

La presencia de la mujer en los parlamentos en España: cantidad y calidad de la paridad*

Dra. Rosario Serra Cristóbal**

Dr. Pablo Oñate***

* Este trabajo se ha realizado en el marco de los proyectos de investigación del Plan Nacional de I+D+i referencia DER2009-09947 y CSO2009-14381-C03-03.

** Profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia (España) y miembro de su Instituto de Derechos Humanos.

*** Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Valencia (España) y Secretario General de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.

SUMARIO

- I. El histórico déficit de presencia de mujeres en los parlamentos en España; II. El papel desempeñado por los partidos políticos en la inclusión de las mujeres en las listas electorales;
- III. Las iniciativas legislativas regionales (comunidades autónomas) en materia de paridad;
- IV. El equilibrio de sexos en la ley estatal para la igualdad efectiva de mujeres y hombres;
- V. Sobre la eficacia de la ley de paridad: la mujer en el Congreso de los Diputados y en los parlamentos autonómicos; VI. Conclusión,
- VII. Fuentes consultadas

I. EL HISTÓRICO DÉFICIT DE PRESENCIA DE MUJERES EN LOS PARLAMENTOS EN ESPAÑA

La idea de democracia paritaria parte del reconocimiento del hecho de que las mujeres constituyen 50% de la sociedad. Un 50% de la ciudadanía que no sólo no ha gozado de igual nivel de representatividad en el ámbito de la política que la otra mitad, sino tampoco en el resto de ámbitos de participación pública.²⁷⁶

Ciertamente, pese a la consagración del principio formal de igualdad en la Constitución (artículos 14 y 23.2), la realidad socio-política española —como la de muchas otras democracias— demuestra que la presencia de las mujeres en las listas electorales, y, por ende, el acceso de las mismas a cargos representativos, ha estado muy lejos de ser materialmente igual. Pero, además, el porcentaje de mujeres “en listas” que consigue ocupar un cargo representativo siempre ha sido menor que el de hombres que obtienen representación. Esto es una consecuencia de la diferencia que supone estar en los primeros puestos de las listas electorales, que son los que probablemente vayan

²⁷⁶ Como se ha señalado, “estar en lo público” significa dos cosas: estar presente en los centros de decisión y decidir, y —algo aún más importante— “ser públicas, ser vistas, ser conocidas por el público; ofrecer, en pocas palabras, una imagen de normalidad. Es necesario, en estos momentos de extraordinaria importancia de la imagen, ver cómo la mujer está en la política” (Alarcón 2006).

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

a alcanzar representación. No es lo mismo que dichas primeras plazas estén reservadas fundamentalmente para los hombres que aquéllas contengan un número elevado de presencia femenina. Como recordaba Sevilla Merino (2004, 87), en España para ser titular del derecho de sufragio pasivo es indispensable ser candidato, pero no es suficiente ostentar la condición de candidato.

Afortunadamente, las cifras de presencia parlamentaria femenina han ido aumentando. El progreso ha sido destacado como uno de los más notorios de entre los países de Europa occidental (Threlfall 2007, 1068). Analizaremos en este trabajo de qué modo se ha vertebrado dicho crecimiento y cómo ello se ha traducido a su vez en algo más significativo: las parlamentarias están ocupando progresivamente puestos más relevantes dentro de las cámaras legislativas (portavocías, comisiones más significativas, Mesa de la Asamblea, etcétera). Nos interesa analizar particularmente las raíces de dichos cambios y las posibles dudas de constitucionalidad que las medidas de democracia paritaria han suscitado.

II. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA INCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN LAS LISTAS ELECTORALES

Las primeras iniciativas dirigidas para promover la mejor representación de las mujeres en las asambleas fueron auspiciadas voluntaria y fundamentalmente por unos pocos partidos políticos en Europa. La estela iniciada fue seguida por algunos partidos españoles.

Éstos han puesto en marcha iniciativas de diferente naturaleza, tanto en lo que respecta a la incorporación de la mujer a las listas electorales como a cargos de responsabilidad. Podemos encontrar estrategias denominadas retóricas, que se plasman en una inclusión en los documentos, estatutos y discursos de los partidos políticos de la necesidad de la presencia equilibrada de mujeres en su seno. Se han dado también estrategias de acción positiva, que incluyen programas de formación para afiliadas, la creación de secciones específicas de mujeres y el establecimiento de relaciones con organizaciones feministas. Y, por último, cabe hablar de lo que se ha denominado estrategias de discriminación positiva, materializadas mediante la reserva de puestos en las listas electorales o de puestos en los órganos ejecutivos del partido de las mujeres (Verge 2006).

Los pocos partidos que iniciaron este camino han tenido el mérito de producir un efecto multiplicador, al propiciar la toma de posición en el seno de otros partidos políticos que puede concluir en la adopción de medidas análogas, o en la modificación del modo

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

de selección de candidaturas, de conformación de los órganos de dirección del partido, u otras medidas.²⁷⁷

El primer partido en iniciar una política de promoción de la mujer en las listas y cargos del partido fue el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En 1982 estableció una cuota mínima reservada a las mujeres que oscilaba en torno a 6%, cuota que, tras la celebración del “XXXI Congreso federal del partido”, en 1988, subió a 25% y quedó incorporado en los estatutos federales. Posteriormente, y avanzando en esa línea, en el “XXXIV Congreso federal de 1997” se volvieron a modificar los estatutos, apostando por un equilibrio en la representación entre hombres y mujeres que debía oscilar entre 40% y 60%.

Lo que se establece es un sistema de cuotas de porcentajes entre hombres y mujeres variable o flexible, pero con dos características importantes, por un lado, ha de destacarse positivamente lo elevado del porcentaje de presencia de mujeres en las listas, se ha de garantizar un mínimo de 40 (y un máximo de 60%), y, por otro lado, y aún más importante, dicho porcentaje ha de respetarse tanto en la integridad de la lista como “en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos”. Pese a tratarse, esta última, de una regla cargada de una cierta vaguedad, lo que sí evidencia es una voluntad de evitar que la ubicación de las mujeres en los últimos puestos de las listas electorales, aun respetando el 40-60%, sirva para burlar el objetivo pretendido.

Las primeras elecciones autonómicas en las que el PSOE tuvo la oportunidad de aplicar las nuevas previsiones estatutarias fueron las elecciones regionales de 1999 (las de 1998, en el País Vasco; las de 1999, en Cataluña; las de 2000 en Andalucía, y las de 2001 en Galicia). El porcentaje de mujeres del grupo socialista tras esas elecciones, esto es, en la 5ª Legislatura (6ª Legislatura para País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), no sólo fue mayor al de otros grandes partidos, sino que, además, de las 17 comunidades autónomas, en 9 de ellas dicho porcentaje fue superior a 40, y en 7 de ellas mayor de 32-33%. Tan sólo en la comunidad de Murcia el grupo socialista contó con 22.2 % de mujeres (Serra Cristóbal 2008).

Por otro lado, si comparamos estas cifras con las del grupo socialista en la(s) legislatura(s) anterior(es) la diferencia es abismal. En aquella ocasión sólo los grupos parlamentarios del PSOE de Navarra y Andalucía contaban con más de 30% de mujeres.

²⁷⁷ Por ejemplo, en las elecciones generales de 1997, éste alcanzó una cifra récord de mujeres, principalmente gracias a las candidaturas exclusivamente de mujeres adoptadas por el Partido Laborista para muchas de las circunscripciones escocesas en la Cámara de los Comunes. Y aún así, la tasa de representación de las circunscripciones escocesas en tal Cámara fue sólo de 17% (Brown 2000).

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

El resto se situaba en índices en torno al 20% o menos. Lo cual evidencia la palpable eficacia de medidas partidistas de esta naturaleza.

Izquierda Unida fue otro partido que adoptó formalmente el sistema de cuotas. En la Comunidad Valenciana, en su III Asamblea, celebrada en 1990, incorporó la obligatoriedad de que “ningún sexo supere 50% de los puestos a elegir en las listas de los delegados/as”. En esas fechas se produjo una incorporación masiva de mujeres en las listas de IU, triplicando prácticamente el número de candidatas (Verge 2006, 179). Poco después, en la Asamblea Federal celebrada en 1992, se solicitaba una cuota mínima de 35% de mujeres. Pero ninguna de estas previsiones llegó a incluirse en los Estatutos Federales del partido hasta 1995. En la actualidad, en su artículo 14 establece lo que denominan el “principio del equilibrio de sexos”. Dicho artículo reza:

Izquierda Unida realizará las modificaciones y propuestas organizativas oportunas, la adecuación de horarios en la actividad política y los necesarios cambios de hábitos consiguiendo facilitar la participación de las mujeres y los hombres en la vida política para conseguir la paridad en los órganos de dirección así como en las candidaturas a las distintas direcciones. I.U., en coherencia con una propuesta transformadora, asume el desarrollo de un proyecto en favor de la igualdad de ambos sexos en nuestra sociedad actual. Ello ha de suponer proponer alternativas, movilizar e intervenir en todos los sectores sociales para facilitar los procesos de participación e incorporación de las mujeres en la vida social, económica, política y cultural. El objetivo, tanto en las listas para la elección de estructuras orgánicas como en las candidaturas para las instituciones, es la paridad. En ningún caso podrá ningún género superar el 60%, entendiéndose este hecho como excepcional. En ambos supuestos se entienden dichas proporciones por tramos. Siempre que sea posible, se realizarán las denominadas *listas cremallera* con la alternancia entre ambos sexos de forma paritaria. Este principio nos impone, en primer lugar, la necesidad de impulsar la afiliación de mujeres y su participación en todas las actividades de nuestra organización, removiendo los obstáculos que la dificulten, de tal forma que su presencia sea la consecuencia natural de su implicación en todos los procesos.

Se deduce que los Estatutos Federales de Izquierda Unida (IU) van en el mismo sentido que los del PSOE, aunque para asegurar que las posibilidades de ser elegidos candidatos sean iguales para hombres y mujeres, establecen el sistema cremallera, “siempre que ello sea posible”. Esta coetilla hace que no sea imperativo absoluto el crear listas con alternancia de sexos, lo que, de seguirse, debiera arrojar un porcentaje de mujeres electas muy cercano a 50%. Al no ser imperativa la opción cremallera, al

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

presentarse IU a las elecciones, en ocasiones, coaligado a otro partido político,²⁷⁸ al no obtener representación en varias asambleas regionales o debido a los pocos representantes que, en la mayor parte de los casos, obtiene, es difícil apreciar la efectividad de la medida estatutaria. En todo caso, el éxito de la cuota ha sido mayor en el PSOE que en IU, probablemente también porque la insistencia de las mujeres en su seno ha sido mayor, y ha permeado en mayor medida en los distintos niveles territoriales del PSOE (Verge 2006).

Por otro lado, cabe citar también el artículo 3 del estatuto del partido político Los Verdes, que señala que son objetivos del partido:

i) Eliminar cualquier tipo de dominación, o exclusión por razones de género. Aplicación del principio de paridad de sexos dentro y fuera de la organización. Es por esto que todos los órganos de representación y coordinación, listas electorales y cargos públicos deberán estar conformados de forma paritaria de tal modo que la proporción de hombres y mujeres sea del 50% o en aquella proporción, para número impares, más cercana a esa proporción.

Por lo tanto, opta por la fórmula paritaria pura, la más aritmética, esto es una cuota de representación de la mujer de 50% en sistema cremallera.

En lo que respecta al resto de formaciones, sus estatutos no han optado tradicionalmente por incluir normas paritarias. En el caso del Partido Popular (PP), pese a la nada despreciable presencia de mujeres en los cargos del partido y al incremento progresivo de éstas en las listas electorales,²⁷⁹ siempre ha rechazado la inclusión de cuotas en tales listas. El PP ha defendido que con la cuota femenina sólo se hace “*marketing* político”, y que la máxima del partido es que “aquí se está porque se vale, no por cuota sino por nota y porque se tiene la confianza del partido y de la sociedad” (Verge 2006). Por lo tanto, se ha unido a esa línea de pensamiento crítico respecto de las cuotas que considera que

²⁷⁸ Por ejemplo, en los estatutos de la candidatura conjunta IU-Los Verdes, candidatura para Andalucía (IULV-CA, Estatutos aprobados en la XIV Asamblea de IULV-CA de 2004), se hacía también referencia al “principio de equilibrio de sexos”, señalándose: “El objetivo, tanto en las listas para la elección de estructuras orgánicas como en las candidaturas para las instituciones, es la paridad. En ningún caso podrá ningún género superar 60%, entendiéndose este hecho como excepcional. En ambos supuestos se entienden dichas proporciones por tramos”. No se introducía, por lo tanto, una mención al sistema cremallera o a la proporcionalidad pura. Y si atendemos a los resultados, tras esas elecciones de 2004, lo cierto es que defraudan. El grupo IU-LV-CA contó con tan sólo 16.4% de mujeres.

²⁷⁹ Hasta 1996, la proporción de diputadas del PP era muy cercana a la del PSOE o IU, y en 1993 prácticamente dobló su representación femenina (Vergé 2006, 179).

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

las mismas suponen un agravio para las mujeres. En este sentido, una diputada del PP manifestaba rotundamente: “las mujeres del PP no queremos estar en unas listas electorales por cuotas ni por cremalleras, porque nos parece humillante, porque nos parece un atentado a nuestra dignidad y porque creemos que estamos aquí porque en su día nuestro partido pensó que éramos las mejores”.²⁸⁰

Por lo que respecta a las fuerzas políticas nacionalistas y regionales (PNV, CIU, andalucistas, aragonesistas, ERC, etcétera) han demostrado una cierta reticencia a una presencia significativa de mujeres en sus listas, aunque el paso del tiempo ha generado una tendencia al alza en la presencia femenina en cargos de representación. En todo caso, no han optado por establecerlo como medida en su normativa interna.

III. LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS REGIONALES (COMUNIDADES AUTÓNOMAS) EN MATERIA DE PARIDAD²⁸¹

Las medidas para fomentar la presencia de mujeres en las asambleas parlamentarias pueden tener también un origen legislativo. Estas medidas pueden imitar a las ya adoptadas voluntariamente por algún partido político, o pueden adoptar un cariz distinto. La particularidad fundamental de este tipo de medidas radica en su carácter universal y vinculante.

El artículo 9.2 CE²⁸² establece el mandato a los poderes públicos de “promover las condiciones... para que la igualdad del individuo y de los grupos que la integran sean reales y efectivas”. En cumplimiento de este mandato y con el objetivo de acabar con esa desigual situación de hecho en la presencia de hombres y mujeres en el ámbito de la representación política, algunas regiones (CCAA) fueron las primeras en adoptar una normativa que escapa de la esfera interna de los partidos políticos para convertirse en norma de obligado y general seguimiento.

Las medidas auspiciadas por los poderes públicos regionales para fomentar la democracia paritaria han sido de diferente tenor. Por ejemplo, algunas CCAA han optado por señalar simplemente que “se promocionará la presencia de mujeres en los órganos de decisión de los partidos políticos, así como en las candidaturas con que concurren a

²⁸⁰ María Mercedes Roldós, diputada del PP, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 45, 2 de noviembre de 2004.

²⁸¹ Sobre esta cuestión puede consultarse (Serra Cristóbal 2008).

²⁸² Así se hacía constar en los preámbulos de las leyes autonómicas que modificaron las respectivas leyes electorales autonómicas a las que posteriormente haremos mención.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

las elecciones” (artículo 2 de la Ley Foral Navarra 33/2002, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres), fórmula que tiene una naturaleza fundamentalmente declarativa.

Distinto es el modelo adoptado por la Comunidad Valenciana, cuya Ley 9/2003, del 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, no establece reglas de obligatorio seguimiento en cuanto a la conformación de las listas electorales,²⁸³ pero opta por favorecer la presencia de mujeres en las candidaturas presentadas por los partidos políticos a través de diversas medidas, como la disposición de más tiempo gratuito en los medios de comunicación o la mejora en las subvenciones electorales, entre otras.

Otras CCAA, sin embargo, se han inclinado por implantar verdaderas normas imperativas en cuanto a la configuración de las listas electorales autonómicas.

Las comunidades pioneras en el establecimiento de esta cuestión fueron las Illes Balears y Castilla-La Mancha. La Comunidad de las Illes Balears aprobó la Ley 6/2002, el 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986 electoral de la comunidad autónoma de las Illes Balears. Y Castilla-La Mancha adoptó la Ley 11/2002, del 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986 electoral de dicha comunidad. Ambas pretendían posibilitar una presencia equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas electorales a sus respectivos parlamentos, propugnando lo que denominaron “una verdadera democracia de género” y optando por una medida de acción positiva que rompiera con la dinámica generada en la confección de las listas electorales por los partidos políticos.

Se señala en la nueva redacción del artículo 16 de la Ley electoral de las Illes Balears que, “con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa”.²⁸⁴

Y el nuevo apartado 1 bis del artículo 23 de la Ley electoral de Castilla-La Mancha prevé que “para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos... alternarán hombres y mujeres,

²⁸³ El artículo 10 de esta ley sí establece que “Las *Corts Valencianes* y el *Consell* de la *Generalitat* procurarán en el nombramiento o designación de personas, para constituir o formar parte de órganos o instituciones, para asegurar que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres” Y el artículo 11 añade que “el *Consell* favorecerá la presencia de las mujeres en las candidaturas presentadas a las *Corts Valencianes* por los partidos políticos y agrupaciones electorales”.

²⁸⁴ Ahondando en esta línea, la Ley 12/2006, de la comunidad autónoma de las Illes Balears, del 20 de septiembre, para la mujer, establece en el artículo 52 que “el Parlamento de las Illes Balears y demás órganos estatutarios deben procurar que exista una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento o en la designación de personas, para constituir o formar parte de órganos e instituciones”.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes”.

Ambas comunidades introducían un régimen de paridad conocido como de “listas cremallera”. Obviamente, este sistema suponía un avance respecto de otros modelos europeos de cuotas más abiertos, donde la exigencia de la paridad no es tan rígida. Las leyes fueron recurridas por el gobierno central ante el Tribunal Constitucional alegando que eran contrarias al texto supremo en varios aspectos. Pero este tribunal no llegó a pronunciarse al respecto porque tras las elecciones el nuevo gobierno central socialista desistió del recurso, declarándose los procesos extintos.²⁸⁵

No obstante, ha de advertirse que, si bien las citadas leyes no estaban en vigor, por estar suspendida su aplicación, por decisión de los propios partidos, hubo una voluntad generalizada de presentar listas electorales “paritarias” en ambas comunidades. Esto produjo, tras las elecciones autonómicas de 2003, un considerable incremento de la presencia de mujeres en estos parlamentos, como podrá comprobarse en los datos numéricos que se adjuntan a este trabajo.

Siguiendo una filosofía similar a la de las dos comunidades pioneras a las que nos hemos referido, la Ley 4/2005, del 18 de febrero, de la comunidad autónoma del País Vasco, para la igualdad de hombres y mujeres, estableció en la disposición final cuarta una modificación de la Ley 5/1990 de Elecciones al Parlamento Vasco que introducía una medida electoral paritaria en el siguiente sentido:

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 las suplentes.²⁸⁶

La ley vasca es, por lo tanto, menos exigente que las de las CCAA mencionadas anteriormente —no establece un sistema “cremallera”—, permitiendo un margen mayor de discrecionalidad por parte de los partidos políticos en cuanto a la configuración de dichas listas.

²⁸⁵ Por autos del Tribunal Constitucional del 26 de septiembre de 2006 y del 10 de octubre de 2006, se declararon extintos los procesos abiertos por la presentación de sendos recursos de inconstitucionalidad.

²⁸⁶ Una modificación en el mismo sentido se introdujo en el artículo 6 bis de la Ley 1/1957, de Elecciones para las Juntas Generales de los tres territorios históricos.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

Las elecciones al parlamento vasco celebradas el 17 de abril de ese mismo año, con las que se dio paso a la 8ª legislatura, se realizaron con la aplicación de dicha ley. Y sus efectos, evidentemente, se hicieron notar.

En el mismo año 2005, la ley electoral andaluza fue modificada por la Ley 5/2005, del 8 de abril, de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Estableciéndose que “la presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres..., ocupando los de un sexo los puestos impares y los de otro los impares”. Por lo tanto, se ha optado por la fórmula de las listas “cremallera”, cuya efectividad se ha demostrado en las elecciones autonómicas de 2008.

Desde entonces y coincidiendo con la oleada de nuevos Estatutos de Autonomía, la cuestión de la necesidad de asegurar el igual acceso de las mujeres en las diferentes esferas de la sociedad se ha convertido en la invitada inexcusable en muchos de estos estatutos (así ha sucedido, por ejemplo, en el Estatuto de la Comunidad Valenciana o en el balear). Aunque sólo algunos nuevos estatutos han optado por imponer al legislador políticas de democracia paritaria. Éste es el caso del Estatuto de Andalucía, que señala que la comunidad propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, hace constantes referencias al respeto del equilibrio de sexos en la composición de diferentes órganos públicos, promueve expresamente la democracia paritaria, e indica que la ley electoral establecerá “criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales” (artículo 10.2). Por su lado, el nuevo estatuto catalán establece que “la ley electoral de Cataluña debe establecer criterios de paridad entre mujeres y hombres para la elaboración de las listas electorales” (artículo 56.3), ley que todavía no ha visto la luz.

IV. EL EQUILIBRIO DE SEXOS EN LA LEY ESTATAL PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

Por último, y ya en el ámbito estatal, ha de indicarse que la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres²⁸⁷ ha establecido una modificación de la legislación electoral general en la misma línea de obtener un equilibrio entre hombres y mujeres en las candidaturas de todos los comicios electorales, con el objetivo de obtener una representatividad más igualitaria en las diferentes asambleas. La nueva previsión legal obliga a que en las listas presentadas por los partidos políticos

²⁸⁷ BOE núm. 71, de 23 de marzo.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

ningún género pueda suponer menos de 40% del total de la lista de candidatas,²⁸⁸ y ese mismo equilibrio debe aplicarse a cada tramo de cinco candidatos.²⁸⁹ Pese a que la medida va dirigida a todos los comicios que se celebren en España, quedan excluidas de la paridad obligatoria las candidaturas municipales en localidades de menos de tres mil habitantes, y en islas de menos de cinco mil habitantes (artículo 187.2 y artículo 201.3 Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en adelante, LOREG).

Además, como decíamos anteriormente, la Ley de igualdad de 2007 resuelve la posible colisión que podría producirse entre su normativa y la de una comunidad autónoma más favorecedora de la presencia femenina. Lo hace añadiendo el nuevo artículo 44 bis.1 a la LOREG, del cual cabe deducir que la legislación autonómica priorizará sobre otra legislación aplicable menos favorable a la presencia femenina.²⁹⁰

1. La obligación legal y el derecho de asociación política

La reforma operada por la Ley de igualdad en la LOREG tuvo su primera aplicación en los comicios celebrados tras su entrada en vigor, las elecciones municipales y autonómicas del 27 de mayo de 2007.

La cuestión de la aplicación de la citada normativa paritaria fue uno de los temas de debate durante la precampaña electoral. El sistema de cuotas de la ley de igualdad fue calificado como medida de discriminación inversa, porque al reservar porcentajes electorales para las mujeres generaban una limitación sobre la disposición de un bien social escaso —la posibilidad de estar en las listas y, por ende, de obtener un cargo de representación política—.

²⁸⁸ (LOREG, Art. 44) Tal y como ha quedado modificado por la Ley de Igualdad de 2007: “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. 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”.

²⁸⁹ (LOREG, Art. 44 bis 2): “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 este tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista”.

²⁹⁰ En el mismo sentido, Instrucción 5/2007, de 12 de abril, de la Junta electoral central, sobre aplicación de los artículos 44.bis y 187.2 de la LOREG en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

Lo que subyacía (y subyace) era una división dentro de la doctrina y las fuerzas políticas sobre la legitimidad constitucional de adoptar leyes que imponen a los partidos políticos reglas de equilibrio de género en la configuración de sus listas electorales. Para unos, aunque las mujeres se benefician directa y fundamentalmente de las cuotas, las mismas responden a un interés social general en virtud del cual una mayor presencia del sexo femenino en la esfera pública permitirá garantizar un desarrollo más libre y completo de la realidad social del que se beneficiarán todos los socios, incluidos los hombres.²⁹¹ Con ello se está haciendo alusión a la razón que justifica una medida de discriminación positiva que, como la mayor parte de ellas, puede generar a su vez una discriminación de aquellos que no pertenecen a ese colectivo o grupo.

Ello llevó al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad y a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la ley de igualdad relativos a las denominadas “listas paritarias”.

En el recurso presentado por el Partido Popular se consideraba que la exigencia legal de las reglas de paridad afecta a la libertad de los partidos políticos, a la libertad ideológica, al derecho de participación y “limitaba el derecho de sufragio pasivo en razón de sexo”. “Las cuotas aplicadas al derecho de sufragio generan, hacia quienes pretendan forma parte de las candidaturas y no puedan hacerlo por sobrepasar los optantes de su género un número mayor al legalmente establecido, una vulneración de su derecho a la igualdad”, concluía el recurso.

La respuesta a la cuestión llegó con la STC 12/2008, en la que el Alto Tribunal se pronunció en favor de la legitimidad constitucional de la imposición a los partidos políticos de la obligación de presentar candidaturas con una composición equilibrada de mujeres y hombres.

Según se recuerda en la sentencia, el artículo 9.2 CE expresa la voluntad del constituyente de alcanzar no sólo la igualdad formal sino también la igualdad sustantiva, encomendando al legislador la tarea de alcanzar dicho fin (F.J. 4º). Así, es legítimo que el legislador trate de lograr tal fin estableciendo obligaciones de actuación a terceros, pues, como recuerda el Tribunal Constitucional, los partidos políticos no son cualquier asociación. Como asociaciones calificadas, por sus funciones constitucionales, son cauce válido para el logro de la sustantivación de la igualdad formal propugnada por el artículo 9.2 CE (F.J. 5º).

Por lo tanto, tampoco se entiende que la libertad de presentación de candidaturas por parte de los partidos políticos quede coartada, pues ésta no es, ni puede ser, absoluta, sino que está limitada por fines constitucionalmente establecidos como el señalado.

²⁹¹ En este sentido, (Balaguer 2000a, 394).

2. Una medida reequilibradora

Igualmente, para el Tribunal Constitucional no cabe apreciar vulneración del principio de igualdad, pues las modificaciones que se introducen en la LOREG ni siquiera figuran fórmulas compensatorias en favor de las mujeres, en su calidad de grupo históricamente desfavorecido, sino que plasman un criterio que se refiere indistintamente a los candidatos de uno y otro sexo (F.J. 9º). Lo más interesante es que el Tribunal Constitucional entiende que no estamos ante una medida de acción positiva, pues no suponen un tratamiento peyorativo o favorecedor de ninguno de los sexos. En puridad, ni siquiera plasman un tratamiento diferenciado en razón del sexo de los candidatos, habida cuenta de que las proporciones se establecen por igual para los candidatos de uno y otro sexo. Como señala el TC “no se trata, pues de una medida basada en los criterios de mayoría/minoría (como sucedería si se tomase en cuenta como elementos de diferenciación, por ejemplo, la raza o la edad), sino atendiendo a un criterio (el sexo) que de manera universal divide a toda sociedad en dos grupos porcentualmente equilibrados” (F.J. 5º). Son medidas con carácter bidireccional, en cuanto que la proporción que se pretende mantener se asegura igualmente a uno y otro sexo (F.J. 3º). Por lo tanto, el Tribunal parece que huye de la consideración de la fórmula paritaria de la Ley de Igualdad como la clásica medida de discriminación positiva en favor de la mujer —las conocidas cuotas para mujeres—, que por sus presuntos efectos negativos hacia el varón deben ser excepcionales. Hemos de entenderlas, pues, como medidas antidiscriminatorias, como las definía Biglino Campos (2004, 364), o reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes.

De hecho, una las consecuencias de la nueva normativa sobre la confección paritaria de las listas de candidaturas es que, al igual que se prohíbe que éstas puedan incluir a más de 60% de varones, también prohíbe que puedan estar conformadas por más de 60% de mujeres. Ello supuso el rechazo de listas electorales formadas exclusivamente por mujeres. A raíz de ello, la cuestión que se suscitó es si la paridad que se pretende lo es en el sentido estricto del término, como, sin duda, se desprende de la lectura del nuevo artículo 44 bis LOREG. O cabría hacer una interpretación literal de las cuotas mínimas de mujeres que exige la ley y una interpretación laxa o favorable del máximo permitido, en favor de una mayor presencia de las mujeres (para auspiciar la participación femenina). Esa cuestión, que el Tribunal Constitucional decidió no resolver y acumular al recurso de inconstitucionalidad entonces pendiente,²⁹² ha quedado también resuelta con la STC 12/2008 a favor de la primera interpretación.

²⁹² Mediante Auto TC del 10 de mayo de 2007.

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

La siguiente ocasión en la que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la imposición legal a los partidos políticos de un sistema de cuotas en las listas que presenten a los comicios ha sido en la STC 13/2009, del 19 de enero. En la misma, analizando la constitucionalidad de la Ley de Igualdad del País Vasco que antes citábamos y que introduce, como indicábamos anteriormente, la obligación de que las listas estén integradas por al menos 50% de mujeres, el Tribunal hace uso de la misma argumentación para justificar su adecuación a la Constitución. La diferencia más sustancial es que, a pesar de defender, de nuevo, el carácter universal y bidireccional de unas listas que exigen 50% de presencia de cada género, recurre a la consideración de la medida como “una medida de discriminación positiva en beneficio de la mujer que se ajusta a las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad exigidas por la doctrina” (F.J. 11). Dice la sentencia que se trata de “un tratamiento diferenciado” que encuentra justificación suficiente en cuanto pretende corregir una situación histórica de discriminación de la mujer en la vida pública, una medida que persigue que la igualdad material a la que se refiere el artículo 9.2 CE se traslade a los órganos políticos de representación ciudadana (F.J. 11).

V. SOBRE LA EFICACIA DE LA LEY DE PARIDAD: LA MUJER EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Como se ha explicado en los anteriores párrafos, las cuotas de partido que algunas formaciones políticas había ido adoptando voluntariamente a finales de la década de 1980 y los primeros años de la década de 1990 propiciaron un paulatino pero constante incremento de la presencia femenina en los escaños parlamentarios. Habría que esperar a 2007 para que se aprobara una cuota legal que obligaba a todos los partidos y de cuya eficacia nos vamos a ocupar en las páginas que siguen.

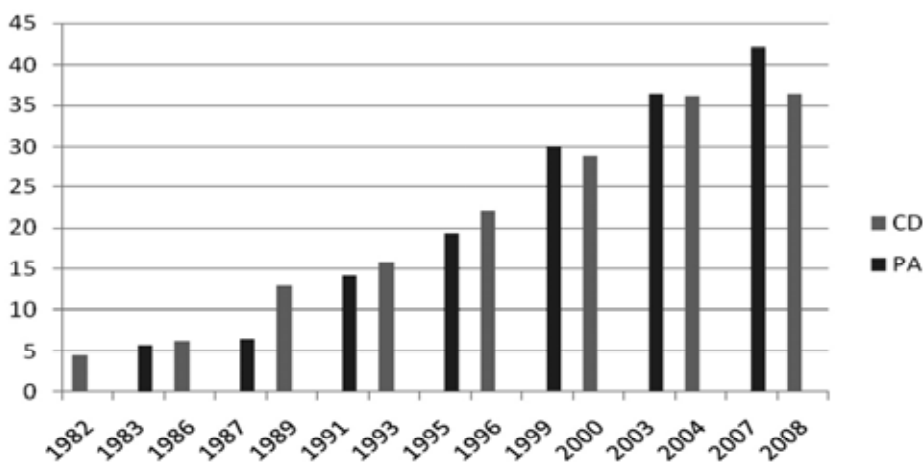
El Gráfico 1 recoge la evolución de la presencia de la mujer en el Congreso de los Diputados y en los parlamentos autonómicos en España. Pese a que el incremento ha sido constante los últimos 30 años, pueden observarse dos momentos en los que el número de mujeres que ocupaban escaños se incrementó sustancialmente: a comienzos de la década de 1990 y a finales de dicha década, coincidiendo con cambios en los estatutos y normas internas de los partidos, que asumían cuotas voluntarias para incrementar la presencia de la mujer en los cargos de sus estructuras internas y en sus listas electorales. El efecto contagio se expandió paulatinamente, incluso entre los partidos que rechazaban las cuotas como limitativas de la igualdad. La necesidad de incorporar a la mujer a los puestos de responsabilidad institucional y orgánica fue extendiéndose en los partidos

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

como un hecho no cuestionado en sí mismo (al margen de cuál debiera ser el procedimiento para garantizarlo). Cuando finalmente, en 2007, se aprueba una cuota legal, su efecto inmediato es menos espectacular que los incrementos que se habían registrado en el número de mujeres en los parlamentos con anterioridad: aunque suponen un aumento generalizado del número de mujeres, como veremos más abajo, ese impacto no ha sido hasta la fecha tan generalizado e intenso como cabría esperar.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LA PRESENCIA DE LA MUJER EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS (PROMEDIO 17 PA)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de la Mujer. Los parlamentos de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco celebran sus elecciones en fechas distintas a los de los demás, pero se han incluido sus datos para hacer los promedios.

El incremento en la presencia de mujeres en los parlamentos autonómicos entre las elecciones de 2003 y 2007 (celebradas con y sin cuota legal) ha sido prácticamente generalizado, si bien de desigual resultado, como el cuadro 1 pone de manifiesto: solamente en dos parlamentos se ha reducido el número de mujeres diputadas (Castilla-La Mancha y el País Vasco) y en uno se ha mantenido estable, pese a la cuota legal. En los parlamentos autonómicos de Castilla-La Mancha y del País Vasco se ha reducido la presencia femenina en sus escaños, si bien en ambos casos era ya elevada en 2003 (53.2 y 52%, respectivamente): en las elecciones celebradas bajo la ley de paridad el porcentaje de diputadas se ha visto reducido en 6.4 y 6.7 puntos porcentuales, respectivamente, si bien dentro de la cuota legal y por encima de 45% en ambos casos. Y en el parlamento de Murcia la cuota legal no ha supuesto el incremento de baja presencia femenina entre sus diputadas, al ser el porcentaje de diputadas en 2007 el mismo que el que se registró en la elección de 2003 (31.1). El mayor incremento de presencia femenina entre

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

las elecciones de 2003 (sin cuota legal) y 2007 (con cuota legal) se ha registrado en el parlamento de Andalucía, incremento que alcanzó 15.5 puntos porcentuales, al pasar el porcentaje de mujeres diputadas de 29.5 a 45. En Asturias se observó un incremento similar, al pasar el porcentaje de mujeres de 31.1 a 44.4 por ciento.

En 12 de los 17 parlamentos autonómicos la presencia de la mujer supera, tras las elecciones de 2007,²⁹³ el mínimo de 40% establecido por la ley de paridad. Y de los cinco restantes, sólo hay tres en los que la presencia femenina no alcanza siquiera 35%. El parlamento autonómico con mayor presencia de mujeres es el de la Comunidad de Madrid (48.3%), superándose la barrera de 40% en todos sus grupos parlamentarios (como se verá en el cuadro 2). El parlamento de Murcia tiene el dudoso honor de registrar el porcentaje más bajo de mujeres entre sus diputados, donde no suponen siquiera un tercio de los mismos (31.1%).

CUADRO 1. PRESENCIA DE MUJERES EN PARLAMENTOS AUTONÓMICOS, 2003 Y 2007
(EN PORCENTAJES DE MIEMBROS DE LA CÁMARA)

	2003	2007
Andalucía	29.5	45.0
Aragón	31.3	32.8
Asturias	31.1	44.4
Baleares	37.5	44.0
Canarias	35.0	38.2
Cantabria	41.0	43.6
Castilla y León	36.0	41.0
Castilla-La Mancha	53.2	46.8
Cataluña	29.6	38.5
Extremadura	36.9	43.1
Galicia	33.3	40.0
La Rioja	39.4	42.4
Madrid	37.8	48.3
Murcia	31.1	31.1
Navarra	32.0	34.0
País Vasco	52.0	45.3
Valencia	41.6	46.4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los parlamentos autonómicos. Para el Congreso de los Diputados los datos (de las elecciones previa y posterior a la reforma) son de 36 y 36.6%, respectivamente (2004 y 2008).

²⁹³ O asimiladas, en las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia y País Vasco, que las han celebrado con posterioridad.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

Para profundizar en el análisis del grado de eficacia de la cuota legal establecida por la ley de paridad, conviene diseccionar estas cifras generales de cada parlamento, atendiendo a la efectividad dentro de cada uno de los grupos parlamentarios en los que los partidos políticos se hacen presentes en las cámaras. Como se pone de manifiesto en el Cuadro 2, tras la elección de 2007 se dibuja un variado paisaje de casos, si bien pueden observarse algunas tendencias generales:

- El Grupo Parlamentario Socialista en los diversos parlamentos autonómicos registra una presencia de mujeres mayor que la de cualquier otro grupo, superando la media del respectivo parlamento en 16 de los 17 casos. Como promedio (de los 17 parlamentos autonómicos), tiene 45.3% de mujeres, si bien se observan diferencias significativas entre unos y otros casos: así, la presencia de diputadas en su seno oscila entre el caso de Valencia (51.4%) y el de Murcia (33.3%), superándose el umbral mínimo de 40% en 15 de los 17 casos (los dos parlamentos en los que la presencia de mujeres es menos son los de Aragón [36.7%] y Murcia [el mencionado 33.3%]).
- El Grupo Parlamentario Popular registra en los parlamentos autonómicos porcentajes menores de mujeres: el promedio de los 17 casos no alcanza el umbral mínimo de 40%, al quedarse en 39.5%, registrando una presencia femenina mayor que la media del respectivo parlamento sólo en seis casos. También se registran variaciones significativas entre los distintos casos, oscilando el porcentaje de mujeres entre 47.8 de la asamblea de Madrid y el 31.8 del parlamento de Navarra. Solamente en 10 de los parlamentos autonómicos el Grupo Parlamentario Popular supera el umbral mínimo de 40% de mujeres: en los otros siete casos no se llega a ese mínimo establecido por la cuota legal.
- El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida registra una presencia muy desigual: suele tener un tamaño pequeño, por lo que sus porcentajes de presencia femenina son más equívocos que las cifras de números naturales. En ocasiones no hay ninguna mujer, si bien en otros casos el número de mujeres en su seno alcanza 50%.
- Los grupos parlamentarios de partidos de ámbito no estatal en los parlamentos autonómicos presentan tasas desiguales de presencia femenina: los grupos que tienen un número de escaños significativo y compiten con éxito con los dos principales partidos de ámbito estatal por las posiciones de partidos más votados suelen incorporar a más mujeres que los pequeños (Convergencia i Unió es una excepción en este sentido). Así, los grupos del Partido Nacionalista Vasco, "Coalición Canaria", Bloque Nacionalista Galego y Partido Regionalista de Cantabria registran una presencia femenina superior al umbral mínimo de 40% establecido por la cuota legal: los grupos de Convergencia i Unió, Esquerra Republicana de Catalunya, Partido Aragonés Regionalista o Partido Socialista de Mallorca no llegan a ese umbral mínimo de presencia femenina en su seno, como se pone de manifiesto en el Cuadro 2.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

CUADRO 2. PRESENCIA DE LA MUJER EN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2008)
 Y DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS (2007)

Parlamento	PSOE	PP	IU	CIU	PNV	CC	ERC	BNG	PAR	Regionalistas
Cgso Dpdos	35.6	41.0	32.2	50.0	40.0	50.0	0.0	50.0	0.0	
Andalucía	45.0	48.2	46.8	0.0						
Aragón	32.8	36.7	34.8	0.0				22.2	25.0	ChA
Asturias	44.4	47.6	35.0	50.0						
Baleares	44.0	45.0	46.4						20.0	PSM
Canarias	38.2	46.2	40.0			42.1				
Cantabria	43.6	50.0	41.2						41.7	PRD
Castilla y León	41.0	42.4	41.7						0.0	UPL
Castilla-La Mancha	46.8	50.0	42.9							
Cataluña	38.5	45.9	35.7	41.7	37.5		33.3		0.0	Cds
Extremadura	43.1	44.7	40.7							
Galicia	40.0	44.0	34.0					50.0	0.0	PR
La Rioja	42.4	50.0	41.2							
Madrid	48.3	45.2	47.8	45.5						
Murcia	31.1	33.3	32.1	0.0						
Navarra	34.0	41.7	31.8	50.0					33.0	NBai
País Vasco	45.3	48.0	38.5	0.0	53.3				25.0	Aral
Valencia	46.4	51.4	41.5	50.0					66.6	Bloc
Promedio (Pm Aut)	41.6	45.3	39.5	26.4						

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso de los Diputados y de los parlamentos autonómicos.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

Otra forma de analizar la calidad de la presencia de la mujer en los parlamentos es atendiendo a los cargos que ocupan en los órganos de dirección de los mismos. En los parlamentos españoles suele denominarse “mesa” al órgano de presidencia de la Cámara (así como al de sus respectivas comisiones). La mesa del parlamento suele tener una presidencia, dos o tres vicepresidencias y dos o tres secretarías. Tras las elecciones de 2007, el número de presidentas de parlamento autonómico es de nueve (de un total de 17; 52.9%); había 13 vicepresidentas (de un total de 36; 36.1% de estos puestos) y 18 secretarías de parlamento autonómico (de un total de 31; 58.1% de estos puestos). El número de parlamentos en cuya mesa las mujeres suponen al menos 40% de sus miembros es de 12 (de un total de 17; 70.6%). Estos datos evidencian que la presencia de la mujer en cargos de dirección de las asambleas parlamentarias autonómicas ha mejorado sustancialmente: la presidencia de los parlamentos está en manos de mujeres en algo más de la mitad de los casos, y su presencia parece también sólida en las vicepresidencias y secretarías. Algo más de dos terceras partes de los parlamentos tienen mesas en las que al menos 40% son mujeres, lo que aún sin llegar al mínimo de la ratio 40-60 establecido por la cuota legal, supone una importante consolidación de la presencia de la mujer en los órganos de dirección de las cámaras.

También se aprecia un paulatino incremento de la presencia de la mujer, si bien sin llegar plenamente a los objetivos establecidos por la cuota legal —con la ratio 40-60— en el seno de las comisiones parlamentarias, órganos que posibilitan el efectivo funcionamiento de las cámaras y donde se desarrolla la mayor parte de su actividad. Atendiendo de nuevo al ámbito autonómico, se observa que hay 13 parlamentos (recordemos, de 17) en los que al menos 40% de sus comisiones están presididas por mujeres. Son 10 los que tienen al menos 40% de sus comisiones en las que la vicepresidencia está en manos de una mujer (en las comisiones suele haber una única vicepresidencia), y 12 el número de parlamentos en los que al menos 40% de sus comisiones tienen una mujer por secretaria (las comisiones suelen tener un único puesto de secretaría). Aunque no se alcanza en todos los casos la ratio del mínimo de 40, en algunos parlamentos esa cifra es más alta.

Dado que una gran parte de la actividad parlamentaria se conduce en las comisiones, verdaderos órganos de especialización, decisión y control, será útil diseccionar cómo es la presencia de la mujer en las mismas. Aunque la ubicación de diputados y diputadas en una u otra comisión suele depender de su voluntad y campo de especialización.²⁹⁴ No hay ningún parlamento autonómico en el que todas las comisiones tengan

²⁹⁴ Obviamente, esto suele ser así en los grupos parlamentarios grandes. En lo que apenas tienen unos pocos escaños, los diputados y diputadas suelen tener que acudir a un buen número de comisiones, por lo que su pertenencia a una u otra no depende ya tanto de su voluntad. En todo caso, los grupos parlamentarios aseguran que, en términos generales, se suele respetar la voluntad de cada diputado o diputada respecto de a qué comisiones quieren pertenecer (entrevistas realizadas por los autores; ver Oñate y Delgado 2006).

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

una presencia femenina de al menos 40% de sus miembros. No obstante, hay bastantes cámaras en las que en buena parte de sus comisiones supera ese umbral mínimo de presencia femenina.

Como se pone de manifiesto en el cuadro 3, en siete parlamentos autonómicos más de 60% de sus comisiones cumplen esa ratio, siendo el caso más sobresaliente el del parlamento de Castilla-La Mancha, en el que ese mínimo se registra en 89% de sus comisiones. Por el contrario, en el de Galicia esa presencia mínima se da solamente en 28.6% de sus comisiones. No puede decirse que la cuota legal haya generado una presencia femenina suficiente generalmente extendida. En cuatro de los 17 parlamentos autonómicos (Galicia, Murcia, Navarra y Cataluña)²⁹⁵ el porcentaje de comisiones en las que se cumple ese mínimo está por debajo de 40%.

Al efecto de intentar explicar esas grandes diferencias en cuanto a presencia femenina hemos analizado los datos del cuadro 3 relacionando los casos de parlamentos con más²⁹⁶ y menos²⁹⁷ comisiones en cuya composición se alcance 40% de presencia femenina con variables sociodemográficas (población, renta *per cápita*, producto interior bruto), y políticas (partido mayoritario, partido mayoritario coincidente con el del parlamento nacional, presencia de partidos de ámbito no estatal, gobiernos de coalición o monocolor, presencia de hechos identitarios etno-nacionales, nivel competencial asumido por la comunidad autónoma, etcétera). Los resultados arrojan más confusión que aclaraciones: no pueden establecerse relaciones claras con esas potenciales variables explicativas, por lo que no puede sino concluirse que la variedad de intensidad de la presencia de la mujer depende de dinámicas internas de cada partido en cada región, registrándose casos muy distintos en diferentes territorios (comunidades autónomas) dentro de un mismo partido. Cabe esperar que la aplicación de la cuota establecida por la ley de paridad en futuros procesos electorales y el control que la administración electoral haga del cumplimiento de los requisitos mínimos permitan incrementar la presencia de mujeres en las cámaras parlamentarias autonómicas y, así, la eficacia plena de la ley.

²⁹⁵ Debe llamarse la atención sobre el hecho de que las últimas elecciones autonómicas en Cataluña se realizaron en 2006, antes, por tanto, de que entrara en vigor la ley de paridad y, así, la cuota legal.

²⁹⁶ Los de las comunidades de Castilla-La Mancha, Valencia, Cantabria y Canarias.

²⁹⁷ Los de las comunidades de Galicia, Murcia, Navarra y Cataluña (véase la nota anterior sobre este último caso).

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

**CUADRO 3. PORCENTAJE DE COMISIONES EN CADA PARLAMENTO AUTONÓMICO
EN EL QUE LAS MUJERES SON MÁS DE 40% DE LOS MIEMBROS (2007)**

Andalucía	63.6	36.4
Aragón	53.8	46.2
Asturias	46.2	53.8
Baleares	46.2	53.8
Canarias	68.8	31.3
Cantabria	69.2	30.8
Castilla y León	63.2	36.8
Castilla-La Mancha	88.9	11.1
Cataluña	39.1	60.9
Extremadura	58.8	41.2
Galicia	28.6	71.4
Madrid	50.0	50.0
Murcia	30.0	70.0
Navarra	37.5	62.5
País Vasco	60.0	40.0
La Rioja	46.2	53.8
Valencia	78.3	21.7
Promedio	54.6	45.4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los distintos parlamentos autonómicos.

Por último, en este empeño por rastrear la eficacia (y su calidad) de la ley de paridad y de la cuota legal que estableció, convendrá que atendamos al tipo de comisiones, en tanto unas suelen ser consideradas más importantes que otras. Esta clasificación de mayor o menor importancia viene dada por la opinión de los diputados y expertos, y suele estar ligada al impacto sobre la sociedad, así como al volumen del presupuesto del departamento ministerial (regional) del que la respectiva comisión es homóloga (por su materia). Se considera que unas comisiones "manejan" más poder que otras: entre las primeras, claramente, se ubican las que con una u otra denominación se ocupan de asuntos de economía, presupuesto y hacienda, así como las de obras públicas y transporte. Entre las que se consideran de "menor importancia" están las de educación y las de políticas sociales e igualdad.²⁹⁸

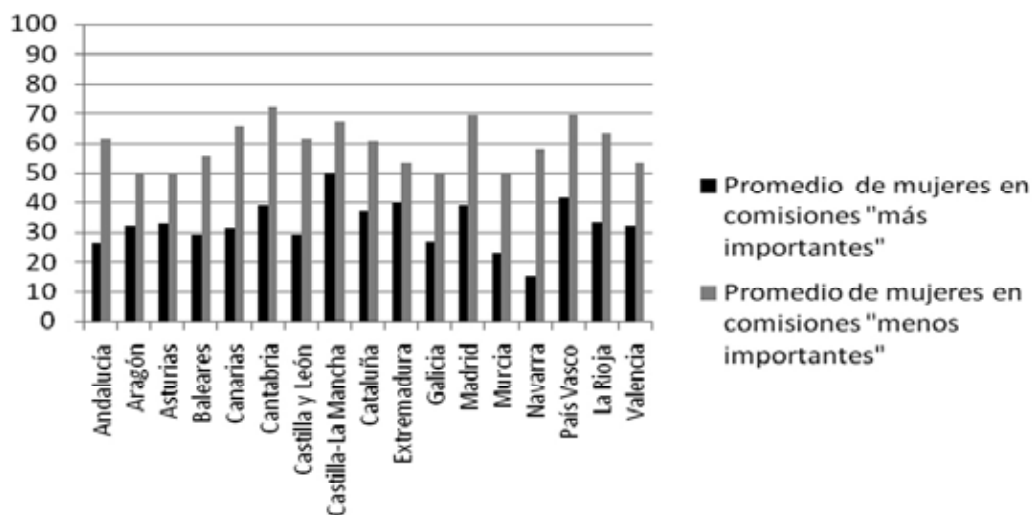
²⁹⁸ Habida cuenta de las limitaciones de espacio que restringen esta ponencia, vamos a limitar el análisis a estos cuatro casos, en función de su claridad. En otro lugar estamos analizando empíricamente la presencia femenina en las distintas comisiones, elaborando índices de ponderación de la importancia de la respectiva comisión.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

En el gráfico 2 hemos plasmado los promedios de presencia femenina en estos dos tipos de comisiones (más importantes y menos importantes), tomando como muestra los ejemplos mencionados: resulta evidente que la presencia femenina es notable y sistemáticamente más numerosa en las segundas que en las primeras, unas comisiones (las menos importantes) que cubren ámbitos sustantivos que han sido tradicionalmente considerados “femeninos” y en los que se acumulan “menores” cuotas de poder. Las consideradas “más importantes” tratan ámbitos tradicionalmente “masculinos” y en ellas se tienden a acumular más cuotas de poder (aunque sólo sean entendidas en términos de presupuesto público). Los respectivos porcentajes de presencia femenina estarán influidos, sin duda, por el total de mujeres que haya en cada parlamento, si bien las diferencias entre ambos tipos de comisiones dentro de cada uno de ellos elimina cualquier tipo de duda al respecto: la presencia de la mujer —cualquiera que sea su nivel dentro de un parlamento— no es homogénea en sus distintos tipos de comisiones, siendo más numerosa en las de ámbito sustantivo tradicionalmente considerado más “femenino” y que acumulan menos poder.

GRÁFICO 2. DIFERENCIA DE PRESENCIA FEMENINA SEGÚN EL TIPO DE COMISIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los distintos parlamentos autonómicos.

VI. CONCLUSIÓN

La conclusión de estas páginas debe ser de un cauteloso optimismo: la presencia de la mujer en las asambleas parlamentarias españolas ha experimentado un acelerado incremento en los últimos 15 años, de similar volumen y más rápido que el que se ha registrado en los países europeos que mayor número de mujeres cuentan entre sus diputadas (Christmas-Best y Kjaer 2007). Las cuotas voluntariamente asumidas por algunos partidos políticos en sus estatutos o documentos de organización interna —que fueron imitadas por otros partidos— supusieron un primer impulso para el incremento de la presencia femenina en los cargos institucionales y de representación. Los notables incrementos en los porcentajes de diputadas a comienzos y a finales de los años 90 fueron una consecuencia buscada por esas medidas voluntarias.

La cuota legal establecida con carácter general en 2007 ha tenido un impacto menor que las voluntarias de los partidos, si bien parece estar extendiéndose en sus efectos de manera generalizada. El Congreso de los Diputados apenas ha variado tras la entrada en vigor de la ley, si bien en la mayor parte de los parlamentos autonómicos sí ha tenido efectos positivos, incrementándose de forma generalizada la presencia de mujeres en sus escaños, cuyo número se aproxima —y, en muchos casos, supera— 40% de los escaños. Aunque hay diferencias entre unos y otros grupos parlamentarios —expresión de los partidos políticos en las asambleas parlamentarias—, y entre un mismo grupo en diversos parlamentos, casi todos ellos dan muestras de incrementar el número de mujeres en sus listas de electos, por lo que cabe albergar esperanzas de que sigan haciéndolo en los próximos procesos electorales.

Esa mayor presencia de mujeres se deja notar tanto en los escaños como en los puestos de dirección de las cámaras (presidencias, vicepresidencias y secretarías), así como en los de las comisiones en las que se desarrolla la mayor parte del trabajo de especialización parlamentaria. Aunque el umbral mínimo de 40% no se alcanza en todos los casos, se han apreciado incrementos significativos y es de esperar —habida cuenta de que se ha extendido una cultura de la paridad— que los datos mejoren en próximos procesos electorales.

Se aprecian aún deficiencias en la composición de los distintos tipos de comisiones, en función de la mayor importancia que generalmente tienen atribuidas: aunque la adscripción a una determinada comisión suele estar condicionada por la voluntad de cada representante, los datos apuntan a que se da una mayor presencia de mujeres en comisiones cuyo ámbito sustantivo ha estado tradicionalmente asociado a la mujer

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

(educación, servicios sociales, cooperación e igualdad), que son las que menos poder acumulan (aunque sea medido en términos de volumen presupuestario respectivo). Por mucho que se está incrementando la presencia de la mujer en las comisiones de ámbito tradicionalmente masculino, aún se aprecian diferencias significativas de número relativo de mujeres en unas y otras.

La conclusión debe ser de cautela, por tanto: aunque se ha extendido la cultura de la paridad, aún no ha generado plenos efectos, registrándose bastantes situaciones en las que los partidos no han acabado de asumir la previsión legal y en las que esa previsión aún no se ha extendido de forma generalizada a los diversos órganos de las cámaras en todas las dimensiones, hasta alcanzar una situación que pueda ser calificada de verdaderamente próxima a la paridad.

VII. FUENTES CONSULTADAS

- Balaguer Callejón, M. L. 2000a. Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico español. Situaciones comparadas. En *Mujer y Constitución en España*, Madrid: CEPC.
- Balaguer Callejón, M. L. 2000b. Una legislación favorable a las cuotas electorales no es inconstitucional en España. En *La democracia paritaria en la construcción europea*, Dir. Paloma Saavedra. Madrid: CELEM.
- Biglino Campos, P. 2004. Acerca de la constitucionalidad de las leyes electorales paritarias. En *XXV Aniversario de la Constitución Española: Propuestas de reformas*, Balaguer Callejón, M^a L. (Ed.). Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación provincial de Málaga.
- Brown, A. 2000. El caso de Escocia. En *La democracia paritaria en la construcción europea*, Dir. Paloma Saavedra. Madrid: CELEM.
- Christmas-Best, V. y U. Kjaer 2007. Why so Few and so Slow? Women as Parliamentary Representatives in Europe from a Longitudinal Perspective. En *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change and Convergence*, Eds. M. Cotta y H. Best. Oxford: Oxford University Press.
- Figueroa Burrieza, Ángela. 2008. "Representación política y democracia paritaria (A propósito de la sentencia del TC 12/2008, de 29 de enero)". *Revista Europea de Derechos Fundamentales* 12: 211-233.
- Martínez Alarcón, María Luz. 2006. *Cuota electoral de mujeres y Derecho Constitucional*. Madrid: Congreso de los Diputados-Senado.
- Oñate Rubalcaba, Pablo y Delgado, Irene. 2006. "Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas". En *Organización y funcionamiento de los Parlamentos Autonómicos*, Ed. Pablo Oñate. Valencia: Tirant lo Blanch.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La presencia de la mujer en los parlamentos en España

- Serra Cristóbal, Rosario. 2008. "La presencia de mujeres en los parlamentos autonómicos. La efectividad de las medidas adoptadas por los partidos políticos y por el legislador". *Revista de Estudios Políticos* 141: 161-195.
- Sevilla Merino, J. 2004. *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*. Valencia: Institut Universitari d'Estudis de la Dona-Universitat de Valencia.
- Threlfall, Monica. 2007. "Explaining gender parity representation in Spain: The internal dynamics of Parties". *West European Politics* 5: 1068-1095.
- Verge, Tania. 2006. "Mujer y partido político en España. Las estrategias de los partidos y su impacto institucional" en *Revista Española de Investigación Sociológica* 115: 165-196.