mujeres y de hombres y no de igualdad entre hombres y mujeres. Ello supone dar un paso más en la consecución de la igualdad eliminando cualquier connotación de subordinación o de enfrentamiento y apoyando la idea de que la lucha por la igualdad es de todos y de todas y no de todas frente a todos<sup>84</sup>.

Desde mi punto de vista, se echa de menos en la Exposición de Motivos II una referencia al pensamiento político femenino en el mismo plano en el que si se ha incluido una referencia al pensamiento político masculino al enunciar las palabras de John Stuart Mill cuando, en denuncia de la posición de inferioridad social y jurídica de la mujer, abogó por aquella “*perfecta igualdad que no admitiera poder ni privilegio para unos ni incapacidad para otros*”. Pero grandes argumentos defendidos por mujeres como Olimpia de Gouges, Lucretia Mott, Elisabeth Cady Stanton, Mary Wollstonecraft, Clara Campoamor, Victoria Kent, en definitiva, la voz de tantas mujeres, podían haber servido de introducción a una Ley que quiere garantizar su presencia en todos los ámbitos, incluido el de la política, con el objetivo fundamental de mejorar la calidad de la representación y, con ella, de la democracia<sup>85</sup>.

Por consiguiente, considero positiva una Ley de este tipo que se configura como una evolución lógica del derecho a la igualdad de hombres y de mujeres recogido en la Constitución española y del desarrollo de los postulados enunciados en Tratados, Acuerdos o Textos y Documentos internacionales y comunitarios. De entre ellos, merece la pena traer a colación la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>86</sup>, la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Pekín de 1995, así como el artículo 141 del Tratado de Niza para la adop-

ción de acciones positivas y otros Textos como, Directivas, Resoluciones, Recomendaciones o Planes de Igualdad.

En razón de los motivos expuestos y teniendo en cuenta las normas señaladas y las propuestas existentes en el contexto europeo e internacional y valorada su posible adopción en el ordenamiento español, conjugando el principio de igualdad con la adopción de medidas de acción positiva en relación al sistema electoral, se aprecia que la mayor novedad de la LO 3/2007 radica, como ella misma enuncia, en la Exposición de Motivos III, en la prevención de esas conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Así, se han descrito las que se prevén legislativamente, según la LO 3/2007, para el equilibrio de la representación política de hombres y de mujeres.

#### 4

### La aplicación de la LO 3/2007. Algunas consideraciones para la Democracia paritaria

Partiendo de una valoración positiva de la Ley estudiada, quizás, pueden considerarse ciertos apuntes que, en relación a algunos problemas de aplicación de la LO 3/2007, podrían establecerse, tanto desde la perspectiva teórico-política como desde el aspecto práctico, en aras de un mejor modelo de Democracia paritaria para la mayor efectividad de la igualdad.

En primer lugar, creo que hubiera sido interesante realizar una mención expresa del principio de Democracia paritaria como la condición primigenia para la plena ciudadanía. En este punto, el postulado de Democracia paritaria debería cumplir con la función de servir como principio inspirador y fundamentador del tenor de la norma al representar una condición esencial para que el desarrollo del derecho de sufragio sea efectivo y su ejercicio por los ciudadanos y las ciudadanas constituya un requisito inescindible del Estado social y democrático de Derecho. Ello ha de comportar la participación equilibrada de hombres y mujeres en los cen-



83

La Instrucción 5/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central interpreta que, conforme al sentir y objetivo de la Ley Orgánica 3/2007, las reglas de composición equilibrada en las candidaturas electorales deben aplicarse de forma independiente a la lista de personas candidatas y a la lista de personas suplentes. A mi juicio, es esta una correcta interpretación si se quiere atender a que la real preocupación de esta norma es la opción real en la ocupación paritaria de escaños.

84

Anuncia el profesor Octavio Salazar que el precedente ya se encontró en la Ley Vasca. SALAZAR BENÍTEZ, O., "La necesaria transversalidad de la igualdad de género. Un análisis de las leyes autonómicas", *cit.*, p. 176.

85

Puede consultarse MACÍAS JARA, M., "Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana de Olimpia de Gouges y Declaración de Seneca Falls. La voz de las mujeres", en GARCÍA SAN MIGUEL, L. (Editor), *Filosofía Política. Las grandes obras*, Dykinson, Madrid, 2006.

86

El artículo 7 establece: "Los Estados tomarán las medidas apropiadas para la igualdad entre hombres y mujeres, eliminar la discriminación contra la mujer en la vida pública del país y en particular, garantizarán en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a votar en todas las elecciones y referendums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objetos de elecciones públicas".

87

SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los pulpitos*, *ob. cit.*, p. 160.

88

No obstante, se ha de matizar que, como ya se puso de manifiesto, en el caso de los parlamentos actuales, la baja presencia de mujeres en los escaños no se ha debido, a la falta de afiliación a los partidos políticos sino a la desigualdad de género en materia política. Sobre la exigencia de tomar como base el criterio de población femenina afiliada o de trayectoria política, véase, SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los pulpitos*, *ob. cit.*, p. 160. También, BALAGUER CALLEJÓN, expresa que "no parece que un sistema de exigencia de listas paritarias se pueda imponer de una sola vez y a todos los niveles electorales". BALAGUER CALLEJÓN, M.L., "Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico-constitucional español", *Artículo 14. Una perspectiva de género*, núm. 4, mayo 2000, p. 4.

89

El voto particular que realiza el Magistrado J. Rodríguez-Zapata se formula en base a la falta de pronunciamiento por el Tribunal de las cuestiones de fondo señaladas. Alguna de las sentencias que resolvió el Tribunal Constitucional en materia de impugnación de listas electorales también hizo referencia a otros derechos en juego como la libertad ideológica y la libertad de asociación, así como al valor de la igualdad del artículo 1.1 CE. Sobre ellos no se pronunció el Alto Tribunal. STC 105/2007, de 10 de mayo.

90

STC 127/2007, de 22 de mayo, FJ 4. El Tribunal Constitucional consideró que el incumplimiento por el partido de la LOREG pareció tener la intención de cuestionar la constitucionalidad de tal norma cuando a todas luces era evidente que podía haber adecuado la lista electoral a la norma y no lo hizo, denegándoles, así, el amparo.

tros y órganos de decisión y de representación política.

No obstante, la actual LO 3/2007 no realiza esta inclusión. Me parece que hubiera sido interesante que se advirta en la norma sobre el significado y la trascendencia del principio de Democracia paritaria que podría enunciarse en el pórtico de la LOREG para después materializarse en el articulado en los términos en los que ha procedido la LO 3/2007. Así, también creo que la mejor opción, tal y como figura en la norma de referencia, estriba en la modificación del artículo 44 de la LOREG que, como es sabido, abre la Sección Segunda del Capítulo VI dedicada a la "Presentación y proclamación de candidatos", en lugar del artículo 46 LOREG porque este precepto regula los requisitos formales para la presentación de candidaturas, mientras que el artículo 44 LOREG recoge las condiciones esenciales para que los partidos políticos, las federaciones, las coaliciones y las agrupaciones de electores puedan presentar listas de personas candidatas. Por lo tanto, la paridad ha de ser una condición esencial, *sine qua non*, para la presentación y proclamación de listas de personas candidatas y no sólo un requisito formal o de mera confección de la lista, como la mención del nombre y los apellidos de las personas candidatas, los símbolos del partido, etc.<sup>87</sup>

De este modo, el artículo 44 LOREG habría de recoger, a mi juicio, tres imprescindibles premisas para alcanzar el objetivo de la Democracia paritaria.

■ En primer lugar, la medida para la igualdad de género que enuncia el nuevo texto del artículo 44 de la LOREG debería, a mi juicio, haber establecido una cierta correlación con el número de mujeres afiliadas a los partidos políticos. De esta manera, el porcentaje de mujeres que se incluya en la lista de candidatos se establecerá en virtud del porcentaje de mujeres afiliadas al partido<sup>88</sup>. Parece más interesante y eficaz que la exigencia de igualdad real, en esta materia, se construya sobre la misma realidad. Es decir, a mi parecer, no conviene reinventar cualquier equidad numérica,

sino construir sobre la realidad existente la paridad. La cuestión de la afiliación también ha suscitado algunos problemas de aplicación. Por ejemplo, la lista de personas candidatas presentada por Falange Española de las JONS a las Elecciones locales de mayo de 2007 en la localidad de Brunete fue excluida por incumplir el artículo 44 bis LOREG al haber incluido en la lista diez mujeres y tres varones. La formación política explicó que tal circunstancia se debió a que no encontraron candidatos masculinos suficientes que quisieran figurar en la candidatura e incluyó en la lista a los tres hombres que tiene afiliados en dicha localidad. La Ley de Igualdad no establece ningún requisito en torno a la afiliación a la hora de figurar en una lista electoral. En este supuesto, el Tribunal Constitucional únicamente consideró que no se ofreció la posibilidad de subsanar el defecto pero no se pronunció sobre la afiliación en relación al cumplimiento del art. 44 bis LOREG ni sobre la duda de constitucionalidad sobre la LO que parece plantear la formación política al alegar argumentos sobre la restricción de derechos políticos en relación al artículo 6 CE y la posible violación del principio de discriminación del artículo 14 CE<sup>89</sup>. Puede deducirse que la formación política pretendió enmascarar la falta de afiliación masculina para poner en tela de juicio la constitucionalidad de la LO 3/2007. Así parece entenderse posteriormente en la STC 127/2007<sup>90</sup>, en un supuesto similar, al advertirse por el Ministerio Fiscal que no resultaba clara la imposibilidad material alegada por Falange Española de las JONS para completar la lista con suficientes candidatos varones ya que, en este caso, el resto de las candidaturas formadas por mujeres no se encontraban afiliadas a la localidad de Brunete, por lo que el dato de la afiliación no ha sido tenido en cuenta por el partido para elaborar la lista. Asimismo, el Tribunal Constitucional consideró, en este punto, que "no es requisito necesario el de que los miembros de las candidaturas hayan de ser afiliados a los partidos políti-



cos” y continúa señalando que “no estar empadronados en una localidad no constituye un obstáculo para presentarse a las elecciones locales en dicha circunscripción por lo que del mismo modo que optó por incluir a 10 mujeres pudo también cumplir con las exigencia de la LOREG, incluyendo el número de varones oportunos fueran afiliados de otras zonas o personalidades independientes”<sup>91</sup>.

- En segundo lugar, se considera más apropiado para la efectividad de la igualdad un texto similar al establecido en la Ley francesa o en Ley autonómica manchega por el que se prevé un sistema de alternancia de uno y otro sexo para cumplir con la igualdad de género y el equilibrio cualitativo en la toma de decisiones políticas. De esta formulación me parece importante extraer algunas consideraciones. Creo que resulta fundamental para abogar por la inclusión de ambos géneros en la representación política que no exista ninguna mención expresa o acción de favorecimiento a un sexo concreto, mujer u hombre, tal y como contempla la LO 3/2007, ya que este tipo de formulación implicaría observar una necesaria temporalidad de la medida y un cierto control de su cumplimiento. No obstante, se trataría de un control excesivamente preocupado por el objetivo numérico concreto de esta medida de acción positiva, esto es, favorecer a las mujeres, dejando, sin embargo, a un lado el fin último de la igualdad real de género.

Creo que la misma sensación de cumplir objetivos cuantitativos en lugar de cualitativos surgiría si se opta por un texto basado únicamente en porcentajes de mínimos y máximos (30/70; 40/60; etc.). En este caso, no quedaría solucionado el importante inconveniente del orden de las candidaturas y su colocación en las listas de candidatos, dejando de nuevo abierta la posibilidad de que las mujeres continúen relegadas a puestos de cola y, por lo tanto, a la imposibilidad de resultar elegidas. Es difícil, en este supuesto, establecer una relación real entre el cumplimiento del porcentaje por el partido –por ejemplo, 30%– y

la falta de representación femenina suficiente. Dicho de otro modo, el partido puede cumplir con el porcentaje requerido y estar contribuyendo, al tiempo, a una desigualdad soterrada si no coloca a sus candidatas en puestos de liza. Algunas propuestas de reforma que han apostado por establecer porcentajes mínimos y máximos para la representación paritaria de ambos géneros, como la que hiciera el PSOE y la que se ha aprobado en la LO 3/2007 (60%/40%), matizan, creo que acertadamente, que tal proporción –en caso de preferir expresarla en porcentajes– ha de mantenerse en todos los tramos de la lista.

- Este es otro de los requisitos que, a mi entender, habría de incluirse en la redacción de la reforma del art. 44 LOREG. Preferiblemente mediante un sistema de alternancia o, en su defecto, a través de porcentajes, la igualdad de género ha de estar presente en todo el recorrido, en toda la lista de candidaturas presentada por el partido. Si ello no fuera así, se retorna a la arbitrariedad de las formaciones políticas sobre la decisión de que las mujeres ostenten o no puestos de representación y responsabilidad política. No obstante, aun dando cumplimiento a la LO 3/2007, la verdadera paridad, la que genera igualdad real de calidad en la toma de decisiones, ha de ir más allá del mero mantenimiento del porcentaje establecido y actuar con auténtica conciencia democrática. En este aspecto, cabría dudar de esta conciencia si las mujeres aparecen sistemáticamente en una lista de personas candidatas entre los puestos 4 y 5 del tramo de cinco en el que se ha de aplicar la horquilla del 40%/60%. Así, por ejemplo, para las recientes Elecciones Generales de 9 de marzo de 2008, el Grupo Popular ha presentado, en el caso del Congreso de los Diputados<sup>92</sup>, una lista de personas candidatas con la situación descrita entre los puestos 6 y 25. Únicamente entre los puestos 3 y 5 ha aparecido la alternancia de géneros. El Grupo Socialista ha cumplido el porcentaje señalado en la Ley en cada tramo de cinco puestos in-

91

*Idem*, FJ 3.

92

En el caso del Senado, la situación reflejada ha resultado más igualada. Generalmente, la mayoría de las formaciones políticas con tres candidatos, han incluido una mujer; en el caso de cuatro candidatos, se ha optado por el 50% de hombres y de mujeres y en el caso de un candidato, hay formaciones que han apostado por la figura masculina y otras por la femenina.

93

En las Elecciones Generales de 9 de marzo de 2008, por ejemplo, Los verdes Comunidad de Madrid-Los Verdes de Europa (LVCM-LVE), Partido Unionista Estado de España (PUEDE), EuskoAlkartasuna (EA), Nabai y Unión, Progreso y Democracia (UPD) encabezaron la lista con una mujer y la candidatura presentada por Alternativa en Blanco (ABLA) incluyó dos mujeres en los puestos de liza.

94

SSTC 96/2007, de 8 de mayo; 97/2007, de 8 de mayo; 98/2007, de 8 de mayo; 99/2007, de 9 de mayo; 100/2007, de 9 de mayo; 101/2007, de 9 de mayo; 102/2007, de 9 de mayo; 103/2007, de 9 de mayo; 104/2007, de 9 de mayo; 105/2007, de 10 de mayo; 106/2007, de 10 de mayo; 107/2007, de 10 de mayo; 111/2007, de 10 de mayo; 113/2007, de 10 de mayo; 114/2007, de 10 de mayo y 115/2007, de 10 de mayo.

95

Véase la reciente obra de BIGLINO CAMPOS, P. (Dir.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, op. cit., pp. 75 y ss.

96

Por todas, STC 104/2007, de 9 de mayo.

97

BOE núm. 95, de 20 de abril de 2007. Instrucción incluida en prácticamente la totalidad de las Sentencias del TC en este asunto.

98

Por todas, STC 97/2007, de 8 de mayo, FJ 4.



cluyendo dos mujeres por cada tres hombres hasta el puesto 20 de la lista. Sólo entre los puestos 4 a 6, 9 a 11 y 29 a 31 se ha dado la alternancia de géneros. El caso de Izquierda Unida ha sido similar aunque existe mayor constancia en la alternancia entre los puestos 4 a 9. Ninguna de las formaciones mencionadas ha colocado a una mujer entre los puestos 1 y 2 de la lista.

Así, pues, el orden de las personas candidatas en las listas continúa estando en manos de las formaciones políticas que, aun cumpliendo con el principio de representación equilibrada de género que propone la Ley de Igualdad –tanto para el conjunto de la lista como para cada tramo de cinco puestos–, no siempre puede verse materializado en la representación equilibrada real al verse traducidos en escaños en función del orden que hayan ocupado hombres y mujeres en la lista. Por este motivo, se considera que el mejor sistema para la igualdad efectiva es la alternancia de géneros o sistema cremallera en los todos los puestos posibles y, fundamentalmente, en los que presumiblemente van a ser traducidos en escaños. Aún así, queda de nuevo en la conciencia para la igualdad de las formaciones políticas incluir en la cabeza de lista, depositando su confianza, a una mujer<sup>93</sup>.

Ahora bien, para mantener la coherencia con la primera premisa señalada, podría haber resultado más completo contemplar alguna fórmula para aquellos partidos que, por problemas relacionados con la insuficiencia de población femenina o, en su caso, masculina, afiliada al partido, no puedan cumplir con los criterios de paridad exigidos en todos los tramos de la lista. Por ejemplo, se puede prever que, eventualmente, bajo previa y sólida justificación, los partidos con este problema sean eximidos de mantener la paridad numérica en toda la lista pero no así en el tramo inicial de la misma. Podría considerarse tramo inicial el que discurre entre los primeros tres, seis o nueve puestos de la lista. O, en su defecto, en aquellos puestos que la formación política pertinente estime que, en previsiones normales, van a ser traducidos en escaños.

Finalmente, hubiera sido importante, a efectos interpretativos, que el texto de la LOREG hubiera recogido la sanción en caso de incumplimiento del principio y de la garantía de Democracia paritaria. En este punto, la LO 3/2007 no impone ningún tipo de sanción expresa. Se ha de entender que las listas podrán ser impugnadas por incumplimiento del art. 44 de la LOREG siguiendo el procedimiento legislativo establecido. La inclusión en la LOREG de un sistema de sanción más específico en relación a la subsanación de listas por contraindicar la democracia paritaria, podría haber evitado las numerosas dudas de interpretación aplicativa que ha suscitado en este punto la ley y sobre la que versan las sentencias del Tribunal Constitucional sobre esta materia<sup>94</sup>. En casi todos los supuestos las listas cuestionadas fueron impugnadas por carecer de la representación equilibrada de hombres y mujeres exigida por la Ley ya que, en general, se contó con un número menor de mujeres que el requerido, lo que tuvo como resultado la anulación de la candidatura presentada<sup>95</sup>. En este aspecto, en los casos presentados no se solicitó al Tribunal Constitucional que se pronunciase sobre la constitucionalidad de la medida de representación equilibrada entre géneros que estableció la Ley de Igualdad, sino sobre la posibilidad, no ofrecida por la Administración Electoral pertinente, de subsanar la lista de personas candidatas presentada. Algunas formaciones políticas, incluso, alegaron cierto cumplimiento de la diligencia oportuna ya que, cuando tuvieron conocimiento de la irregularidad cometida, intentaron la subsanación pero la Administración Electoral no les otorgó plazo y modo para hacerlo<sup>96</sup>. En casi la totalidad de los casos referidos, se procedió a otorgar el amparo solicitado por entender que no se dio el adecuado cauce de subsanación.

En este punto, la doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido que, en materia de subsanación de irregularidades sufridas en la presentación de candidaturas, los errores cometidos en la presentación de éstas son subsanables,

por lo que las Juntas Electorales han de dar la oportunidad de que se haga. De este modo, considera el Alto Tribunal que una irregularidad de las valoradas en estos supuestos “no puede tener la trascendencia fatal para el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) pues tal defecto es subsanable”. El Tribunal Constitucional se ha apoyado en todos estos asuntos en lo señalado por la Junta Electoral Central (JEC) al pronunciarse en su Instrucción 8/2007, de 19 de abril, para interpretar lo que había de ser adecuado en materia de trámite de subsanación de irregularidades. Así, la JEC, había establecido que “cuando la causa de las irregularidades advertidas, sea el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 bis de la LOREG o en la legislación autonómica aplicable sobre candidaturas paritarias, podrá modificarse el orden de las personas candidatas, o incluir o excluir alguna persona candidata, siempre que con ello se trate estrictamente de subsanar la irregularidad apreciada, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del art. 48.1 de la LOREG”<sup>97</sup>. Si la Ley 3/2007 hubiera previsto siquiera una remisión al trámite de subsanación general previsto en la LOREG, quizás, hubiera ayudado a establecer una pauta más exacta en orden al cumplimiento de la representación equilibrada por las formaciones políticas. En todo caso, el Tribunal Constitucional señaló que el “hecho notorio de que la Ley no prevea dicho trámite de subsanación, sino con carácter previo a la proclamación de candidaturas, no puede en modo alguno llevar a la conclusión de que los defectos, en su día, subsanables devengan definitivos e irreparables tan solo por el irregular funcionamiento de la Administración Electoral (...)”<sup>98</sup>. Así, establece que la interpretación de la legalidad aplicable del modo más favorable al derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE exigía que el órgano judicial, una vez apreciado el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 44 bis LOREG, tendría que, en aras de preservar el derecho de sufragio pasivo, modular los efectos de aquella declaración de nulidad, requiriendo a la



referida Junta Electoral para que otorgase un plazo de subsanación prevista en el art. 47.2 LOREG a fin de adecuar la proporción de personas candidatas exigida por el art. 44 bis LOREG<sup>99</sup>.

Con el fin de solucionar el incumplimiento de la representación equilibrada de hombres y mujeres, algunas leyes en otros países han optado por imponer un sistema de sanciones o bonificaciones en la financiación de los partidos políticos. Sin embargo, tal y como explica Micaela Navarro Garzón, estos sistemas no parecen del todo efectivos<sup>100</sup>. En mi opinión, las sanciones o bonificaciones en el sistema de financiación hacen tambalear la efectividad de la reserva electoral como instrumento para la paridad dejando, de nuevo, en manos de las formaciones políticas poderosas la decisión de cumplir o no con la igualdad.

En conclusión, la infracción del principio de Democracia paritaria debe desencadenar la misma respuesta que el incumplimiento de algún requisito o de alguna causa de inelegibilidad del artículo 6 de la LOREG<sup>101</sup>. La fórmula de sanción que se considera acorde al sistema legal debe atender a la idea de no dar curso a la lista que incumpla el requisito exigido por la Ley. Bien sea una lista que incluya personas menores de edad o diputados y diputadas incurso en alguna causa de inelegibilidad o que excluya a la mitad del cuerpo electoral y del pueblo soberano: mujeres o, en su caso, hombres, por serlo. Se incide en la idea de que las mujeres no son una categoría social. Tampoco los hombres. La existencia del género humano: hombre o mujer, está por encima y fuera de la Constitución. La reglamentación de cuotas, en consecuencia, no abre una vía para cualquier parcelación del sufragio universal ya que las mujeres, como los hombres, son uno de los componentes del cuerpo social y no una categoría entre otras<sup>102</sup>.

En otro orden, tuvo lugar un caso polémico que resultó ser objeto de un recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se trató de la lista electoral que presentó el Partido Popular en Garachico (Santa Cruz de Tenerife), compuesta exclusivamente por mujeres. La Junta Electoral de Zona de

Icod de los Vinos denegó la proclamación de la candidatura presentada por el Partido Popular para el citado municipio por no adaptarse a las exigencias del art. 44 bis LOREG. La resolución, que fue objeto de un recurso contencioso-electoral, provocó que se plantease por la persona que juzga una cuestión de constitucionalidad en relación a la constitucionalidad del art. 44 bis LOREG. Los argumentos esgrimidos por la persona que juzga en contra de la medida recogida en el precepto de referencia no ofrecieron nada nuevo. En resumen, se refirieron a la posible vulneración del art. 14 CE que impide que la persona que legisla realice diferencias de trato que no sean objetivas y razonables, a que el artículo 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad o a que es una medida que pretendiendo beneficiar a las mujeres las perjudica. Asimismo, la persona que juzga apeló a los ya conocidos argumentos empleados por la Corte italiana y el Consejo Constitucional francés en relación a la vulneración del contenido esencial del derecho al sufragio pasivo y también consideró que el precepto cuestionado infringe la libertad de los partidos políticos a la hora de escoger a sus personas candidatas para incorporarlas a las listas electorales eliminando la valía personal. Entre los argumentos que señaló el Abogado del Estado –algunos, recogidos en este trabajo–, a favor de la constitucionalidad del precepto cuestionado, me merece la pena destacar la afirmación de que las mujeres no constituyen una categoría entre otras por lo que su representación en el Parlamento no atiende a una mera representación de intereses femeninos, sino que responde al objetivo de universalizar el contenido de la política. Esta medida de acción positiva contribuye a eliminar de forma proporcional las diferencias injustificadas en este ámbito entre los sexos salvaguardando, bajo la presencia equilibrada de hombres y de mujeres en la representación política, la unidad del pueblo como titular de la soberanía.

Paralelamente, el 21 de junio de 2007, el Grupo Popular del Congreso de los Diputados interpuso recurso de incons-

99

Por todas, STC 98/2007, de 8 de mayo, FJ 6.

100

NAVARRO GARZÓN, M., “Propuesta de modificación de la Ley Electoral española para introducir la democracia paritaria”, *cit.*, p. 261. En el mismo texto, se expresa, igualmente, Cristina Alberdi. Véase la p. 275.

101

En sentido parecido, BALAGUER CALLEJÓN, M.L., “Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico-constitucional español”, *cit.*, p. 4.

102

A esta conclusión se llega en la obra colectiva dirigida por SAAVEDRA RUIZ, P., (Dir.) *Hacia una Democracia Paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, CELEM, Palermo, 1999, p. 277.

103

Sobre el juicio constitucional de proporcionalidad de las leyes de paridad electoral, véase el interesante trabajo de MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., *Cuota electoral de mujeres y Derecho Constitucional*, Premio “Mujer y Parlamento Clara Campoamor”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, pp. 199 y ss.

104

STC 12/2008, de 29 de enero.

105

Se pronunció el Magistrado Rodríguez-Zapata en un voto particular en el sentido de las demandas interpuestas, considerando que “la imposición por ley de la paridad o de cuotas vulnera el principio de unidad de la representación política, la libertad ideológica, la autoorganización de los partidos políticos y el derecho de sufragio pasivo de los candidatos excluidos de participar en el proceso electoral como consecuencia de la aplicación de la norma en cuestión”.



titucionalidad contra la Disposición Adicional Segunda de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, por entender que la medida recogida vulneraba el art. 23 CE al alterar el sistema electoral español, así como el derecho fundamental del artículo 14. Del mismo modo, entendieron que la protección de la mujer no es por sí sola razón suficiente para justificar la diferenciación, siendo, además, una medida desproporcionada e, incluso, perjudicial para el colectivo al que se pretende beneficiar<sup>103</sup>. Asimismo, alegaron la vulneración por la LO 3/2007 del art. 6 CE en relación con el art. 22.1 CE en tanto la medida cuestionada supone una restricción de la libre actividad de los partidos políticos en la formación de candidaturas, aludiendo al caso de Garchico. En el sentido en el que se pronunció la persona que juzga al plantear la cuestión de inconstitucionalidad mencionada, entre los argumentos presentados en el recurso, también se consideró limitado por la medida impugnada el derecho de sufragio pasivo y la fragmentación del cuerpo electoral, así como la libertad ideológica de pensamiento de los partidos y las personas que los integran.

A la luz de la coincidencia de argumentos y de la temporalidad de las demandas que suscitaron esta cuestión y este recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional les ha dado una solución conjunta, resolviendo el recurso acumulado a la cuestión analizada<sup>104</sup>. La Sentencia, que se resuelve favorablemente –no sin polémica interna de la que resultó un voto particular–, se centra en cuestionar la oportunidad política de la Ley controvertida y los problemas de su constitucionalidad. El Tribunal Constitucional, tras establecer que el objetivo de la ley responde a la consecución de la igualdad material, señaló que la medida que introdujo la LO 3/2007 no establece una medida de favorecimiento de un sexo sobre otro, sino una fórmula de equilibrio entre sexos que tampoco impone una total igualdad entre hombres y mujeres, sino una barrera para que ningún género supere

en representación el 60% o sea inferior al 40%, lo que implica que el efecto de la norma en cuestión es bidireccional para uno y otro sexo (FJ 3).

El Alto Tribunal no entendió que existiera vulneración del derecho de sufragio pasivo en tanto que el contenido esencial de este derecho reside en la correlación entre la persona candidata que se presenta y la que salga elegida representante en garantía de la voluntad del cuerpo electoral. Del mismo modo, la regla que se cuestiona se impone a partidos, federaciones y coaliciones de partidos y agrupaciones de personas electoras, por lo que el Tribunal Constitucional consideró que el fondo de la cuestión residió en determinar la legitimidad constitucional de la imposición a los partidos políticos de presentar candidaturas con la composición equilibrada de hombres y mujeres que prevé el art. 44 bis LOREG. En ese punto, el Tribunal Constitucional afirmó con, a mi juicio, sólidos argumentos, que los partidos políticos, en tanto asociaciones cualificadas por sus funciones constitucionales, son un cauce válido para el logro de la sustantivación de la igualdad (FJ 5). Por lo tanto, continuó argumentando el Alto Tribunal, el que coadyuven por imperativo legal a la realización de un objetivo previsto en el artículo 9.2 CE no es cuestión que pueda suscitar problemas de legitimidad constitucional. Su configuración como instrumentos para la formación de la participación política y medio de expresión del pluralismo como sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, les diferencia de otras asociaciones y les sujeta a las delimitaciones que la persona que legisla considere para definir el ejercicio de tales funciones, también, en cumplimiento de la igualdad real y efectiva tal y como enuncia el art. 9.2 CE. Asimismo, la libertad para confeccionar las candidaturas no es ilimitada en virtud de las exigencias de elegibilidad por lo que tampoco lo ha de ser en cuanto a exigencias de composición equilibrada en razón del género, ya que ésta constituye una restricción instrumentada, no lesiva para el ejercicio de derechos fun-

damentales y satisface exigencias constitucionales. Además, la posible limitación en la libertad de presentar candidaturas no se les impone a los partidos políticos en razón a su naturaleza de asociación, sino específicamente por ser partidos políticos. En conexión con esto, la proporción recogida en la LOREG para la presencia equilibrada de hombres y mujeres en la representación política, no implica la exigencia de que las formaciones políticas participen de los valores sobre los que se sustenta la Democracia paritaria pero tampoco pueden aquéllas sustraerse al mandato constitucional de la igualdad ni a las pautas establecidas por la persona que legisla (FJ 6).

Posteriormente, el Tribunal Constitucional señaló algún matiz sobre las agrupaciones de personas electoras. Respecto a los límites que impone la norma respecto de los municipios y las islas y de la posibilidad de que las CCAA puedan ampliar el margen ofrecido por la norma para ampliar la participación de ambos géneros a cuotas cercanas al 50%, el Alto Tribunal consideró que no hay nada que reprochar al respecto en virtud del mandato del art. 9.2 CE. Por todas estas cuestiones el Tribunal Constitucional desestimó tanto la cuestión como el recurso de inconstitucionalidad<sup>105</sup>.

Así, pues, aunque creo que podrían haberse matizado o completado las fórmulas por las que ha optado la LO 3/2007 para la mejor y mayor efectividad de la igualdad, incluye medidas sensatas y realistas y, en consecuencia merece, a mi juicio, una valoración positiva apoyada en el elevado compromiso que supone y que exige la actuación de los poderes públicos, los organismos públicos o privados y los agentes sociales para la consecución de la igualdad real. De hecho, los efectos de la LO 3/2007 se comienzan a vislumbrar. Los Consejos de Administración están descubriendo la cantidad de mujeres capacitadas que había en su entorno y las formaciones políticas cuentan con sus candidatas para conformar sus listas electorales. Algunos datos ya se han aportado a partir de las pasadas elecciones autonómicas y mu-





nicipales de 2007<sup>106</sup>. Por otro lado, también se han dejado entrever los problemas de aplicación que ha suscitado la norma. Parece que el compromiso y la sensibilización por la Democracia paritaria de las formaciones políticas no siempre son auténticos<sup>107</sup>. Algunas listas han sido impugnadas evidenciándose, así, que, en algunos casos, los partidos no habían contado previamente con sus mujeres afiliadas y, en otros casos, se pone de nuevo de manifiesto el rechazo de las mismas mujeres que, ante la forma de hacer política, aún basada en patrones masculinos de ejercer el poder con intensas jornadas de trabajo, junto a la falta de la conciliación de la vida familiar y laboral de hombres y de mujeres, renuncian al puesto ofrecido o no permanecen en él<sup>108</sup>.

Establecidos estos presupuestos, considero que esta reforma ha de verse acompañada de otras. Por ejemplo, en la propia LOREG, me parecería acertado el uso de una terminología de inclusión como ‘candidatas y candidatos’ o, preferiblemente, candidaturas cuando se hable con carácter general. Más importante considero que sería incluir las referencias a ‘las ciudadanas’ junto a las de los ciudadanos, por ejemplo, en la Exposición de Motivos. Asimismo, entiendo que una reforma completa ha de hacerse desde la transversalidad y afectación del conjunto de normas sobre esa materia. Por lo tanto, de mayor calado, pero en todo caso necesaria, podría considerarse una reforma en la Ley de Partidos Políticos que incluyese el principio de Democracia paritaria en torno a los artículos 6 ó 7.1 en los que se regula la democracia, la organización y el funcionamiento interno de los partidos políticos. Puesto que no es compatible un funcionamiento democrático con la exclusión de la ciudadanía de las mujeres –o de los hombres–, también debería figurar la exigencia de paridad para las formaciones políticas. En este sentido, Navarro Méndez afirma que *“la situación de marginación femenina es incompatible con la exigencia de democracia interna pues constituye un atentado contra el principio de igualdad de todos los afiliados en sus relaciones con el partido en que se integran, que veta cualquier género de discriminación sexual”*<sup>109</sup>.

. Finalmente, también las Comunidades Autónomas han de implicarse en esta reforma disponiendo en sus Leyes electorales el principio de Democracia paritaria en cumplimiento de sus respectivos Estatutos<sup>110</sup>.

Pero, sin duda, la reforma más importante y definitiva será aquella que sea capaz de modificar las estructuras y los parámetros sociales para transformar el viejo modelo social en uno nuevo basado en compartir todas las responsabilidades por los hombres y por las mujeres en todos los ámbitos, públicos o privados, y a cualquier nivel<sup>111</sup>. En la creencia de que esta transformación social está por llegar, tengo la convicción de que la paridad numérica no constituye, en sí misma, ningún resultado, sino tan sólo un punto de partida, en igualdad, para iniciar la carrera hacia otro modelo de Democracia, hacia otro pacto.

## 5. CONCLUSIONES. EL NUEVO PACTO SOCIAL

De acuerdo con la última conclusión expuesta, se ha de entender que, por lo tanto, la reforma que se ha producido de la LOREG a través de la LO 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y de Hombres, aunque de gran trascendencia en el marco jurídico y social contemporáneo, no es, en el fondo, más que una importante estrategia para la consecución de un fin último, de mayor envergadura, que no es otro que la paridad cualitativa o lo que se ha definido como principio de Democracia paritaria.

En la actualidad, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres aún está construida sobre pilares poco sólidos, más cercanos a la idea de igualdad ficticia que a la de igualdad real. Precisamente, en el momento actual, con el fin de que no se perpetúen falsos sentimientos de normalidad, de neutralidad y de falsa igualdad, es muy importante actuar en positivo y decidir la adopción de acciones positivas que traten de situar a los hombres y a las mujeres en igualdad de armas para la competición, tal y como ha pretendido recoger la reciente Ley de Igualdad.

Más allá de la acción positiva e, incluso, de la igualdad real se encuentra la autén-

106

Por ejemplo, en las elecciones municipales el PSOE cuenta con 591 mujeres entre los 1.310 candidatos. La cifra, sin embargo, se reduce en las candidatas a Alcaldía. El PSOE cuenta con 20 y el PP con 18. Entre otros datos, IU, en las listas autonómicas por Extremadura, presenta, en Cáceres, un 53% de mujeres y, en Badajoz, un 49%. [www.ideal.es/almeria/prensa](http://www.ideal.es/almeria/prensa).

107

Denunciado por Coalición Canaria, parece que los Cabildos de Tenerife y La Gomera no cumplen con la Ley. [www.canarias7.es](http://www.canarias7.es).

108

Algunos estudios de la década de los ochenta tratan de mostrar exposiciones sobre el perfil de las mujeres que mayor interés demuestran por la política. Parece que aquellas mujeres que tienen mayor formación, viven en núcleos urbanos y son económicamente independientes o trabajan fuera de casa, así como las solteras, divorciadas o separadas, tendrían mayor afinidad con la materia política. Véase, DOWSE, R.E. y HUGUES, J.A., *Sociología Política*, Alianza Ed., Madrid, 1975, p. 369. También, INSTITUTO IDES, *Las españolas ante la política*, Serie “Estudios”, núm. 21, Instituto de la Mujer/Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1988, p. 51. Y ASTELARRA J., (comp.) *Participación política de las mujeres*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección “Monografías” núm. 109, Madrid, 1990, pp. 7 y ss. Sobre el papel de las mujeres ante la política y las causas de su baja participación a lo largo de las décadas anteriores, existe una vasta bibliografía. Entre otros muchos, URIARTE, E., “Las mujeres en las élites políticas” en URIARTE, E. y ELIZONDO, A., *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 67 y ss; SANI, G. y CASTILLO VERA, P., “El rol político de las mujeres en la España actual: continuidad y cambio”, *Revista de Derecho Político*, núm. 17, 1983, pp. 203 y ss; ORTIZ CORULLA, C., *La participación política de las mujeres en democracia (1977-1986)*, Instituto de la Mujer, Ministerio de Cultura, Madrid, 1987; MARTÍNEZ TEN, C., “La participación política de la mujer en España”, en ASTELARRA J., (comp.) *Participación política de las mujeres*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección “Monografías” núm. 109, Madrid, 1990, pp. 64-65; GARCÍA DE LEÓN, M.A., *Élites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres*, Anthropos, Madrid, 1994. Algunas diputadas comentan que hasta las formas, las maneras o la estética en política son masculinas y la manera de entrar en política, seas un hombre o una mujer, ha de ser masculina. Así lo manifiestan las autoras en relación con los partidos políticos en GASPARD, F., SERVAN-SCHREIBER, C. y LE GALL, A., *Au pouvoir citoyennes, liberté, égalité, parité*, ed. Seuil, París, 1992, p. 154. SEVILLA MERINO, J., *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Colección “Quaderns Feministes”, núm. 4, Institut Universitari d’Estudis de la Dona, Universidad de Valencia, 2004, p. 82.

109

NAVARRO MENDEZ, J.I., *Partidos políticos y “democracia interna”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 405. También, SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, ob. cit., pp. 161 y ss.



110

Recuérdese que, aunque se prefiere la reforma principalmente de la LOREG, se comparte la opinión del profesor Salazar Benítez en la que considera que la adopción de cuotas por las leyes electorales autonómicas no plantea problemas ya que las Comunidades Autónomas disponen de competencia para establecer en sus normativas electorales requisitos para la configuración de las listas. Asimismo, un apoyo adicional lo constituyen las referencias a la igualdad en sus respectivos Estatutos de Autonomía. SALAZAR BENÍTEZ, O., *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos*, ob. cit., p. 160.

111

En la misma línea, SOLSONA I PIÑOL, C., “Propuesta de modificación de la Ley Electoral española para introducir la democracia paritaria”, en SAAVEDRA RUIZ, P., (Dir.) *Hacia una Democracia Paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, CELEM, Palermo, 1999, p. 267. Apunta que cualquier propuesta ha de ir unida al nuevo contrato social de corresponsabilidades en todo de todas y de todos “sin que los roles de género determinen espacios o funciones”.

112

En consecución de esta finalidad última me parece oportuno el uso de acciones positivas como las cuotas por plantear la mejor oportunidad para el fin real de la paridad. Por el mismo motivo, en aras de preservar un objetivo más sólido, Ruth Rubio y Blanca Rodríguez prefieren considerar las cuotas inadecuadas por ser insuficientes y por los posibles efectos negativos. RUIZ RODRÍGUEZ, B., y RUBIO MARÍN, R., “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático”, cit., p. 157.

113

AGUILAR RIVERO, R., “Participación política y copartición del poder”, cit., p. 74.

114

En sentido similar, NAVARRO GARZÓN, M., “Propuesta de modificación de la Ley Electoral española para introducir la democracia paritaria”, cit., p. 261.

115

MARTÍNEZ SAMPERE, E., “La legitimidad de la democracia paritaria”, cit., pp.142-143. La Declaración de París del año 1999 realiza en el sentido expuesto un llamamiento a mujeres y hombres para que se comprometan a favor de un nuevo pacto, muestra de una sociedad solidaria, de una economía dinámica y de una ambición europea.

116

ALBERDI ALONSO, C., “Propuesta de modificación de la Ley Electoral española para introducir la democracia paritaria”, en SAAVEDRA RUIZ, P., (Dir.) *Hacia una Democracia Paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, CELEM, Palermo, 1999, pp. 269 y 277. Igualmente, AGACINSKI, S., *Política de sexos*, ob. cit., pp. 155 y ss. y TESORO AMATE, M., “Participación política y copartición del poder”, cit., p. 67.

117

Sobre estas ideas, RUBIO CASTRO, A., “Globalización y ciudadanía para las mujeres”, Ponencia presentada al *Symposium “Mujeres y derecho: Luces y sombras en el ordenamiento jurídico”*, marzo de 2007, Asociación de Estudios Históricos sobre la Mujer, Universidad de Málaga.

tica capacidad de los hombres y de las mujeres que comparten el poder político de modificar las estructuras para la creación de un nuevo modelo de representación democrática<sup>112</sup>.

Este ideal viene representado por la noción de Democracia paritaria, de modo que sólo se podrá hablar de él cuando la igualdad se considere por todos los poderes públicos, los agentes sociales y los ciudadanos y ciudadanas no sólo un valor jurídico sino, también, un valor democrático y, como señaló Aguilar Rivero, “un valor social”<sup>113</sup>.

Como es sabido, la inclusión de las mujeres en el pacto social se viene reivindicando desde hace siglos, (tómese de referencia la conocida imagen de Olimpia De Gouges) y aún se sigue reclamando en nuestros días. A mi juicio, es la propia presencia equilibrada de ambos géneros en todos los ámbitos y niveles, con independencia de los valores que asuman y que manifiesten, lo que generará justicia social<sup>114</sup>.

Por eso, la igualdad está en otra parte, en otro pacto. Equiparación aquí no significa identidad. Equiparación significa paridad, es decir, la idea del reparto igualitario de las responsabilidades en el ámbito público y privado, incluido el poder político<sup>115</sup>.

Por lo tanto, la paridad supone llevar al máximo extremo la igualdad jurídica y real para acabar con la jerarquía de género, a mi juicio, una de las grandes lagunas de la configuración actual de la democracia representativa. Como apuntó Alberdi, “la paridad en la participación política de hombres y mujeres es una condición de la democracia, ligada a la ciudadanía. El derecho a participar activamente como electoras y elegidas en la proporción equivalente a nuestra presencia en la sociedad es una cuestión de justicia y enriquece la propia democracia. Una democracia sin la participación equitativa de las mujeres es deficitaria, no es una democracia completa”<sup>116</sup>. En definitiva, creo que no es democracia.

En este sentido, la reciente Ley de Igualdad puede considerarse un hito histórico de una magnífica relevancia social y jurídica. Las medidas de acción

positiva que en ella se proponen constituyen un gran avance en la consecución de la igualdad efectiva de hombres y de mujeres. Es posible que uno de los logros de la Ley sea la visualización de las mujeres en diversos ámbitos en los que permanecían ocultas o infrarrepresentadas. Pero se ha de seguir trabajando en los orígenes de la desigualdad y en las estructuras que las pasadas revoluciones no supieron erradicar perpetuando, así, unos cimientos ya viciados sobre los que se construyó el constitucionalismo moderno y el Estado social. Se ha de tener muy presente que la desigualdad entre hombres y mujeres no se produce desde la legalidad, sino desde las estructuras de las instituciones y desde el poder. La presencia de las mujeres en el ámbito público ha evolucionado notablemente pero la lucha sigue en pie. Se corre el peligro de haber cambiado la dependencia del padre, el marido y los hijos por la dependencia del Estado y de los poderes públicos en la pugna por la plena igualdad<sup>117</sup>. La paridad no debería ser parte del discurso político de una campaña electoral, sino un presupuesto esencial de ciudadanía y de existencia. La mera presencia de las mujeres no será más que un cambio de superficie si se les continúa impidiendo penetrar en las estructuras del poder del Estado para modificarlas desde dentro. En sentido contrario, no se está ante el total reconocimiento de pertenencia a la sociedad de las mujeres como un sujeto igual de hecho y de derecho, seres humanos y ciudadanas independientes con plenos derechos y capacidad para dirigir, decidir y gestionar la política de la sociedad.

Por lo tanto, una nueva forma de entender el Estado constitucional, social y democrático de Derecho y la representación política implica un nuevo pacto social: aquél que abogue por la inclusión de las mujeres, de los dos géneros, en la toma de decisiones y de responsabilidades. También, las políticas. A partir del momento de la inclusión definitiva de las mujeres en el pacto, éste devendrá otro pacto mejor, una completa visión de la democracia y, por consiguiente, un contrato social acabado basado en la esencia de ser representante y representado: hombre o mujer, pueblo soberano, en definitiva.