

# Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español: una perspectiva de derecho comparado europeo

Dr. Vicente J. Navarro Marchante\*

\* Universidad de La Laguna, España. [vmarchan@ull.es](mailto:vmarchan@ull.es)

## SUMARIO

- I. Breve referencia a la aplicación del principio de discriminación positiva por razón de sexo;
- II. Aproximación a las fórmulas de fomento de la paridad en los sistemas electorales de derecho comparado europeo;
- III. Los problemas de constitucionalidad de las cuotas electorales paritarias: un análisis desde la jurisprudencia constitucional española y europea comparada;
- IV. Los efectos de la imposición legal de cuotas en las elecciones en España (de 2007 a 2009);
- V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas

### I. BREVE REFERENCIA A LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA POR RAZÓN DE SEXO EN DERECHO COMPARADO E INTERNACIONAL

Al Estado liberal nacido con las constituciones tras las revoluciones liberales burguesas de finales del siglo XVIII le corresponde evitar la existencia de cualquier tipo de práctica que pudiera considerarse discriminatoria por razón de raza, sexo, religión, ideología, o cualquier otro tipo de circunstancia personal o social; es decir, debe garantizar la igualdad ante la ley. Más tarde, con su transformación en Estado social, tiene como uno de sus objetivos lograr la mejora de las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos. De ahí que el Estado asuma el papel de garante de la existencia de un sistema de educación pública gratuita, establezca políticas redistributivas de la riqueza con un sistema fiscal progresivo, vele por los intereses de los trabajadores y consumidores, desarrolle políticas de protección social, etcétera.

No obstante, el Estado social, que responde a unos determinados principios y valores culturales, está llamado a dar un paso más en la transformación social, debe lograr que el principio de igualdad sea real y efectivo; debe intervenir con iniciativas concretas que promuevan las condiciones de igualdad y que remuevan los obstáculos que impiden o dificultan su consecución.

Para ello, en ocasiones, deberá recurrir a medidas de fomento, de discriminación o acción positiva (*affirmative action*) de aquellos grupos que, por diferentes razones, no se

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

encuentran en condiciones de igualdad con el resto y cuya finalidad es lograr la igualdad real y efectiva,<sup>243</sup> la igualdad en la ley.

Resulta obligada la mención de las primeras medidas de discriminación positiva llevadas a cabo en Estados Unidos en los años 70 del pasado siglo, y que tenían por finalidad lograr que los ciudadanos de razas minoritarias alcanzaran mayores cuotas de empleos cualificados,<sup>244</sup> muy lejana a una equivalencia proporcional con la mayoría blanca, y para ellos establecieron unas cuotas de reserva de plazas en las universidades, como paso previo a la promoción laboral y social.<sup>245</sup> La medida partía de la base de considerar que los miembros de esas minorías raciales, tradicionalmente discriminados (durante siglos esclavizados y segregados), no están en iguales condiciones reales para poder competir con los miembros de la mayoría blanca al partir de entornos familiares y sociales de diferente nivel económico y cultural. Estas medidas han tenido el respaldo de los tribunales que han enjuiciado su conformidad con la norma constitucional, al entender que dentro de las obligaciones del Estado social se encuentra promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y, en estos casos, se trataba de medidas justificadas y proporcionadas en virtud del objetivo pretendido. En todo caso, resulta evidente que, como decía Alexy (1985, 402) la “paradoja de la igualdad” implica que quien desee crear igualdad de hecho tiene que aceptar una desigualdad *de iure*, puesto que promocionar a unos grupos supone tratar a otros desigualmente.

Las medidas de discriminación positiva pronto se extienden, preferentemente en al ámbito laboral, a miembros de otros grupos marginados por otro tipo de razones como discapacitados físicos y psíquicos, colectivos de jóvenes sin empleo anterior, trabajadores mayores de cierta edad con determinados años en situación de desempleo, etcétera. En estos casos las medidas de fomento iban desde subvenciones a las empresas contratantes, reserva de puestos en el empleo público, deducciones, reducción de costes

<sup>243</sup> Alexy (1985) sostiene que junto a los derechos de defensa del ciudadano frente al Estado, existen, como contrapartida, lo que denomina “derechos a acciones positivas del Estado”, que conformarían el estatus positivo. De ahí podría derivarse el fundamento genérico de los derechos de discriminación positiva dentro de los derechos de prestación. (Roca 1999) recuerda como Perelman señalaba que “lo que la igualdad veda es la presencia de desigualdades sin justificación posible y, en consecuencia, arbitrarias. La máxima *“equality needs no reason, only inequality does”*.”

<sup>244</sup> También resulta obligado recordar que la Constitución de la India de 1950 ya establecía en su artículo 16.4 una reserva de puestos en la administración en favor de los miembros de los “intocables”, la casta habitualmente marginada.

<sup>245</sup> Resulta evidente que en este trabajo no es posible hacer un estudio sobre la generalidad de las medidas de discriminación inversa, pero nos parece oportuno recordar el sugerente debate que aborda Dworkin (1989, 327 y ss.) al marcar “la distinción entre la igualdad como política y la igualdad como derecho”.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

extrasalariales para las empresas empleadoras, etcétera.<sup>246</sup> En definitiva, se trataba de buscar que, por ejemplo, una persona con algún tipo de discapacidad física, que lo ha tenido más difícil que los demás para formarse y que encuentra más impedimentos que los demás para lograr que una empresa lo contrate, disfrute de algún tipo de ventaja que permita su inserción laboral; que implicaría tener en cuenta que no hay mayor desigualdad que tratar igual lo que no es igual.

En lo que respecta a las mujeres, también son beneficiarias de cierto trato favorable diferenciado en el ámbito laboral y de prestaciones sociales, con frecuencia por tener en cuenta las obligaciones y sacrificios de la maternidad (facilidades para la reinserción laboral tras la maternidad, presunción de despido nulo en caso de embarazo, disfrute de ciertas ventajas horarias en los turnos de trabajo, percepción de ayudas por el cuidado de hijos, etcétera).

En el caso de España, la parte dogmática de su Constitución de 1978 hace referencia en tres ocasiones a la igualdad. Por una parte, el Artículo 1.1 dice que España propugna como valor superior de su ordenamiento la igualdad. El Artículo 9.2 ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos sociales sea real y efectiva y remuevan los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud. Finalmente, el artículo 14 proclama la igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna. Desde los primeros años de funcionamiento

<sup>246</sup> Las medidas de discriminación positiva en el ámbito laboral han tenido, en general, juicios favorables por parte de la jurisprudencias constitucionales estatales y de los tribunales internacionales de ámbito europeo como el TSJ de la Unión Europea y Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por ejemplo, desde las pioneras Sentencias del 23 de julio de 1968, de 27 de octubre de 1975, a las más actuales, del 9 de abril de 2002, 13 de febrero de 2003, 19 de octubre de 2004, o, la más reciente, del 12 de enero de 2006, caso Mizzi). Para una selección de sentencias del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional españoles y del TSJ de las Comunidades Europeas puede verse la página web del Observatorio de Género de la Universidad Carlos III de Madrid [www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/observatorio/conciliacion.html](http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/observatorio/conciliacion.html) En estas resoluciones judiciales se pone de manifiesto que tales medidas suponen una desigualdad de trato en relación con situaciones de distinta naturaleza (expectativas o derechos), sin que ello suponga por sí una vulneración del derecho a la igualdad (siempre que se cumplan determinados exigencias), pero pueden también incidir en derechos o libertades de terceros, incluso de carácter fundamental, lo que exigirá una especial ponderación de los bienes y valores en juego. Así, sin llegar a cuestionarlas de forma clara, hemos visto que sí han recibido ciertas matizaciones, así la St. del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 17 de octubre de 1995, por ejemplo, el caso Kalanke vs. Freie Hansestadt Bremen, en relación a la preferencia de una mujer sobre un competidor masculino en un concurso de promoción laboral como ingeniero de jardines municipal en Bremen, Alemania (para un análisis de esa sentencia en clave constitucional véase Rey Fernández 1996). También, la más reciente en Estados Unidos, en el caso Ricci vs. De Stefano, del 29 de junio de 2009, 129 S.Ct. 2658 en relación con unas pruebas para el ascenso dentro del cuerpo de bomberos de la ciudad de New Haven donde no se seleccionó a ningún negro, en la que el TS Federal ha entendido que se había caído en el “racismo inverso” (puede verse un análisis de esta sentencia en [Fernández 2010, 409 y ss.]).

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

del Tribunal Constitucional,<sup>247</sup> este órgano, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Electoral de Derechos Humanos (TEDH), ha venido realizando una interpretación que puede resumirse en la aceptación del principio de discriminación positiva siempre que concurren los siguientes requisitos: que el trato diferenciado establecido por el legislador tenga un fin constitucionalmente protegido, que la diferenciación sea necesaria y adecuada para lograr la finalidad perseguida y que haya proporcionalidad entre los medios y la finalidad perseguida. Podríamos resumir la línea jurisprudencial en estos fragmentos de sentencias:

la STC 98/85, en su Fundamento Jurídico 9, dice que el principio de igualdad del Estado Social reconocido en el art.9.2 “puede actuar como principio matizador de la igualdad formal consagrada en el art.14, permitiendo regulaciones cuya desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material”; o la STC 3/93 en su F.J.3: “en la perspectiva del art.9.2, de promoción de las condiciones de igualdad, no se considera discriminatorio, que a fin de promover una real y efectiva equiparación de la mujer con el hombre, se adopten ciertas medidas de acción positiva en beneficio de la mujer”.

## II. APROXIMACIÓN A LAS FÓRMULAS DE FOMENTO DE LA PARIDAD EN LOS SISTEMAS ELECTORALES DE DERECHO COMPARADO EUROPEO

Los frecuentes bajos índices de representación femenina en los órganos legislativos y ejecutivos han acabado en el convencimiento<sup>248</sup> de buena parte de la sociedad europea de que esa situación es un auténtico déficit democrático de nuestros partidos<sup>249</sup> y sistemas políticos.<sup>250</sup>

<sup>247</sup> Un análisis detallado del “test de constitucionalidad” en este asunto puede verse en (Glük 1998).

<sup>248</sup> A ese convencimiento de los partidos ha contribuido de forma innegable la presión y el trabajo de concienciación de las tesis feministas y de las propias mujeres presentes en esos partidos (Guerra 2007). Para Sevilla Merino (1999, 477) hay “ausencia de voluntad o convencimiento natural a compartir el poder con las mujeres” y, además, “las mujeres y los hombres tienen intereses diferentes y a veces contradictorios”.

<sup>249</sup> Para el aspecto de democracia interna de los partidos en tanto que instrumentos del pluralismo político y canalizadores de la participación ciudadana. Véase (Navarro 1999).

<sup>250</sup> La escasa participación de la mujer en la vida política es un fenómeno generalizado en los países europeos y en otros continentes, véase los datos proporcionados por la Unión Interparlamentaria [www.ipu.org/wmn-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm) y por Naciones Unidas [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw.htm)

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

La baja presencia de mujeres en las organizaciones sociales y políticas suele ser atribuida, tradicionalmente, al diferente rol de la mujer en nuestras sociedades, donde los hombres desempeñan un papel dominante y la mujer ha tenido que reivindicar, incluso hasta hace pocas décadas, su derecho al sufragio y a la igualdad. Además, no se puede obviar el factor económico-cultural, la pobreza coloca a la mujer en una situación de inferioridad social en tanto que queda vinculada a su exclusivo papel de madre, sin acceso a la formación básica y mucho menos a la enseñanza superior.<sup>251</sup>

Por otra parte, están las aún persistentes discriminaciones en diversas áreas del ordenamiento jurídico; sólo es desde hace pocos años y, mayoritariamente en los países de cultura occidental, cuando ya hemos dejado de detectar discriminaciones normativas en perjuicio de las mujeres.<sup>252</sup> No obstante, la igualdad en el mundo real, incluso en sociedades política, cultural y económicamente avanzadas es, cuando menos, discutible.

Un ejemplo de esa desigualdad real en los países desarrollados se sigue dando en el escaso protagonismo femenino en partidos políticos, sindicatos y movimientos sociales, no siempre relacionado cuantitativamente con su militancia. El movimiento feminista achaca esta marginación a la existencia de estándares dominantes que delimitan las modalidades participativas y a la vigencia de un paradigma hegemónico que impone la naturaleza de las cualidades propias del liderazgo político, basado, fundamentalmente, en una concepción jerárquica y carismática. Sin embargo, las cualidades participativas de las mujeres difieren de estos estándares dominantes y, en consecuencia, son desvalorizados como no funcionales, e igual suerte corren las cualidades de su liderazgo, tendente a la horizontalidad y a la negociación más que al mandato (Sierra 2007). También suele ser frecuente una alusión al “techo de cristal” con el que se encuentran las mujeres dentro de las organizaciones políticas<sup>253</sup> y que les impide, en la vida real de estas organizaciones, romper las inercias y acercarse a la paridad.<sup>254</sup>

<sup>251</sup> Las cifras de los organismos internacionales antes citados demuestran como en los países del norte de Europa –más ricos, con mejores condiciones de trabajo y potentes sistemas educativos igualitarios para ambos géneros– el porcentaje de participación femenina en las instituciones representativas se aproxima a 40%, mientras que en los países árabes o del África subsahariana los porcentajes apenas alcanzan 10%.

<sup>252</sup> La última de la que podemos dar cuenta en España es la Ley 33/2006, del 30 de octubre, que garantiza la igualdad por razón de género en la sucesión de los títulos nobiliarios. Por otra parte, en relación con este tema y como es sabido, España mantiene, en la propia Constitución, la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona (art.57.1).

<sup>253</sup> Se recomienda la visita a la página [www.democraciaparitaria.com](http://www.democraciaparitaria.com) de la Asociación de Mujeres Juristas Themis.

<sup>254</sup> Valcárcel (1994, 36) sostiene que “la ascensión en el nivel gerencial se da, pero se corta en el momento en que empieza la decisión política. Esto es a lo que el feminismo llama el techo de cristal”.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

---

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

Ante esta situación, diversos organismos internacionales han propuesto la necesidad de tomar medidas específicas para combatir esta realidad:

a) En el ámbito internacional:

- La Convención de la ONU de 1979 sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer señalaba en su artículo 4: “la adopción por los Estados partes de medidas transitorias especiales dirigidas a acelerar la instauración de una igualdad de hecho entre los hombres y las mujeres no puede considerarse un acto de discriminación tal y como es definido en la presente Convención”, y añade en su artículo 7: “Los Estados partes tomarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación de las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad con los hombres (...) el derecho de tomar parte en la elaboración de la política del Estado y en su ejecución, de ocupar empleos públicos y ejercer las funciones públicas en todos los escalones del gobierno”.

- “Cuarta conferencia mundial sobre las mujeres”, Pekín 1995. Entre sus resoluciones, instaba a los Estados miembros a “adoptar medidas, incluso en los sistemas electorales, cuando proceda, que alienten a los partidos políticos a incorporar mujeres en los puestos públicos electivos” y considera que “conseguir el objetivo de la igualdad de participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones, proporcionará un equilibrio que reflejará de manera más adecuada la composición de la sociedad, necesaria además para el buen funcionamiento de la democracia”.

- En la misma línea, la “Conferencia de Nueva Delhi de la Unión Interparlamentaria de 1997”, demandando medidas eficaces a los partidos políticos para lograr una democracia paritaria.

b) En el ámbito de la Unión Europea:

- La Resolución 169 de 1988 del Parlamento Europeo que recomienda a los partidos políticos de los estados miembros el establecimiento de cuotas electorales. En la misma línea, las resoluciones del 3 de marzo de 2000 y del 5 de julio de 2001.

- Resolución del Consejo de Ministros de la Unión Europea, del 27 de marzo de 1995: “El Consejo afirma que una participación equilibrada en la toma de decisiones (...) en cada ámbito de la vida constituye una importante condición para la igualdad entre hombres y mujeres. Es necesario hacer todo lo posible para que se produzcan los cambios en las estructuras sociales y en las actitudes que son esenciales para una auténtica igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los puestos de toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural”.

- La Recomendación 96/694/CE del Consejo de Ministros de la Unión Europea de 1996 relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

de toma de decisiones considera que “una participación equilibrada de las mujeres y los hombres puede generar diferentes ideas, valores y comportamientos, en el sentido de un mundo más justo y equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres” y por ello “conviene adoptar orientaciones para promover una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones con la finalidad de lograr la igualdad de oportunidades”. En la misma línea, la recomendación del 12 de marzo de 2003.

- El Tratado de Amsterdam de 1997, en su artículo 141.4 se refiere no sólo a disposiciones dirigidas a promover la igualdad de oportunidades, sino a disposiciones que prevén ventajas específicas y derechos para asegurar la paridad efectiva y completa de hombres y mujeres en la vida laboral, haciendo referencia a la paridad en el resultado final.

- La Carta de Derechos Fundamentales aprobada en Niza en el año 2000 establecía en su artículo 23 que “el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que prevean ventajas específicas en favor del sexo menos representado”.

En todo caso, conviene puntualizar que estas normas comunitarias europeas no son de obligado cumplimiento para los Estados miembros ni pueden considerarse limitativas o lesivas de las constituciones de los estados miembros. Por otra parte, la regulación de los regímenes electorales no es una materia que los Estados hayan cedido a la Unión Europea, por lo que cada Estado mantiene su propio régimen, incluido el sistema de elección de sus representantes al propio Parlamento Europeo.

c) En el ámbito del Consejo de Europa:

- En el mismo sentido que las de la Unión Europea, se puede citar la “IV Conferencia europea sobre igualdad entre hombres y mujeres”, celebrada en Estambul, en noviembre de 1997.

- También la Declaración de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1999, que concreta que la representatividad mínima de las mujeres debe ser de 30%, y recomienda a los gobiernos utilizar la financiación hacia los partidos para lograr este fin.

Para paliar la situación, en algunos estados han sido los propios partidos políticos los que han optado por la autorregulación<sup>255</sup> y se han impuesto determinadas cuotas de

<sup>255</sup> Como tal autorregulación, se trata de medidas voluntarias autoimpuestas que no son seguidas por todas las formaciones políticas y entre las que las adoptan, tampoco lo hacen de la misma forma. De forma general, se puede apreciar que la formalización de la reserva de determinadas cuotas para las mujeres suele ser más frecuentes entre las formaciones de ideologías socialdemócratas que entre las conservadoras. En todo caso, los partidos empiezan a ser conscientes de que el aumento de la participación femenina en los partidos también es premiada por el electorado. Véase, para el caso de España, (Verge 2006).



## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

participación femenina tanto en los diferentes órganos de partido como en las listas con las que concurren a las elecciones.<sup>256</sup> Se trata de medidas que, en tanto que voluntarias, entran dentro de la capacidad de autoorganización y autonomía del partido político y carecen de cualquier tipo de reproche jurídico constitucional.

Por otra parte, tenemos a otro grupo de estados donde el legislador ha tomado ciertas iniciativas normativas dirigidas a las formaciones políticas para imponerles determinadas medidas encaminadas a aumentar la presencia de mujeres en los órganos de representación política. Se trata de medidas que, en mayor o menor medida, van más allá de las simples recomendaciones o sugerencias de *soft law*.

Entre las medidas menos restrictivas podemos encontrar las de aquellos estados que hacen depender las ayudas de financiación pública a los partidos de que éstos hayan logrado determinados porcentajes de candidatas electas en las elecciones. Se trata de un mecanismo que sanciona o premia a los partidos en función de que hayan logrado el objetivo de paridad de forma más o menos amplia. Además de la vía de la presión o persuasión por medio de la financiación pública, seguramente la más eficaz, también es posible utilizar otro tipo de instrumentos como modular, con el mismo criterio, el acceso de los partidos a los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública o con las ayudas al envío de propaganda electoral. Las medidas que premian la consecución o el acercamiento a los objetivos de paridad parecen ser las más adecuadas de intervención en gobiernos donde el sistema electoral es el mayoritario con circunscripciones uninominales, en tanto que el partido político sólo presenta a un candidato por circunscripción y no se podría establecer una cuota de participación femenina mínima en listas electorales que aquí no existen (no obstante, también es una medida válida para estados con sistemas electorales proporcionales).<sup>257</sup> Por tanto, queda a criterio del partido decidir al candidato o candidata que presenta en cada circunscripción, valorando sus expectativas de obtener en ésta la mayoría y, en consecuencia, el escaño,<sup>258</sup> pero sabiendo que en el cómputo total de las elecciones

<sup>256</sup> Es el caso de los países nórdicos y de influencia anglosajona desde hace décadas (Ruiz 2009), y en España también del Partido Socialista desde mitad de los años 90, al reservar 25% de los puestos a mujeres.

<sup>257</sup> Véase, como ejemplo y para el caso de España, la Proposición no de Ley del 29 de mayo de 2001, del Partido Socialista en Andalucía, instando al gobierno autonómico a modificar la ley electoral. Holgado González (2002, 141 y ss.) argumenta que este tipo de medidas en España, siguiendo los criterios jurisprudenciales españoles, sería conforme a la Constitución.

<sup>258</sup> Para Sevilla Merino (1999, 481) el sistema mayoritario se muestra más injusto con las mujeres porque en éste el éxito del partido depende en gran medida del candidato único que se seleccione, un candidato de “éxito” que pone el énfasis en características “masculinas”, lo que “pone en entredicho a la candidatura femenina dando por supuesto que hay menos probabilidades de que el electorado vote por una mujer”.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

debe acercarse a unos determinados porcentajes de candidatas electas. Este mecanismo ha sido elegido por Francia, así, la Ley 2000/493, del 6 de junio, que modifica el Código Electoral, establece que la distancia entre el número de candidatos de cada sexo no puede ser superior a uno, y junto a esta obligación la ley prevé la reducción de la financiación pública a los partidos que no presenten datos paritarios.

La medida más intervencionista es la imposición de cuotas en las listas electorales que las formaciones políticas deben elaborar de forma interna para luego presentar en la convocatoria electoral. Como antes adelantábamos, el presupuesto necesario para establecer estas cuotas en las listas es que el sistema electoral opere con ellas, bien por tratarse de sistemas proporcionales (frecuentemente suelen ser sistemas de listas cerradas y bloqueadas) o, al menos, que si es mayoritario, sea plurinominal. La imposición de las cuotas electorales a los partidos presenta diversa casuística, pero se pueden distinguir dos procedimientos: uno de ellos obliga a que la lista electoral tenga el mismo número de hombres que de mujeres y el otro impone unos determinados porcentajes de presencia de candidatos de cada sexo, con frecuencia se suele especificar que debe haber un mínimo de mujeres candidatas en un 25, 30 o 40%. Estos sistemas también suelen hacer referencia a la posición de los candidatos y candidatas dentro de la lista, sabiendo que las posibilidades reales de obtener escaño se reducen a medida que se alejan del primer puesto. Así, es posible ver desde sistemas que exigen una estricta alternancia entre candidatos de ambos sexos (conocido como sistema de cremallera) a otros donde los porcentajes se establecen por tramos de candidatos (por ejemplo, la norma española requiere una presencia mínima de 40% de candidatos de cada sexo en tramos de cinco personas), lo que permite un mayor margen al partido político.

### III. LOS PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS CUOTAS ELECTORALES PARITARIAS: UN ANÁLISIS DESDE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA Y EUROPEA COMPARADA

Varios estados europeos, desde las últimas décadas del siglo xx, se han decidido por imponer, por vía legislativa, cuotas electorales a los partidos políticos, es el caso de Francia, Italia o España, y en todos ellos ha habido pronunciamiento de su tribunal constitucional. Veremos de forma sintética los casos francés e italiano y luego nos centraremos en la más reciente sentencia 12/2008 del Tribunal español.

Francia aprobó en 1982 una ley (que modificaba el artículo L 260 bis del Código Electoral) que imponía una cuota máxima de 75% de candidatos del mismo sexo para

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

las elecciones municipales. El Consejo Constitucional (Decisión nº 82-146 DC, de 18 de noviembre de 1982) rechazó esta norma por entender, como argumento principal, que vulneraba el principio de unidad de la soberanía nacional, que pertenece al pueblo en su conjunto y no es posible fraccionar esa unidad en dos secciones o categorías con electores y elegibles de uno y otro sexo.<sup>259</sup> Por segunda vez, tras una nueva reforma electoral en el ámbito de los comicios regionales (modificando el art. L 346 del Código Electoral), el Consejo Constitucional (Decisión nº 98-407 DC, de 14 de enero de 1999) confirma la inconstitucionalidad de este tipo de normas.

Ante esta situación, la alternativa para poder establecer medidas de este tipo en el ordenamiento francés pasaba por una reforma constitucional, así, en el año 2000 se añadiría al artículo 3 “la ley favorece el igual acceso de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas”. Poco después se aprobaría la Ley 2000/493, del 6 de junio (que modifica diversos artículos del Código Electoral), que implanta la obligación para los partidos de presentar igual número de candidatos de ambos sexos, se garantiza, además, la alternancia de los dos sexos en las candidaturas que se presenten a las elecciones europeas y senatoriales (no en las legislativas) y aplicándose la paridad por tramos de seis (sin orden específico) en las elecciones municipales, y, finalmente, prevé un sistema de sanciones en la financiación de los partidos que incumplan el nuevo régimen electoral.<sup>260</sup> Pese a la previa reforma del texto constitucional, el Consejo Constitucional tuvo que volver a pronunciarse (Decisión nº 2000/429, del 30 de mayo) sobre la nueva iniciativa legislativa, teniendo que concluir esta vez que: “El constituyente ha querido permitir al legislador instaurar cualquier dispositivo tendente a hacer efectivo el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y funciones electivas; desde ahora es lícito que el legislador adopte disposiciones a este fin, revistan éstas un carácter ya incitador o de impulso, ya represor”.

Italia aprobó la Ley 81/1993 sobre elecciones en municipios y provincias y preveía que en las elecciones de los concejales las listas no podrían tener más de dos terceras

<sup>259</sup> Para un análisis específico de la doctrina y jurisprudencia francesas contrarias a las cuotas, véase, en castellano (Favoreau 1997).

<sup>260</sup> El Consejo Constitucional entiende que es perfectamente legítimo, desde un punto de vista constitucional, modular la financiación de los partidos atendiendo al criterio de la participación de las mujeres en las listas electorales, ya que, como argumenta, no estaríamos ante una sanción, sino ante la lícita opción del legislador de incentivar a los partidos a través de la financiación para que lleven a cabo el cumplimiento del mandato constitucional de democracia paritaria (Decisión nº 2000/429).

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

partes de candidatos del mismo sexo.<sup>261</sup> La Corte Constitucional italiana (St. 422/95) que enjuició la norma consideró que vulneraba el principio de igualdad (artículo 3), el derecho de sufragio pasivo y la igualdad en el derecho de acceder a los cargos electivos (artículo 51) y el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente para concurrir con métodos democráticos a determinar la política nacional, conculcando los principios de representación política y democracia pluralista (artículo 49).<sup>262</sup>

Tras este pronunciamiento de la Corte Constitucional, la posibilidad más eficaz para insistir en este tipo de medidas, como en el caso de Francia, fue la de la reforma constitucional y, así, en 2003, el artículo 51 que establecía que “Todos los ciudadanos de uno y otro sexo podrán desempeñar cargos públicos y puestos electivos en condiciones de igualdad según los requisitos establecidos por la ley”, fue complementado con el siguiente añadido: “Con este fin, la República promueve a través de medidas especiales la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”.

Sin embargo, la propia Corte Constitucional italiana vuelve a tratar el asunto de las cuotas electorales en la St. 49/2003, esta vez en el ámbito de la Región del Valle de Aosta, que en 2001 modificó su estatuto regional, para favorecer el equilibrio de género en la representación política, y en 2002 aprobó una ley electoral regional que preveía la nulidad de las listas en las cuales no estuvieran presentes candidatos de los dos sexos. En esta ocasión, la Corte italiana modifica su anterior criterio y valida la normativa regional; entiende que los nuevos preceptos constitucional y estatutario legitiman esa legislación. En la actualidad, numerosas regiones italianas han aprobado reformas electorales para impulsar el acceso de las mujeres a los cargos de representación política.

En el entorno jurídico europeo, junto a los casos de Francia e Italia, hemos observado en las últimas décadas diversas reformas constitucionales cuyo objetivo ha sido el de formular la igualdad de hombres y mujeres e incluir el derecho particular de

<sup>261</sup> La norma no estaba vinculada con la financiación pública de los partidos, prohibida en el ordenamiento italiano a excepción de ciertas ayudas para gastos electorales, Ley de 10 de diciembre de 1993.

<sup>262</sup> A modo de síntesis, el fundamento jurídico 6º: “Medidas como las que estamos examinando no parece que sean coherentes con los fines indicados en el segundo apartado del art.3 de la Constitución, dado que esas medidas no se proponen ‘eliminar’ los obstáculos que impiden a las mujeres alcanzar determinados resultados, sino que les atribuyen directamente esos resultados, es decir, que la tan debatida diferencia de condiciones no queda eliminada, sino que vienen a constituir el único motivo que legitima una tutela preferente basada en el sexo. Pero precisamente esto, como se ha puesto en evidencia, es el tipo de resultado explícitamente excluido en el ya citado art.51 de la Constitución y acaba con crear discriminaciones actuales como remedio a discriminaciones pasadas”.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

las mujeres a la representación equilibrada, así, Bélgica (artículo 11 bis),<sup>263</sup> Portugal (artículo 109)<sup>264</sup> o Alemania (artículo 3).<sup>265</sup>

En el caso de España, al margen de las medidas de autorregulación adoptadas por algunos partidos políticos, se aprobó la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que modifica la normativa electoral, sin que haya habido reforma del texto constitucional.

No obstante, hay que señalar que varias comunidades autónomas se adelantaron al Estado al aprobar leyes territoriales que, en relación con sus propios procesos electorales autonómicos, incluyeron diversas medidas que fomentaban la paridad.<sup>266</sup> Las primeras de estas leyes electorales territoriales fueron impugnadas por el gobierno de la nación ante el Tribunal Constitucional, además de por posible inconstitucionalidad por el contenido, por posible vulneración del principio de competencia al considerar que la regulación de las condiciones generales y básicas del sistema electoral es competencia estatal. Finalmente no llegó a haber pronunciamiento del Tribunal Constitucional al ser retirados los recursos por el gobierno socialista (que sustituyó al anterior del Partido Popular) que impulsó la reforma de 2007 del régimen electoral general y admitió un cierto margen de decisión a las comunidades autónomas en sus procesos internos, respetando los mínimos de la ley general, que daba cobertura jurídica a las leyes autonómicas ya aprobadas.

La Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, mediante su Disposición Adicional 2ª, introduce el artículo 44.bis en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante

<sup>263</sup> Bélgica reformó su Constitución en el año 2002 e introdujo el artículo 11.bis: “favorecer especialmente el acceso igual a los mandatos electivos y públicos”, lo que ha permitido la aprobación de varias leyes que han establecido cuotas de participación femenina.

<sup>264</sup> Portugal reformó su Constitución en 1997 e introdujo el artículo 109: “La participación directa y activa de hombres y mujeres en la vida política es condición e instrumento fundamental de consolidación del sistema democrático, debiendo la ley promover la igualdad en el ejercicio de los derechos cívicos y políticos y la no discriminación por razón de sexo en el acceso a cargos públicos”.

<sup>265</sup> La reforma del artículo 3 de La Ley Fundamental de Bonn en 1994, en orden a fomentar por el Estado la realización efectiva de la igualdad de derechos entre hombre y mujer, permitiría, en principio, una legislación que impusiese cuotas a los partidos; sin embargo, como recuerda Ruiz Rico-Ruiz (2009, 159) “por ahora la reacción de la jurisprudencia federal a los intentos de algunos Länder por establecer este mecanismo han sido rechazados, de forma que la aplicación de este tipo de criterios sigue siendo una decisión interna de los partidos”.

<sup>266</sup> La Ley 6/2002 de las Islas Baleares establecía que “las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa”. La Ley 11/2002 de Castilla-La Mancha preveía que las listas se presentarían “ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares”. La Ley 5/2005 de Andalucía indicaba que las listas tendrían que confeccionarse expresando “el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares”. La Ley 4/2005 del País Vasco señalaba que las listas “estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatas y candidatos y en cada tramo de seis nombres”.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

LOREG), que impone, con carácter general para todo tipo de elecciones, que las listas tengan presencia equilibrada de ambos sexos sin que ninguno de ellos supere 60% y por tramos de cinco candidatos. También incorpora la transitoria de que la norma no se aplicará a los municipios de menos de cinco mil habitantes hasta 2011, y exceptúa de forma permanente a los de menos de tres mil.

El Tribunal Constitucional español (STC 127/2007, del 22 de mayo) se tuvo que pronunciar de forma temprana y precipitada sobre esta norma a raíz de un recurso de amparo interpuesto por el partido Falange Española de las JONS, tras la anulación de su candidatura en el municipio de Brunete para concurrir a los comicios municipales del 27 de mayo de 2007, porque su candidatura estaba compuesta por 10 mujeres y sólo tres hombres. El partido político alegaba que no podía cumplir con la nueva norma electoral al no haber encontrado suficientes candidatos y argumentó que la nueva norma vulnera una serie de principios constitucionales ya señalados en los precedentes francés e italiano: la vulneración del principio de funcionamiento democrático de los partidos políticos, el principio de igualdad en el acceso a los cargos o el derecho de sufragio activo y pasivo. No obstante, el TC español, teniendo en cuenta que se trata de resolver un recurso de amparo por vulneración de derechos fundamentales y no un recurso de inconstitucionalidad general contra la ley, se limita a constatar que la argumentación de Falange es un subterfugio para intentar cuestionar la Ley, ya que queda acreditado que las mujeres de la candidatura tampoco estaban empadronadas en el municipio de Brunete y, en consecuencia, sí llevaron mujeres de otros municipios también podían haber llevado a varones (FJ 3º). No obstante, en el FJ 4º el TC acepta que la aplicación del artículo 44 bis de la LOREG pudiera suponer ciertas dificultades para los partidos políticos, pero concluye con que “no nos asaltan, en este concreto procedimiento y en los limitados términos en los que hemos debido enjuiciarla, dudas sobre la adecuación a la norma suprema de los preceptos contenidos en el artículo 44 bis LOREG”; por lo que ya está avanzando cuál será su pronunciamiento sobre el recurso de inconstitucionalidad y cuestión de inconstitucionalidad que, en esa fecha, ya estaban planteados contra la nueva norma electoral.<sup>267</sup>

El Alto Tribunal español debe enjuiciar la conformidad de la cuotas con la Constitución en la STC 12/2008, del 29 de enero, en la que resuelve, mediante acumulación, el recurso de inconstitucionalidad directo contra la ley presentado por el Partido Popular, así como la cuestión de inconstitucionalidad presentada por el juez de lo contencioso-

<sup>267</sup> La STC 127/2007 cuenta con el voto particular del magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, que reprocha que los demás magistrados hayan eludido pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

administrativo nº 1 de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, que debía resolver el recurso interpuesto por el Partido Popular del municipio de Garachico ante la anulación por parte de la Junta Electoral de su candidatura en este municipio tinerfeño por estar formada exclusivamente por mujeres.

El pronunciamiento es favorable a la constitucionalidad de la norma<sup>268</sup> y, como antes hicieran sus homólogos italiano y francés, debe tratar los mismos problemas. En síntesis, los argumentos del Tribunal español<sup>269</sup> son:

1. El TC, inicialmente (FJ 3º), elude admitir que la norma sea un caso de discriminación inversa a favor de las mujeres, en tanto que la literalidad de la norma habla de representación equilibrada de ambos sexos, no obstante, debe acabar admitiendo que la norma, en aplicación del principio de promoción de la igualdad real y efectiva (art.9.2 CE), “persigue la superación de una realidad social caracterizada por la menor presencia de la mujer en la vida pública”.

2. No queda afectado el derecho de sufragio pasivo individual en tanto que el destinatario de la norma electoral es el partido político, que no es titular de este derecho (FJ 3º); en todo caso se vulneraría una mera expectativa individual de ser seleccionado por el partido.

3. La imposición de cuotas a los partidos, pese a limitar “la libertad de selección de candidatos”, goza de legitimidad constitucional, puesto que el Estado social puede utilizar a los partidos, que son cauces e instrumentos para la participación de los ciudadanos en el sistema democrático, para el favorecimiento de la igualdad material (FJ 4º y 5º) dado que la medida busca una finalidad legítima y está razonablemente articulada al permitir cierto margen de desequilibrio en una relación 40-60%.

4. Sostiene que no vulnera el derecho fundamental de libertad ideológica ni libertad de expresión, puesto que aunque se admitiese que instrumentalmente (por ejemplo, un partido feminista radical no podría presentar una lista exclusivamente femenina) “tal limitación habría de entenderse constitucionalmente legítima, en cuanto que resultaría proporcionada” en aplicación, nuevamente, del principio de igualdad real y efectiva del art.9.2 (FJ 6º).

<sup>268</sup> El Partido Popular, autor del recurso de inconstitucionalidad y partido afectado por la anulación de su candidatura exclusivamente femenina en el municipio de Garachico, interpuso demanda contra España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin que, hasta la fecha, haya habido pronunciamiento.

<sup>269</sup> En esta ocasión se trata de una Sentencia del Pleno del TC, que, nuevamente, cuenta con el voto particular disidente del Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, que coincide con los argumentos del recurso de inconstitucionalidad del Partido Popular.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

5. Argumenta (FJ 8º) que la ley electoral también flexibiliza su aplicación en circunscripciones pequeñas (en municipios de menos de tres mil habitantes y transitoriamente los de menos de cinco mil) donde las posibilidades de disponer de suficientes candidatos de ambos sexos para constituir la candidatura puede ser compleja (sin perjuicio de que es posible buscar candidatos en otros municipios y que no es necesario ser militante del partido). También admite que las CC.AA. pueden aumentar las cuotas femeninas en sus elecciones propias hasta acercarla a 50% (lo que no deja de ser una doble contradicción con el argumento de inicial de que no se trataba de una ley que buscara la discriminación inversa y también con el argumento anterior de que la ley permitía un margen de flexibilidad).

6. También rechaza el TC (FJ 9º) la vulneración del principio de igualdad y de acceso a cargos públicos, en tanto que “plasman un criterio que se refiere indistintamente a los candidatos de uno y otro sexo”, y niega que exista “un derecho fundamental subjetivo de los ciudadanos a ser presentado como candidato en unas elecciones”.

7. Finalmente, (FJ 10º) aborda el asunto de la fragmentación del cuerpo electoral y la unicidad de la soberanía y entiende que no se debe confundir al titular de la soberanía, el pueblo español, con el cuerpo electoral a través del cual se expresa, y, en todo caso, que la ley establezca las causas determinantes de la condición de elector no afecta a esa unidad ideal del concepto de soberanía.

El Tribunal Constitucional español debe hacer un nuevo pronunciamiento sobre la cuestión de las cuotas electorales (STC 13/2009, del 19 de enero) esta vez en relación con la Ley 4/2005 de Igualdad de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que eleva el número mínimo de mujeres en las listas a 50% y el de hombres a 40%, con un pronunciamiento favorable con idénticos argumentos a la STC 12/2008 e idéntico voto particular disidente.

En síntesis, la diferencia más sustancial entre los casos francés e italiano con el español ha sido que el Tribunal Constitucional español, partiendo de su propia línea jurisprudencial de interpretación del artículo 9.2 de la Constitución Española y la amplitud de los términos en los que está redactado este precepto que aboga porque los poderes públicos promuevan las condiciones de igualdad y remuevan los obstáculos para lograr una igualdad real y efectiva, no ha considerado necesaria una reforma constitucional para admitir la opción del legislador de imponer cuotas electorales a los partidos políticos. No obstante, dado que en España la ley electoral tiene carácter de orgánica, que para su aprobación requiere de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, sería posible que una vez que el Partido Popular alcanzase la victoria electoral y quizá dispusiese de mayoría absoluta (lo que ha ocurrido en legislaturas anteriores tanto a favor del partido socialista como del popular), por propia congruencia, debería eliminar la imposición de



## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

las cuotas.<sup>270</sup> A nuestro juicio, la normativa electoral, y en concreto este tipo de medidas, debiera ser objeto de consenso y no estar sometida al albur de distintas mayorías coyunturales.

En este trabajo resulta imposible analizar en detalle los argumentos del TC español para valorar la constitucionalidad de la norma electoral, pero, a nuestro juicio, uno de los fundamentos más débiles de la sentencia es el que trata la eventual vulneración del derecho fundamental de la libertad ideológica. El TC señala que la norma electoral “convierte en constitucionalmente lícita la imposibilidad de presentar candidaturas que quieran hacer testimonio feminista con la presentación de listas integradas únicamente por mujeres. En el nuevo contexto normativo es ya innecesario compensar la mayor presencia masculina con candidaturas exclusivamente femeninas, por la sencilla razón de que aquel desequilibrio histórico deviene un imposible. Ciertamente un ideario feminista radical que pretenda el predominio femenino no podrá ser constitucionalmente prohibido, pero tampoco podrá pretender sustraerse al mandato constitucional de la igualdad formal (art14 CE) ni a las normas dictadas por el legislador para hacer efectiva la igualdad material como establece el 9.2 CE”.

A nuestro juicio se trata de un párrafo poco afortunado, con una argumentación poco jurídica y más bien con valoraciones de filosofía política o sociológica. Es cierto que la defensa de idearios machistas o feministas extremos (que deliberadamente pueden querer excluir la colaboración con el otro sexo) no gozan de especial simpatía en nuestras sociedades, pero, si se parte de convicciones democráticas aplicables incluso para lo que pudiera considerarse odioso, pero en ningún caso delictivo, quizá no debiera llevarnos a impedir que estos grupos, en ejercicio de su libertad, puedan desarrollar su ideario con coherencia, llegando a presentarse a las elecciones. Se argumentará que estas leyes no les obligan a “abrazar” y asumir las ideas de la paridad, pero sí les impide actuar de forma coherente con sus planteamientos si para presentarse a las elecciones antes deben renunciar a una de sus señas de identidad (discutible, pero lícita) y deben pedir la participación de personas del otro sexo. Haciendo un paralelismo con el derecho fundamental a la educación, creemos que es constitucionalmente admisible que el Estado niegue una subvención pública a un colegio privado que haya optado por ser exclusivamente masculino o femenino, pero ¿es constitucionalmente razonable que el

<sup>270</sup> No obstante, nuestro criterio es que si el Partido Popular gana las elecciones generales y dispone de mayoría absoluta no modificará la ley electoral para eliminar las cuotas, puesto que una vez aplicada en el país en diversas consultas, con un pronunciamiento favorable del TC, en línea con las recomendaciones de derecho internacional y comunitario y con el derecho comparado europeo, tal decisión (al margen de los reparos técnico jurídicos que puede defender) le haría aparecer como un partido retrógrado y antifemenino, lo que tendría un coste electoral difícilmente asumible.

Estado impida que el centro exista y desarrolle su actividad docente por no ser mixto? A nuestro juicio, en un sistema democrático maduro, las restricciones a las manifestaciones de la libertad ideológica pueden existir, pero merecen una muy especial justificación.

#### IV. LOS EFECTOS DE LA IMPOSICIÓN DE CUOTAS EN LAS ELECCIONES EN ESPAÑA (DE 2007 A 2009)

Tras la aprobación en España de la Ley Orgánica 3/2007 de Igualdad, que introdujo la obligación del respeto de las cuotas en las candidaturas, se ha producido una convocatoria electoral de cada una de las diferentes elecciones de ámbito estatal: elecciones locales en 2007, elecciones generales en 2008 y elecciones al Parlamento europeo en 2009. En consecuencia, es posible en estos momentos hacer una primera valoración sobre los efectos reales producidos por la norma. Para ello, veremos los resultados globales de cada una de estas convocatorias y los compararemos con la última convocatoria antes de la modificación de la ley electoral (MIGE).

##### 1. Elecciones locales 2007

Las elecciones locales y autonómicas de 2007 se produjeron el 27 de mayo, apenas dos meses después de la modificación de la norma electoral que introducía la obligación de las cuotas. La obligación para las formaciones políticas de respetar un porcentaje mínimo de 40% para ambos sexos se aplicará en todas las circunscripciones municipales o insulares que superen los cinco mil habitantes y, a partir de la siguiente convocatoria, en 2011, también a los que tengan más de tres mil. El legislador español ha querido tener en cuenta que en los municipios pequeños,<sup>271</sup> generalmente muy dispersos y en entornos rurales, la obligación de incorporar a un 40% de candidatas podría ser un obstáculo insalvable para algunas formaciones políticas, dada la tradicionalmente baja afiliación femenina, más acentuada en el mundo rural.

Tras las elecciones de 2007, el número de candidatas electas ha aumentado en más de dos mil, así, el porcentaje de concejales se sitúa en 395% (siete puntos más que en 2003), frente al 60.5% de concejales, muy cerca de los porcentajes mínimos de 40% que la nueva ley exigía a las candidaturas. No obstante, el número de alcaldesas sólo se ha incrementado 2%, llegando ahora a 14.6 del total.

<sup>271</sup> En España hay más de ocho mil municipios, pero, en 2007, sólo 1,258 superaban los cinco mil habitantes. El artículo 179.1 de la LOREG establece que el número de concejales en municipios de hasta cinco mil habitantes será de 11 y las candidaturas deben tener ese número mínimo de miembros.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

## 2. Elecciones a Cortes Generales 2008

Las Cortes Generales, compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado, elegidas en 2004, antes de la aprobación de las cuotas electorales, tenían los siguientes porcentajes de presencia femenina:

- Congreso de Diputados (formado por 350 miembros): 126 mujeres, 36% del total.
- Senado (formado por 208 miembros):<sup>272</sup> 54 mujeres, 25.96% del total.

Observamos que el porcentaje de mujeres en el Congreso es sensiblemente superior que al del Senado.<sup>273</sup> De hecho, el Congreso de los Diputados (recordando que nuestro sistema bicameral es desequilibrado en favor de esta Cámara) estaba muy próximo al pretendido porcentaje de 40% mínimo de presencia femenina.

Tras las elecciones de 2008, en el Congreso el número de mujeres electas aumentó sólo una, alcanzando 127, un porcentaje de 36.29%. Sin embargo, en el Senado el número de mujeres llegó a 66, aumentando el porcentaje a 31.73%.

## 3. Elecciones al Parlamento Europeo 2009

El ciclo de elecciones en las que se aplica la ley de cuotas electorales se cierra en 2009 con las elecciones para elegir a los representantes de España en el Parlamento de la Unión Europea.<sup>274</sup> Las elecciones al Parlamento Europeo son cada cinco años. En el

<sup>272</sup> El número de senadores es variable ya que, además de los senadores elegidos por votación popular directa, cuyo número está preestablecido en la Constitución, existen senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas cuyo número puede variar en función de la población real que vaya teniendo cada Comunidad Autónoma.

<sup>273</sup> Seguramente, el diferente sistema de elección existente en una y otra Cámara explica esos datos. Los 350 miembros del Congreso de los Diputados se eligen en 50 circunscripciones provinciales (además de un diputado en la ciudad de Ceuta y otro en la de Melilla). El número mínimo de diputados que se eligen por provincia es de dos, y el resto de diputados se asigna a las provincias en cada periodo electoral según su censo electoral (la provincia más poblada, Madrid, elige 35). Se utiliza un sistema proporcional, con listas cerradas y bloqueadas, y de asignación de escaños por la fórmula D'Hondt. Sin embargo, para el Senado (junto a un grupo de senadores de designación por los parlamentos autonómicos que suponen alrededor de la quinta parte de los senadores), sus miembros se eligen, por sistema mayoritario en listas abiertas, en circunscripciones predefinidas que no tienen en cuenta el factor población (en las provincias peninsulares se elige a cuatro senadores; en las ciudades de Ceuta y Melilla, dos cada una; en las Islas de Tenerife, Gran Canaria y Mallorca, tres cada una, y las restantes islas, un senador cada una).

<sup>274</sup> Hay que mencionar que el sistema electoral que se utiliza en estas elecciones es de circunscripción única, para todo el Estado, y de listas cerradas y bloqueadas con atribución de escaños por la fórmula D'Hondt.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

anterior proceso, celebrado en 2004, España eligió a 54 representantes, no obstante, en 2009, debido a una modificación en la composición de este órgano motivado por las últimas ampliaciones de Estados que han ingresado en la UE, ese número se ha reducido a 50 parlamentarios.

En las elecciones de 2004 el total de parlamentarias electas fue de 18, lo que representaba 33%, sobre los 54 que correspondía a España. En las elecciones de 2009 el número de parlamentarias electas volvió a ser de 18, lo que representa 36% respecto a los 50 que ahora corresponde a España; por lo que puede verse un ligero aumento.

En lo que a las listas o candidaturas presentadas por las distintas formaciones políticas españolas, la presencia media de mujeres ha aumentado de 33% en 2004 a 46% en 2009, por encima del mínimo de 40% exigido.

Dado que nos estamos refiriendo a unas elecciones de ámbito europeo que se celebran de forma simultánea en los diferentes estados de la Unión Europea, parece pertinente una referencia a los porcentajes globales de presencia femenina. En 2004 el porcentaje de mujeres en el Parlamento Europeo era de 32% (249 parlamentarias) y en 2009 pasó a 35% (259 parlamentarias).<sup>275</sup> Haciendo una visión retrospectiva de la evolución de la presencia femenina en el Parlamento Europeo, hay que destacar que en sus comienzos, en la década de 1970, fue de 16%, con pocas variaciones en los tres procesos siguientes. Sin embargo, en la década de los 90 aumentó de forma significativa hasta 30%, y de ahí, de forma progresiva y moderada, hasta el 35% actual.

Por tanto, comparando a España con la media europea, se puede ver que es ligeramente superior, un punto por encima. Hay que recordar que la mayoría de los estados de la Unión Europea no cuenta en la actualidad con una normativa relativa a la paridad en las listas electorales. Téngase en cuenta que, aunque los órganos de la Unión Europea han realizado numerosas recomendaciones a sus Estados miembro para que tomen medidas concretas en sus respectivas legislaciones para favorecer el aumento de la presencia femenina en los órganos de representación popular, la competencia en materia de legislación electoral, incluida la que afecta a los aspectos internos de la elección al Parlamento Europeo, corresponde a los Estados.

<sup>275</sup> Algunos de esos aumentos son significativos: Chipre, que en 2004 no contaba con ninguna mujer, en 2009 tuvo dos (33% del total de ese país); Portugal pasó de 25 a 36%; o Finlandia, que contando en 2004 con 43% de mujeres, llegó en 2009 a 62%, siendo, proporcionalmente, el país de la UE con mayor presencia femenina en el Parlamento Europeo.

## V. CONCLUSIONES

1. Los estados democráticos, en las últimas décadas, buscan fórmulas para acabar con la escasa presencia de mujeres en los órganos de representación política. Dentro de esta línea, parece imparable la tendencia internacional a imponer a los partidos políticos cuotas electorales paritarias para acelerar la consecución de equilibrio en la representación. En todo caso, comienza a calar en las sociedades y en las formaciones políticas que las candidaturas que no tienen una representación equilibrada de mujeres y hombres quedan fuera de “lo políticamente correcto”, y comienzan a percibir la sanción de las y los votantes.

2. Resulta recomendable que los estados interesados en imponer cuotas electorales dispongan de suficiente y clara cobertura para ello en el texto constitucional, por una doble razón: en primer lugar, para evitar que las futuras leyes electorales que las impongan puedan colisionar con diversos principios constitucionales como la igualdad, la libertad ideológica, la participación política, etcétera, y, en segundo lugar, para que sea fruto del suficiente consenso entre las distintas fuerzas políticas, evitando que una decisión de este tipo sea tomada por una mayoría legislativa coyuntural y sea modificada o suprimida por la siguiente mayoría.

3. En todo caso, el establecimiento de cuotas electorales por imperativo legal ineludible debiera ser la última medida que tomase el Estado social para lograr la igualdad real y efectiva, sólo en aquellos casos en los que otro tipo de alternativas menos agresiva con los principios y valores constitucionales se hubiesen mostrado ineficaces.

4. Las medidas de discriminación positiva, por propia definición, deben ser temporales hasta que estadísticamente se acredite que es innecesaria; lo que, en relación con la presencia de mujeres en los órganos de representación popular, debe implicar cifras próximas a la paridad. La nueva ley electoral española de 2007 que impuso la obligación de las cuotas a los partidos políticos ha tenido una incidencia relativa en el aumento de presencia femenina. Por lo tanto, en el caso de que en los próximos años esta medida no sirva de estímulo definitivo para que los partidos propicien la mayor presencia femenina en las listas y en puestos con opciones reales de resultar elegidas, es posible que el legislador modifique la norma electoral y establezca un sistema de paridad absoluta y con “sistema de cremallera”.

## VI. FUENTES CONSULTADAS

- Alexy, Robert. 1985. *Teoría de los derechos fundamentales*, (original de 1986) CEC, Madrid.
- Biglino Campos, Paloma. 2008. "Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada. (Comentario a la STC 12/2008)", en *REDC n° 83*, Madrid, pp. 277-299.
- Boix Palop, Andrés. 2008. "Medidas para la presencia equilibrada de mujeres y hombres en cargos representativos (D.A. 2ª L.O. 3/2007)", en *Comentarios a la Ley de Igualdad. La Ley*. Madrid, pp.1-18 (Consultada versión electrónica en septiembre 2010 [www.uv.es/aboixp](http://www.uv.es/aboixp))
- Dworkin, Ronald. 1989. *Los derechos en serio* (original de 1977), Ariel, Barcelona.
- Favoreu, Louis. 1997. "Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución", en *REDC n° 50*, Madrid, pp. 13-28.
- Fernández Vivas, Yolanda. 2010. "Hacia una nueva era en el constitucionalismo estadounidense: la Era Obama. Actualidad constitucional en Estados Unidos (2008-2009)", en *Teoría y Realidad Constitucional n° 25*, UNED, Madrid, pp. 397-427.
- García Roca, Javier. 1999. *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, Pamplona.
- García Soriano, Mª Vicenta. 2008. "El principio de presencia equilibrada en el art.44 bis de la LOREG y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad: análisis crítico de la última reforma de la LOREG", en *Feminismo/s n° 12*, Universidad de Alicante, pp. 135-154.
- Guerra Palmero, María José. 2007. "Democracia paritaria e inclusión: reflexiones feministas" en *Democracia paritaria, aportaciones para un debate*, (Eds. Ángela Sierra González y Mª del Pino de la Nuez Ruiz), Laertes, Barcelona, pp. 71-86.
- Hernando García, Pedro J. 1999. "Un elemento modificador de la capacidad electoral: las acciones positivas en el campo de los derechos políticos", en *Parlamento y sistema electoral (VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)*, Aranzadi, Pamplona, pp. 445-469.
- Holgado González, María. 2002. "Financiación de partidos y democracia paritaria", en *Revista de Estudios Políticos n° 115*, Madrid, pp.129-153.
- Jiménez Glük, David. 1998. *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Lázaro Riol, Ángel. 2004. "Los principios de discriminación positiva y protección de las minorías como fundamento de una representación política específica de las mujeres", en *Discriminación versus diferenciación (especial referencia a la problemática de la mujer)*, Coord. Mª Josefa Ridaura Martínez y Mariano J. Aznar Gómez, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 161-211.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### Las listas electorales paritarias en el ordenamiento español

- Macías Jara, María. 2008. *La democracia representativa paritaria*, Universidad de Córdoba.
- Mige. Ministerio del Interior del Gobierno de España, [www.mir.es](http://www.mir.es)
- Navarro Méndez, José Ignacio. 1999. *Partidos políticos y "democracia interna"*, CEPC, Madrid.
- Ovejero Puente, Ana María. 2009. "Nuevos planteamientos sobre las acciones positivas. Los ejemplos de la ley integral contra la violencia de género y la Ley de igualdad", en *REDC n° 86*, Madrid, pp. 185-215.
- Rey Fernández, Fernando. 1996. "La discriminación positiva de mujeres (Comentarios a la STJ de la Comunidad, de 17 de octubre de 1995. Asunto Kalanke)" en *REDC n° 47*, Madrid, pp. 309-332.
- Ridaura Martínez, Josefa. 2004. "La discriminación por razón de sexo en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional español", en *Discriminación versus diferenciación (especial referencia a la problemática de la mujer)*, Coord. M<sup>a</sup> Josefa Ridaura Martínez y Mariano J. Aznar Gómez, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 213-264.
- Ridaura Martínez, Josefa. 2005. "La incidencia de la Constitución Española de 1978 sobre la interdicción de la discriminación", en *Presente y futuro de la Constitución Española de 1978*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 753-764.
- Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. 2009. "Paridad y acción positiva en el Derecho electoral autonómico", en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*, Coord. Luis A. Gálvez Muñoz. Pp. 145-183.
- Sánchez Ferriz, Remedio. 2000. "Las 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.
- Sierra González, Ángela. 2007. "La democracia paritaria y las paradojas ocultas de la democracia representativa", en *Democracia paritaria, aportaciones para un debate*, (Eds. Ángela Sierra González y M<sup>a</sup> del Pino de la Nuez Ruiz), Laertes, Barcelona, pp. 191-206.
- Sevilla Merino, Julia. 1999. "Ley electoral y acción positiva", en *Parlamento y sistema electoral (VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)*, Aranzadi, Pamplona, pp. 471-490
- Valcárcel Bernaldo De Quirós, Amelia. 1994. *El techo de cristal. Los obstáculos para la participación de las mujeres en el poder político*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Verge Mestre, Tania. 2006. "Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional: 1978-2004" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas n° 115*, pp.165-196.
- Vidal Fueyo, M<sup>a</sup> del Camino. 2008. "Sobre la legitimidad constitucional de la imposición a los partidos político de presentar candidaturas con una composición equilibrada de mujeres y hombres: la STC 12/2008", en *Jornadas sobre igualdad efectiva: realidad o ficción*, Universidad de Burgos, pp. 117-125.