
SUMARIO

- I.- Introducción
 - II.- Antecedentes
 - III.- Estado de la cuestión
 - IV.- Situación en España
 - 1.- Antecedentes
 - 2.- El debate doctrinal
 - a.- Soberanía
 - b.- Igualdad
 - c.- La libertad de los Partidos Políticos
 - d.- Limitación del derecho a ser candidato
 - V.- La reforma de la LOREG en la ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
 - 1.- Disposición adicional segunda
 - 2.- Tramitación parlamentaria
 - 3.- Instrucción de la Junta Electoral Central
 - VI.- Conclusión
-



La Participación Política en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, (RCL 2007, 586) para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.

BIB 2007\1265

Julia Sevilla Merino. Letrada de las Cortes Valencianas. Profesora de Derecho Constitucional. Presidenta de la Red Feminista de Derecho Constitucional

Publicación: Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional num. 11/2007 (Estudio). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2007.

I- Introducción

La [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo \(RCL 2007, 586\)](#) , para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, regula en su Disposición Adicional Segunda la reforma de la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192\)](#) , del Régimen Electoral General (LOREG), añadiéndole un artículo (el 44 bis) que, a su vez, modifica una serie de preceptos (art. 171, 187 y 201) y también incorpora la Disposición Transitoria Séptima.

Pese a que ningún Grupo Parlamentario ¹ ha cuestionado la oportunidad de aprobar una ley de igualdad, no está de más reflexionar sobre las razones que han podido motivar la aprobación de esta norma. Cuando ya han transcurrido veintinueve años de vigencia de la [Constitución Española \(RCL 1978, 2836\)](#) podemos afirmar que la aprobación de la Constitución y la puesta en marcha de algunos de los mecanismos establecidos en la misma, han mejorado las circunstancias de las mujeres respecto a la posición en la que se encontraban en la etapa preconstituyente, pero también que persisten situaciones que evidencian todavía la diferencia entre mujeres y hombres en todas las esferas de la sociedad. Basta para ello posar nuestra mirada por los datos estadísticos que aparecen en el Instituto de la Mujer. Y es que la posición de las mujeres en la sociedad está teñida de claroscuros y matizaciones no sólo porque los logros no garantizan la involución, sino también porque siempre se dan en la práctica diferencias en el disfrute de los derechos entre mujeres y hombres que mantienen la desigualdad.

¹ En la primera intervención del Ministro al presentar el Proyecto de ley resaltaba que se había vuelto a renovar

"el espíritu de consenso que anidó en nuestra Constitución". Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 225, Sesión Plenaria núm. 209, de 21 de diciembre de 2006, pg. 11457.

Asimismo, la sociedad también ha progresado en igualdad. Hoy en día nadie, medianamente razonable, asumiría ser calificado como racista o sexista ni aceptaría diferencias en el reconocimiento de los derechos por alguna de las causas señaladas en el artículo 14 CE. Dicho de otro modo no se admitiría que los derechos fundamentales no fueran los mismos para toda la ciudadanía y, por ello, no se aceptaría que formalmente se establecieran diferencias en atención a aquellas circunstancias.

La evolución en nuestro Estado ha sido similar a la ocurrida en los Estados europeos: se parte de un reconocimiento constitucional que a la vez permite legislar desde la igualdad formal y, dada la insuficiencia de este planteamiento para alcanzar la igualdad en la práctica, los Estados (también la Unión Europea), inician una serie de acciones positivas que se concretan en medidas y planes de igualdad para ir eliminando los obstáculos que impiden a las mujeres conseguir la igualdad real ².

² Asimismo, desde la teoría feminista del derecho (conjunto de teorías y autoras vinculadas al movimiento feminista que desde los años 70 inician estudios acerca de la teoría del derecho) se cuestiona la universalidad de los valores: En el ámbito del derecho norteamericano cabe destacar dos grupos (Crítica Legal Studis y Feminist Jurisprudence); cuestionan la validez de la teoría del derecho como portadora de valores universales. La mención a estas dos corrientes, en el libro de CARRERAS, M., Aproximación a la Jurisprudencia Feminista, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 1994, en el que analiza sus diferencias y similitudes junto con el análisis de Femenist Jurisprudence que realiza GARCÍA AMADO, J. A. en "¿Tienen sexo las normas? Temas y problemas de la teoría feminista del Derecho", en Anuario de Filosofía del Derecho, IX, 1992, pgs. 12-42, ponen de manifiesto el interés de estos movimientos por desenmascarar la ideología existente en el derecho.

En diferentes ocasiones ³ hemos comentado la regulación de la igualdad constitucional del artículo 14 en la que el sexo se incluye entre las causas de discriminación, siendo en realidad una causa que se superpone a todas las otras. Quizá ello ha sido debido a la inercia por mantener la redacción de los textos de las declaraciones de derechos internacionales y de otras Constituciones europeas, anteriores a la aprobación de nuestra Constitución, cuya influencia fue decisiva para mantener el modelo reconocido hasta esa fecha. En alguno de los borradores anteriores a la aprobación del texto constitucional el sexo figuraba en primer lugar, lo que hubiera sido de alguna forma coherente con la razón, que acabamos de dar, de ser el sexo causa añadida a las otras formas de discriminación, ya que las mujeres están en el 50 por 100 de todas las categorías que aparecen como posibles causas de la misma ⁴.

³ SEVILLA MERINO, J. "Derecho Constitucional y Género", en Funciones y órganos del Estado constitucional Español (M^a Vicenta GARCÍA SORIANO, coord.), Tirant lo Blanch, 2002, pg. 523-562.

⁴ También nos hemos sorprendido ante el hecho de que se hable de sexo indiscriminadamente y no de la mujer cuando al hombre nunca se le ha discriminado por su sexo y de la singularidad de que las mujeres son el único caso que se ha dado en la historia de mayoría discriminada. No se conoce otro motivo por el que la discriminación afecte al 50 por 100 de la sociedad y por una causa inmodificable como es la pertenencia a un sexo. Las recientes reflexiones acerca del concepto de género como estereotipo social y su influencia en las normas han hecho que se aprueben leyes sobre el impacto de género, que se exija el informe de impacto de género a todas las normas y reglamentos que se aprueben en el Estado español, así como la confección de indicadores o guías para poder evaluar cualquier norma.

Como afirma VOGEL-POLSKY "incluir el sexo entre los otros motivos de discriminación constituye no sólo un error de planteamiento sino una subversión que explica el impasse en el que se encuentra hoy en día la igualdad entre los sexos" ⁵. De hecho el profesor LUCAS VERDÚ llamó la atención, en aquel momento, acerca de "una subestimación jurídico-política de la condición femenina... por la atribución de elementos de carácter psicofísicos... predisposición -entre otros- a las virtudes hogareñas y al cuidado de los niños" ⁶. Considerando la dificultad de romper el estereotipo se decantaba por la promulgación de una ley de igualdad que tuviese en cuenta las distintas circunstancias de las que ambos sexos partían y que condicionaban su posición en el logro y disfrute de sus derechos.

⁵ VOGEL-POLSKY, E. "La democracia paritaria hacia un nuevo contrato social", "Construir la igualdad", 1992.

⁶ LUCAS VERDÚ, P. "El valor constitucional de la igualdad y la condición femenina", Revista de Política

Comparada, n. 7, 1981-82.

Es cierto que los Estados habían ido equiparando a las mujeres en lo jurídico de tal forma que las legislaciones se modificaron eliminando las normas que discriminaban a las mujeres pero, el número de demandas planteadas ante los Tribunales Constitucionales, revela una realidad en la que no ha calado el mandato legal. Ante este fracaso las feministas cuestionan la pertinencia del propio principio de igualdad y de los conceptos que le son afines como igualdad de derechos, igualdad de opinión, igualdad de trato e igualdad de resultados, que se quebraban manifiestamente en el acceso de las mujeres a los derechos de ciudadanía. La historia del derecho al voto en España, como cualquier otro país, muestra la equiparación de las mujeres en la práctica a todos aquellos a los que legalmente se les negaba el derecho al voto: hombres que no estuvieran en pleno goce de los derechos civiles, los acogidos en establecimientos benéficos y los mendigos ⁷.

⁷ SEVILLA MERINO, J. "El derecho de sufragio", en Derecho Constitucional II, IUSTEL, Madrid, 2002; VENTURA FRANCH, A. "El voto de las mujeres: un derecho del siglo XX. Estudio histórico y parlamentario del voto femenino en España", en Historia y derecho: estudios jurídicos en homenaje al profesor Arcadio García Sanz, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.

Finalmente, a principios del siglo XX, y ciñéndonos a España, el debate sobre el voto femenino en las constituyentes de la II República marca un punto de inflexión. Es, sin duda alguna, el empeño de una mujer, Clara Campoamor, el que propicia la concesión del voto a las mujeres, pero también el debate es ejemplo manifiesto de las posiciones partidistas basadas en prejuicios sólo válidos para las mujeres, así como del apoyo de muchos diputados a la iniciativa de Campoamor que -como se sabe- obtuvo el respaldo necesario para ser aprobada, gracias también a la inteligencia de su defensora que conectó con lógica aplastante el derecho al voto de la mujer con la aplicación coherente de los principios republicanos y democráticos.

Y es que las mujeres no han sido consideradas por el Derecho como sujetos con las mismas atribuciones que los hombres. Las leyes, que nacen de la voluntad de los legisladores, han reflejado la visión de los hombres sobre las mujeres asignándoles un status inferior de acuerdo con el orden masculino, que ha ido calando en el imaginario social. De ahí la obligatoriedad de los informes de impacto de género para las leyes y reglamentos ⁸ ([Ley 30/2003, de 13 de octubre \[RCL 2003, 2449 \]](#)), sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno) ⁹.

⁸ SEVILLA MERINO, J. Mesa Redonda "Evaluación normativa e impacto de género", en XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos "La evaluación de las Leyes". Sevilla. 2005. Tecnos. 2006.

⁹ BOE n. 246, de 14 de octubre de 2003, pg. 36770 y ss.

II- Antecedentes

Los antecedentes internacionales acerca de la importancia de la presencia de mujeres en los ámbitos de decisión utilizan las expresiones presencia equilibrada o paridad ¹⁰ y, también, democracia paritaria, pero, en cualquier caso, establecen una relación directa entre la participación de las mujeres en los puestos de decisión, en equilibrio con los hombres, con el concepto de democracia.

¹⁰ La [STC 4218/2007 \(RTC 2007, 113 \)](#) también utiliza el término paridad. La decisión judicial se sustenta en que la candidatura presentada incumple el régimen de paridad fijado en el art. 44 bis [LOREG \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192 \)](#).

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, NU 18.12.1979 (CEDAW): art. 7 "Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas" ¹¹. (Ratificado por España en [1983 \[RCL 1984, 790 \]](#)).

¹¹ BOE n. 69, de 21 de marzo de 1984. Código de la Mujer. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992.

En la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín, (1995), se recogió en la declaración y en el programa de actuaciones la necesidad de garantizar un reparto equilibrado de las responsabilidades, de los poderes y de los derechos. Previamente, en el ámbito europeo (1992), tuvo lugar en Grecia una reunión de las Ministras y altos cargos de responsabilidad de los países de la Unión Europea, para celebrar la 1ª Cumbre Europea de mujeres en el poder ¹² que, entre otras, cosas proclamaba la necesidad de alcanzar un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre mujeres y hombres reivindicando la igualdad de participación de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones públicas y políticas y la necesidad de realizar modificaciones profundas en la estructura de los procesos de decisión con el fin de asegurar dicha igualdad.

¹² En esta Cumbre se firmó la que se conoce como Declaración de Atenas en que, entre otras cosas, se afirmaba: -la igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano, -las mujeres representan más de la mitad de la población, por lo que la democracia exige la paridad en representación y en la administración de las naciones, -las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y las capacidades potenciales de la humanidad y su infrarrepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad, -una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones puede generar ideas, valores y comportamientos diferentes que vayan en la dirección de un mundo más justo y equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres, y -dado que la infrarrepresentación de las mujeres en los puestos de decisión impide asumir plenamente los intereses y las necesidades del conjunto de la sociedad.

La Unión Europea considera que una participación equilibrada en la toma de decisiones en cada ámbito de la vida es una condición importante para la igualdad entre hombres y mujeres. De esta forma el Consejo de Ministros de la Unión Europea utiliza también la expresión "participación equilibrada" en su [Resolución de 2 de diciembre de 1996 \(LCEur 1996, 3879\)](#) , dirigida a los Estados miembros a fin de que adopten "una estrategia integrada de conjunto destinada a promover la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones y a desarrollar o crear a tal efecto las medidas adecuadas, tales como, en su caso, medidas legislativas, y/o reglamentarias y/o incentivación" ¹³ .

¹³ Previamente, el Parlamento Europeo acordó la Resolución núm. 169 de 1988, en la que se pide a los partidos políticos "que establezcan sus listas de candidatos según un sistema de cuotas claramente definido y controlable, de modo que en un plazo breve de tiempo se alcance una igualdad numérica de hombres y mujeres en todos los órganos de representación política".

Asimismo, la Resolución de 5 de julio de 2001, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea, entre otras cosas, recomienda la adopción de planes nacionales para la promoción de una participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones, en particular mediante el estímulo de los partidos políticos para que introduzcan sistemas de cuotas en sus listas.

Igualmente, en el [Plan de Trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres 2006-2010 \(LCEur 2006, 2439\)](#) ¹⁴ , se denuncia que la "subrepresentación persistente de las mujeres en la toma de decisiones políticas constituye un déficit democrático".

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones 2006-2010.

El Consejo de Europa se ha pronunciado en diferentes documentos sobre la relación entre participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad y la existencia del régimen democrático. Las actas de la IV Conferencia ministerial europea sobre igualdad entre mujeres y hombres, celebrada en Estambul el 13 y 14 de noviembre de 1997, se inician afirmando que la realización de la igualdad entre mujeres y hombres forma parte integrante del proceso que conduce hacia una verdadera democracia y, como un requisito previo, que estuviese plenamente garantizada la participación de todos los miembros de la sociedad, mujeres y hombres, en todos los ámbitos de la vida. Esta igualdad democrática incluye la representación equilibrada de ambos sexos considerada como exigencia de justicia a la par

que una necesidad "para la realización de una democracia verdadera que ya no puede permitirse ignorar las competencias, las aptitudes y la creatividad de las mujeres" ¹⁵.

¹⁵ A partir de aquí y a lo largo de todo el documento se utiliza la expresión "representación equilibrada" para referirse a los necesarios cambios en los sistemas electorales y para afirmar que la marginación de las mujeres en la vida pública y en la democracia es un factor estructural ligado al reparto desigual del poder económico y político entre el hombre y la mujer.

El Consejo de Ministros del Consejo de Europa, en 2003, aprobó una Recomendación sobre la democracia paritaria en la que se ponía de relieve que en ocasiones el funcionamiento de los sistemas electorales y de las instituciones políticas, incluidos los partidos políticos, pueden generar obstáculos a la participación de las mujeres en la vida política y pública, por lo que invitaba a los Estados a "una eventual reforma de las Constituciones y/o de la legislación para favorecer este derecho a la participación política de las mujeres".

Por último, citaremos a la Unión Interparlamentaria ¹⁶ que celebró una conferencia en Nueva Delhi, en 1997, a la que había precedido un estudio comparativo mundial titulado "Hombres y mujeres en política: la democracia inacabada". En ella se hallaban por primera vez delegaciones formadas paritariamente para debatir sobre la presencia de hombres y mujeres en política, recomendando a los Estados que redoblasen los esfuerzos para promover la integración de las mujeres en este ámbito. En esta Conferencia se destacó que "el envite de fondo es la propia democracia... La política hunde sus raíces en la sociedad y refleja los valores dominantes... por lo que la Unión Interparlamentaria afirma que, en una sociedad democrática moderna, lo que se trata de construir es nada menos que un nuevo contrato social en el que el hombre y la mujer obren en igualdad y complementariedad enriqueciéndose mutuamente de sus diferencias".

¹⁶ Institución que reúne a todos los Parlamentos del mundo.

III- Estado de la cuestión

Como se ha comprobado, los organismos internacionales impulsan medidas para acelerar el proceso de igualdad de mujeres y hombres en la representación política. Las dificultades, tanto en España como en los Estados que han impulsado la paridad, surgen acerca de los mecanismos necesarios para poner en marcha este proceso.

Mientras las medidas de acción positiva pasaban de ser poco cuestionadas a ser consideradas necesarias en el ámbito laboral, la aplicación de las mismas al ámbito político parecía quebrar los cimientos de la sociedad no satisfaciendo a casi nadie: a los hombres, de partido o no, porque significaba la posibilidad de reducir su espacio. Piensan que es sustituir a alguien con nombres y apellidos por cualquier mujer. A las mujeres, que habían logrado superar los controles y ser admitidas, porque querían ser seleccionadas exclusivamente por su valía, no por ser mujer, aunque algunas veces esa valía fuera la renuncia a casi todo o/y la perfecta asimilación de lo opuesto, y casi siempre la aceptación indiscutida de la preeminencia del hombre. La oposición a las acciones positivas en la participación política de las mujeres se agudiza en los partidos políticos conservadores que, aplicando el liberalismo económico a lo político, estiman que hombres y mujeres tienen la misma posibilidad de desarrollar su vocación política dependiendo de criterios objetivos y razonables para su consecución ¹⁷.

¹⁷ GARCÍA DE LEÓN, M. A. en sus dos trabajos "El quid de las estrategias femeninas", en Claves de la Razón Práctica, núm. 50, 1995, y "Elites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres", en Anthropos, Madrid, 1994, profundiza en la relación de las mujeres con el poder y en la relación con los partidos políticos.

Estos problemas subyacen cuando la medida traspasa el terreno de la voluntad partidista al reconocimiento legal. Si este planteamiento puede asemejarse en el origen -en ambos casos se trata de paliar la ausencia de mujeres en los puestos de representación mediante la adopción de medidas de acción positiva- sus consecuencias distan de ser similares. Quienes apoyan su legalización están cuestionando la igualdad y, por tanto, la justicia del sistema

jurídico y a la par del sistema democrático, aunque en el fondo sólo se trata -como diría la Unión Interparlamentaria- de perfeccionarlo. Como señala PECES BARBA, "una posición constitucional, legal o jurisprudencial favorable o contraria a la reserva de cuotas de participación de la mujer puede encontrar siempre razones en el acervo ideológico de la cultura política y jurídica modernas para apoyar de forma ilustrada sus conclusiones"¹⁸. Coincidiendo plenamente con uno de los padres de la Constitución, a cuyo empeño reconocido se debe el que la misma cuente con el artículo 9.2 que tanto ha servido a la causa de la igualdad en general y de las mujeres en particular, no por ello debemos abandonar el análisis de los argumentos que se esgrimen al respecto.

¹⁸ PECES BARBA, G. "De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones", publicado en la obra colectiva Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho. Dikynson, 2000.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional las cuotas han sido criticadas por atentar al principio de la soberanía, al principio de la igualdad y a la libertad de los partidos políticos.

El principio de soberanía fue tomado como causa para rechazar el primer intento de regulación legal de las cuotas llevado a cabo en Francia. Cuando se aprobó una "ley de cuotas"¹⁹ para las elecciones municipales, proponiendo una cuota máxima del 75% de personas del mismo sexo en la elaboración de las candidaturas, el Consejo Constitucional (CCF en adelante) consideró inconstitucional la medida porque suponía la ruptura del principio de soberanía nacional y de la universalidad del sujeto político, amparándose en el artículo 3 de la Constitución vigente en 1982²⁰ y en el artículo 6 de la Declaración de Derechos Humanos de 1789²¹. La diferencia entre el criterio del Gobierno, puesto de manifiesto al presentar la iniciativa legal, y el dictamen del CCF era tan profunda que sólo podía salvarse acudiendo al procedimiento más costoso del régimen constitucional: la reforma de la Constitución²².

¹⁹ El Parlamento constituido después de las elecciones legislativas de 1981 votó a propuesta de G. HALIMI esta modificación del Código Electoral.

²⁰ "La soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce por sus representantes y por referéndum. Ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio...".

²¹ "Todos los ciudadanos son iguales "a los ojos de la ley" son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que las de sus virtudes y talentos".

²² Una relación más amplia de este proceso en SEVILLA MERINO, J. Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria, Col·lecció Quaders Feministes, Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de València, 2004.

El principio de igualdad se pone de relieve por la Corte Constitucional (CCI en adelante) italiana en su fallo negativo a la ley de 25 de marzo de 1993 que regulaba la elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo municipal y del consejo provincial (promulgada el 27 de mayo de 1994), y que debería aplicarse a los municipios de menos de 15.000 habitantes. En este caso la cuota era de un máximo de dos tercios para cada sexo. Su incumplimiento fue denunciado por un elector de la región de Molise²³ y la CCI, poniendo en relación los artículos 3 y 51 de la Constitución italiana que regulan la igualdad de todos los ciudadanos como principio general y en el acceso a los empleos públicos y cargos electivos, respectivamente, declaró la ley contraria a la Constitución por considerar que de ambos preceptos se sigue la absoluta igualdad entre sexos para acceder a los cargos electos, por lo que no cabe establecer el sexo como requisito de elegibilidad. De acuerdo con la sentencia de la CCI la ley era incompatible con el principio de igualdad de la Constitución italiana que prohibía establecer diferencias basadas en el sexo, dejándose a salvo en el fallo las diferencias de trato cuando se trate de desigualdades compensatorias, por una parte, y, por otra, considerando legítima la cuota establecida libremente por los partidos políticos²⁴.

²³ La población de la que era elector el reclamante tenía un número inferior a los 15.000 habitantes, por lo que debía aplicarse esta ley y en las listas de los 36 candidatos al consejo municipal sólo figura una mujer, por lo que este elector decidió recurrir estas candidaturas.

²⁴ Sentencia de la CCI núm. 422, de 12/09/1995. Con posterioridad una nueva Sentencia de la Corte, la núm.

49, de 10/02/2003, abre una nueva línea interpretativa reconociendo la constitucionalidad de una ley regional de 2002 (Valle de Aosta), que regula la paridad en las listas electorales.

La tercera cuestión planteada sobre la libertad de los partidos políticos aparece en los dos supuestos que anteceden. En Francia la reforma constitucional afecta a los partidos políticos, a los que se implica en la aplicación del principio aprobado en el artículo 3, por el que la ley favorece el acceso igual de las mujeres y hombres a los cargos públicos. La sentencia italiana legitima a los partidos para no respetar, en los mismos términos que deben hacerlo las leyes, el derecho fundamental a la igualdad. En ambos casos se reconoce el papel trascendente que los partidos políticos juegan en el proceso electoral y en el sistema democrático, calificados como entidades de relevancia constitucional.

La diferencia entre ambos supuestos reside, como acabamos de ver, en la mediación legal. En el caso de Francia la ley impone un orden en las listas y sanciones económicas por incumplimiento, mientras que en Italia sólo se permite la obligatoriedad vía normativa interna.

IV- Situación en España

1- Antecedentes

En España el debate sobre la presencia de mujeres en los puestos de representación se inicia desde el feminismo. Podría decirse que las asociaciones feministas (CELEM²⁵ en España, el feminismo militante en los partidos políticos de izquierda y el feminismo académico) coinciden a la hora de plantear la reivindicación de mayor participación de mujeres en los puestos de decisión, uniéndose a las iniciativas de los organismos europeos. La presencia en la Conferencia de Atenas de la delegación encabezada por la entonces Ministra de Asuntos Sociales representaba el respaldo institucional a la idea de la paridad que iba más allá de la representación paritaria en las listas electorales, aunque la paridad en la representación se consideraba un paso imprescindible para lograr una sociedad igualitaria²⁶.

²⁵ Hacia una democracia paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes. CELEM, 1999.

²⁶ Según Rosa COBO "la vindicación política de la democracia paritaria se inscribe en la historia de las vindicaciones feministas a favor de la igualdad y desde ese punto de vista es la prolongación de la lucha por el voto del movimiento sufragista. La paridad plantea que el interés por lo público y lo político, y la tarea que se deriva de ese interés, debe recaer igualmente en varones y mujeres. La noción de democracia paritaria nace de la contradicción entre el aumento de mujeres en muchos de los ámbitos de la vida social y su ausencia de los espacios donde se votan las leyes y se toman decisiones que afectan al conjunto de la sociedad y muy particularmente a las vidas de las mujeres". COBO, R. "Sexo, democracia y poder político", en Mujer y participación política (Mónica MORENO SECO y Clarisa RAMOS FEIJÓO, coords.). Feminismo/s 3, Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer, Universidad de Alicante, 2004, pg. 19.

Un primer logro fue la adopción en los estatutos internos de los Partidos Políticos (PSOE e IU) del porcentaje que necesariamente tenía que ser cubierto por mujeres, coloquialmente llamado "cuota". Se empezó por un 25% a finales de los 80 para llegar en 1997 a lo que se consideraba proporción paritaria: ni más de un 60% de un sexo ni menos de un 40% del otro.

Más tarde el Grupo Parlamentario Socialista, en 2001, presentó una Proposición de Ley (en adelante PPL) de reforma de la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192\)](#), del Régimen Electoral General (LOREG). Esta iniciativa contemplaba la modificación del artículo 44 que inicia la Sección 2ª "Presentación y proclamación de candidatas", añadiendo un nuevo apartado, el 4, para que las candidaturas fueran elaboradas teniendo en cuenta el equilibrio entre mujeres y hombres de tal forma que ninguno de los dos sexos tuviera más del 60% ni menos del 40% del total de las personas candidatas. La proporción 40%/60% no se convierte en límite que impida alcanzar la paridad al 50%, como manifestó la diputada Micaela Navarro, que defendió la iniciativa ante el Pleno: "Esta cuantificación numérica de la presencia de ambos sexos es una estimación a partir de la cual creemos que la sociedad y los partidos políticos se irán acostumbrando a incorporar mujeres y hombres a partes iguales"²⁷. Para evitar posibles corruptelas, ya conocidas, el nuevo punto

dispone que esta proporción se mantenga en el conjunto de la lista y en cada tramo de cinco personas.

²⁷ Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados, núm. 243, pg. 12.438.

La propuesta contiene un segundo apartado, que tiene en cuenta la objeción que se hace habitualmente respecto a la dificultad de conseguir candidatas en los municipios de menor población, exceptuando del cumplimiento del porcentaje previsto en el apartado anterior, a las candidaturas que se presentasen en municipios cuya población fuese inferior a 2.000 habitantes y aquellas circunscripciones a las que por ley correspondiera un número de representantes inferior a cinco en cuyo caso la proporción entre hombres y mujeres sería la más próxima al cincuenta por ciento ²⁸.

²⁸ Artículo único.1.- Se añade un nuevo apartado 4 al artículo 44 de la [LOREG \(RCL 1985_1463 y RCL 1986_192\)](#) con el siguiente texto: "La candidatura en una circunscripción electoral deberá tener una presencia equilibrada de hombres y de mujeres, de forma que su composición no supere el 60 por 100 ni sea inferior al 40 por 100 de uno y otro sexo. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista y en cada tramo de cinco nombres de la misma, salvo para las Elecciones Municipales en municipios con un número de residentes inferior a 2.000, de acuerdo con el artículo 187.2 de la presente ley.Si el número de miembros de la candidatura fuese legalmente inferior a cinco, la proporción entre hombres y mujeres debe ser, en todo caso, la más cercana posible al 50 por 100".2.- Se añade un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 187 de la LOREG con el siguiente texto:"La exigencia de proporción entre hombres y mujeres en las listas, contenida en el artículo 44.4 de esta Ley, no será de aplicación obligada en aquellos municipios con un número de residentes igual o menor a 2.000".Palacio del Congreso de los Diputados, 6 de noviembre de 2001. Micaela Navarro Garzón, Diputada, María Teresa Fernández de la Vega Sanz, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

Con posterioridad se presentaron otras dos Proposiciones de ley por el G.P. Federal Izquierda Unida (25/01/2002) y por el G.P. Mixto (31/07/2002) ²⁹. La Proposición de ley diseñada por Izquierda Unida pretendía la modificación del artículo 46, situado también en la Sección 2ª de la LOREG, al que añadía un nuevo punto, el 10, para que en las candidaturas no existiera una diferencia entre hombres y mujeres superior a uno ³⁰. La presentada por el G.P. Mixto ³¹ constaba de tres puntos: candidaturas configuradas con alternancia de mujeres y hombres; que en las elecciones municipales, en los municipios de 2.000 a 10.000 habitantes la proporción fuera ni más del setenta por ciento ni menos del treinta por ciento para ambos sexos; y que existiera un periodo gradual para que se pueda aplicar esta reforma, de tal forma que no se tuviera en cuenta en las convocatorias electorales de 2003 y 2004.

²⁹ Como se sabe el G.P. Mixto lo componen Señorías que no han podido constituir grupo parlamentario o que se han separado de su formación de origen a lo largo de la legislatura. En este caso la propuesta había sido firmada por el diputado perteneciente a Iniciativa per Catalunya.

³⁰ Se añade un nuevo punto 10 al artículo 46 de la [Ley Orgánica 5/1985_ de 19 de junio \(RCL 1985_1463 y RCL 1986_192\)](#), de Régimen Electoral General, del siguiente tenor: "Artículo 46. 10. Las candidaturas, suscritas por los representantes de los partidos, federaciones y coaliciones y por los promotores de las agrupaciones de electores, la diferencia entre el número de candidatos de cada sexo no puede ser superior a uno".

³¹ Se añade un nuevo artículo 44 bis, con el siguiente contenido:"Artículo 44 bis. 1. Para hacer efectivo el principio de igualdad de condiciones en la participación política, las candidaturas electorales deberán tener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Para ello, las listas electorales estarán integradas por candidatos y candidatas, ordenados de forma alternativa.2. En los municipios y Cabildos Insulares Canarios con un número de personas residentes entre 2.001 y 10.000, la proporción de la participación en las listas electorales que concurren a las Elecciones Municipales no será superior al 70 por 100 ni inferior al 30 por 100 de uno y otro sexo.3. Los municipios y Cabildos Insulares Canarios con un número de personas residentes inferior a 2.000 quedarán excluidos de cumplir lo dispuesto en el apartado anterior en las Elecciones Municipales".

La toma en consideración de estas PPL fue rechazada por el G.P. Popular (162 votos), mientras que el resto de los grupos (141 votos) se manifestaron favorables a que las iniciativas fueran tramitadas para permitir al menos, como insinuó alguno de los Grupos que votaron afirmativamente, su estudio y debate.

Fracasado el intento de reformar la LOREG en las Cortes Generales (noviembre de 2001) dos Comunidades Autónomas aprueban la reforma de sus leyes electorales, [Baleares el 21 de junio de 2002 \(LIB 2002_243\)](#) y [Castilla-La Mancha 27 de junio de 2002 \(LCLM 2002_](#)

[182](#)) . En ambas se proponía la alternancia de mujeres y hombres, como requisito, en la presentación de las candidaturas. De igual forma el País Vasco y Andalucía modificaron sus leyes electorales, el País Vasco ([18/02/2005 \[LPV 2005, 93, 214\]](#)) para que las candidaturas estén integradas por, al menos, un cincuenta por ciento de mujeres en el conjunto de la lista y por tramos de cada seis ³² y Andalucía ([08/04/2005 \[LAN 2005, 197\]](#)) donde la ley prevé el mismo criterio de alternancia de las primeras leyes autonómicas reformadas ³³ .

³² La [Ley 4/2005, de 18 de febrero \(LPV 2005, 197\)](#) , para la igualdad de mujeres y hombres del País Vasco, en su Disposición Final Cuarta modifica la [Ley 5/1990, de 15 de junio \(LPV 1990, 217\)](#) , de Elecciones al Parlamento Vasco, añadiendo al artículo 50 un nuevo párrafo, con el número 4, con el siguiente texto: "4. 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 administran aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes".

³³ [Ley 5/2005, de 8 de abril \(LAN 2005, 197\)](#) , por la que se modifica la [Ley 1/1986, de 2 de enero \(LAN 1986, 67\)](#) , Electoral de Andalucía. Artículo segundo. Modificación del artículo 23 de la Ley Electoral de Andalucía. El apartado 1 del artículo 23 de la Ley Electoral de Andalucía queda redactado del siguiente modo: "1. La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción y, además, cuatro candidatos suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares".

A todas estas leyes se presentaron recursos de inconstitucionalidad. Las leyes de Illes Balears y Castilla-La Mancha fueron recurridas por el Gobierno presidido por Aznar ³⁴ y las otras dos, por cincuenta Señorías del Grupo Parlamentario Popular. Se da la circunstancia que la Ley de Euskadi fue aprobada con anterioridad a la convocatoria de las últimas elecciones autonómicas (17 de abril de 2005) que se rigieron por ella, y el recurso se presentó el 2 de junio de 2005 ³⁵ , una vez celebradas las elecciones. La ley, sigue en vigor a salvo del pronunciamiento del Tribunal Constitucional. En el mismo caso se encuentra la ley andaluza. En cambio, las otras dos leyes, al haber sido incoados los recursos por el Gobierno (la tramitación del recurso se rige por los artículos 76 y 77 de la [LOTG \[RCL 1979, 2383\]](#) ,) llevan aparejadas la suspensión de las mismas que fue ratificada por el TC, de acuerdo a lo previsto en la LOTG. Fue necesario que el Gobierno que preside Rodríguez Zapatero retirase los recursos de inconstitucionalidad ³⁶ , para que se levantase la suspensión que pesaba sobre ellas. En la actualidad todas estas leyes pueden ser aplicadas.

³⁴ En la actualidad el nuevo ejecutivo no ha retirado estos recursos y las dos de Euskadi y Andalucía por 50 señorías del grupo parlamentario popular.

³⁵ La ley había sido publicada en el BOPV el 2 de marzo de 2005.

³⁶ Consejo de Ministros de 30 de junio de 2006. [ATC 331/2006, de 26 de septiembre \(PROV 2006, 266612\)](#) (Castilla-La Mancha) y [ATC 359/2006, de 10 de octubre \(PROV 2006, 276192\)](#) (Illes Balears).

2- El debate doctrinal

La doctrina española, como ha ocurrido en algunos Estados europeos, ha valorado de forma diferente el encaje de la paridad en el sistema normativo formando un amplio abanico que alberga desde las posturas que consideran sería necesaria la reforma de la Constitución Española para introducir la paridad por atentar al concepto de igualdad, las que llegan a afirmar, incluso, que se pone en riesgo el propio contrato social ³⁷ , próximas al criterio defendido por el CC francés (principio de soberanía), hasta las que consideran la paridad como un reconocimiento de la dualidad estructural del género humano en la igualdad ³⁸ . En el caso de ser reguladas por ley de Comunidades Autónomas se añadiría la falta de competencia del legislador autonómico. La opinión más generalizada, y en la que coinciden doctrina y opinión pública, la entiende como el acceso paritario de las mujeres a los centros de la decisión política, lo que permitirá su autonomía y hacer valer sus prioridades sociales, económicas y culturales.

³⁷ REY MARTÍNEZ, F. "Cuotas electorales y representación política de las mujeres". *Aequalitas*, núm. 1, 1999.

³⁸ Ésta fue la conclusión a la que llegó la Unión Interparlamentaria cuando adoptó un plan para corregir los desequilibrios de hombres y mujeres en la vida política realizando la consulta a todos los Parlamentos nacionales. Sin pretender realizar nuevas propuestas -cosa que hizo un año después de finalizado el estudio- confirmaba que era necesario un nuevo contrato social "no para promover un sexo en perjuicio del otro sino auténticamente por el bien común. Este contrato debe girar alrededor de dos conceptos "paridad": personas de uno y otro sexo son diferentes y sin embargo iguales y colaboración puede iniciarse una dinámica creativa entre el hombre y la mujer para afrontar eficazmente los problemas de la comunidad" ("La democracia por perfeccionar". Serie Informes, núm. 28. Ul. Ginebra. 1997.

El debate, por tanto, gira en torno a la idea de paridad y qué efectos se le atribuyen. Así, se ha dicho: que la paridad es la posibilidad de crear una normativa electoral que permita la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres ³⁹, que la democracia paritaria no es un fin en sí misma sino que cumple la misión de crear una sociedad más igualitaria ⁴⁰, y que la introducción de la diferencia sexual en lo político, esto es, la democracia paritaria, además de los condicionamientos jurídicos y de las técnicas utilizadas que conlleva, ha de dilucidarse, quiérase o no, en sede política, pues afecta a la representación que es el núcleo más importante de articulación de la democracia ⁴¹. Por tanto, las medidas que se adopten no pueden ser transitorias porque la democracia paritaria exige una modificación radical de los presupuestos en los que descansa la organización de la democracia como forma política ⁴².

³⁹ BALAGUER, M. L. "Posibilidad constitucional de una ley de igualdad electoral". Actas del coloquio F. Alternativas, 2000.

⁴⁰ RUIZ MIGUEL, A. Paridad electoral y cuotas femeninas. *Aequalitas*, núm. 1, 1999.

⁴¹ CALVO, C. Actas del coloquio "Ley electoral española y democracia paritaria". Fundación Alternativas. Madrid. 1999.

⁴² PÉREZ ROYO, J. Actas del coloquio, "Ley electoral española y democracia paritaria". Madrid, mayo 1999.

Respecto a los mecanismos necesarios para su consecución, la postura que considera ineludible la reforma constitucional se puede sintetizar como sigue: la igualdad en el Estado constitucional es el resultado de la afirmación de la dignidad del ser humano, de la autonomía individual (concepto universal), que desde una perspectiva política, se delimita territorialmente y se define por medio de la voluntad general. Voluntad general e igualdad se identifican y la participación individual de todos en la formación de la voluntad es lo que nos convierte en ciudadanos (en un país, en un territorio). El vehículo para ello es el voto por el que se materializa el momento constituyente de la igualdad política. La democracia paritaria debería situarse en un paso anterior al nacimiento del concepto de igualdad constitucional por lo que se considera necesaria la reforma de la Constitución para introducirla en nuestro ordenamiento ⁴³. El único poder legitimado para ello es el poder constituyente que es el que formaliza el concepto de igualdad previo a la aprobación de la Constitución. El artículo 14 expresa una forma de entender la igualdad, distinta de la democracia paritaria, una igualdad formal que no permite, de entrada, diferencias. Si precondicionamos la igualdad estableciendo unos requisitos determinados, como sería en nuestro caso el reconocimiento de la existencia de dos sujetos constitucionales, o lo que es lo mismo, la incorporación sexuada en la definición del sujeto constitucional, tendríamos que retrotraernos a un estado previo a la definición constitucional de igualdad ⁴⁴. Dicho de otro modo "la igualdad en la que la justicia consiste condiciona, en efecto, en primer lugar la forma de constituir la ciudad, de distribuir el poder" ⁴⁵.

⁴³ Esta posición afirma que la persona es el sujeto de derechos. Estos derechos serán reconocidos por el Estado. El Estado nace, por consiguiente, con un determinado concepto de igualdad. Si ésta quiere modificarse debe hacerse en el pacto fundacional.

⁴⁴ PÉREZ ROYO, J. Actas del coloquio, op.cit.

⁴⁵ RUBIO LLORENTE, F. La forma del poder. Estudios sobre la Constitución. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pg. 17.

a- Soberanía

El art. 1 apartado 2 de la [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) dice: "La soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan los poderes del Estado". Este punto nos lleva a la reflexión acerca de la soberanía y la representación, dos conceptos claves, ya que lo que se cuestiona con la democracia paritaria es la forma en que está representada o construida la soberanía popular. La proclamación constitucional acerca de un único titular de la soberanía (el pueblo), no es obstáculo para que la misma Constitución "reconozca y garantice el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones..." (art. 2 CE), que el propio Estado se organice territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas (art. 137 CE), ni tampoco que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas representen a los respectivos pueblos y emitan leyes ⁴⁶, por no recordar las uniones interestatales o la política económica...

⁴⁶ El TC en la [Declaración de 01/07/1992 \(RTC 1992, 132 BIS\)](#) para fundamentar la atribución del derecho de sufragio a los que no son nacionales argumentaba que dicha atribución no contraviene ni contradice la afirmación del art. 1.2 de la [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) ya que sólo se daría la colisión de preceptos si los órganos municipales fueran "de aquellos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía". Algún autor ha defendido que sólo en las elecciones generales se ejerce la soberanía (Presno) considerando una incoherencia conceptual la postura del TC.

De igual manera la representación -se dice- en tanto en cuanto lo es del pueblo como una unidad, tiene que ser igual suprimiendo cualquier distinción por razón de nacimiento a la hora de formar una Cámara constituyente capaz de representar a toda la nación. De ahí derivan la existencia de una incompatibilidad entre las cuotas electorales y el concepto de representación asumido por un Estado democrático, ya que todos los diputados representan a todos los ciudadanos españoles y no a ningún grupo social en especial. Si distinguimos a los candidatos por su sexo o por cualquier otro rasgo se lesiona el grave dogma de la unidad y homogeneidad del cuerpo electoral, poniéndose en riesgo el propio contrato social ⁴⁷. Tanto esta parte de la doctrina como la fundamentación de los recursos alegan que aprobar una proporcionalidad en base al sexo abriría la demanda de otros colectivos ⁴⁸ como ancianos, etnias, discapacitados con la consiguiente fragmentación del cuerpo electoral.

⁴⁷ REY MARTÍNEZ, op. cit. pg. 53

⁴⁸ Como hemos dicho las mujeres son el 50% de la población, no un colectivo, y están así en, ahora sí, todos los colectivos que se alegan.

A las razones apuntadas en la introducción, sobre la representación y el derecho de sufragio, añadiremos que en ninguno de los países en los que se ha aplicado algún criterio de proporcionalidad se ha derivado fragmentación o división alguna del cuerpo electoral. Pero además del dato de referencia, según la teoría tradicional de la representación, el cuerpo electoral es nacional, aunque el sistema electoral imponga su división en circunscripciones. Dicho cuerpo electoral elige un conjunto de representantes que, integrados en un órgano colegiado, expresan una voluntad que se imputa a la totalidad de la nación. Pues bien, la democracia paritaria no supone la quiebra de ninguno de estos elementos. En primer lugar porque el cuerpo electoral no se divide en razón de sexos. En segundo lugar, porque no se impone a las personas votar sólo a los candidatos de un mismo sexo. Y por último, porque los hombres y las mujeres que resulten elegidos representan a los ciudadanos en su conjunto y no a los intereses de un grupo sexual determinado ⁴⁹.

⁴⁹ BIGLINO, P. "Las mujeres en los partidos políticos", en *Mujer y Constitución en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000. pg. 414.

Es más, la noción de representación comporta la semejanza del representante con el representado. Lo que caracteriza la representación es que en todo momento se pueda comparar la representación al objeto representado y juzgar si la representación es fiel ⁵⁰. La relación se establece de acuerdo a las afinidades políticas entre candidaturas (partidos políticos) y electores, y esta relación, se incrementa cualitativamente cuando los electores se reconocen en los electos y con las posiciones políticas que éstos mantienen. A juicio del TC

"la representación se funda en la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados ([STC 10/1983 de 21 febrero \[RTC 1983, 10\]](#)) que será tanto más fuerte cuanto mayor seguridad exista en que los ciudadanos han podido escoger a las personas que realmente desean que ostenten su representación"⁵¹.

⁵⁰ BURDEAU, G. Manual de Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. LGDJ, París, 1995.

⁵¹ Aquí cabría preguntarse si las mujeres se reconocen en las propuestas que hacen los representantes que nos representan a toda la ciudadanía o mejor si consideran que también hacen falta otras iniciativas que, curiosamente, sólo se han propuesto a instancia de las mujeres. También llama la atención las imágenes del Congreso cuando se defienden propuestas atinentes directamente a las mujeres, o las que socialmente se califican de tales, así como la defensa hecha sólo por mujeres -ante alguna salida de tono dirigida a alguna mujer-, como si el honor de todo el grupo político y social no estuviera en ese caso en entredicho.

b- Igualdad

La segunda cuestión que se plantea es la vulneración de la igualdad de toda la ciudadanía por incluir en las listas electorales un porcentaje de mujeres.

Nuestra constitución regula la igualdad como principio (art.1.1 CE)⁵², como derecho público subjetivo y como igualdad material (art. 9.2 CE)⁵³. La paridad electoral se impugna por considerar que se establece el sexo como requisito de elegibilidad lo que quiebra la igualdad jurídica de los elegibles (14 CE⁵⁴), ya que el legislador debe ser neutral respecto al sexo, no pudiendo establecer diferencias en la categoría de ciudadano con base en la prohibición del art. 14 CE en relación con el art. 23.2⁵⁵ CE y el art. 68.5⁵⁶ CE, por lo que procedería reformar la Constitución. En suma no se podría utilizar el mandato promocional de la igualdad (art. 9.2 CE) para potenciar la presencia de las mujeres en las instituciones representativas.

⁵² Art. 1.1 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) : "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

⁵³ Art. 9.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) : "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

⁵⁴ Art. 14 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) : "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

⁵⁵ Art. 23.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) : "Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes".

⁵⁶ Art. 68.5 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) : "Son electores y elegibles todos los españoles que estén pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España".

Como reiteradamente ha manifestado el TC, no está prohibida cualquier diferenciación normativa sino solamente aquellas que determinen realmente una diferencia peyorativa que reclame la igualdad de trato para su corrección. No obstante y por ello, el TC establece determinadas exigencias para que la diferenciación legal sea constitucionalmente admisible desde la perspectiva de la igualdad en la ley. En la [Sentencia 222/1992 \(RTC 1992, 222\)](#) el TC se expresa así: "las diferenciaciones normativas habrán de mostrar en primer lugar un fin discernible y legítimo, tendrán que articularse además en términos no inconsistentes con tal finalidad y deberán, por último, no incurrir en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas".

Por otra parte, la interpretación sistemática que el TC hace de las tres disposiciones de la Constitución en materia de igualdad (arts. 1.1, 14 y 9.2) no arroja dudas: 1º.- sobre la posibilidad de que en aras de la igualdad material se limite el derecho fundamental a la

igualdad de trato, es decir, se introduzcan medidas de discriminación positiva. 2º.- tampoco que la rigurosa igualdad de trato sea constitucionalmente exigible cuando están en juego derechos fundamentales, uno de los cuales, el de la participación del artículo 23 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) , se halla evidentemente en juego en lo que a las listas electorales se refiere ⁵⁷.

⁵⁷ FREIXES, BIGLINO, LÓPEZ GUERRA, BALAGUER, MARTÍNEZ SOSPEDRA mantienen esta posición.

Asimismo, al aplicar una diferencia normativa hemos de tener en cuenta su relación con la dignidad de la persona (art. 10 CE) para determinar si la diferencia es o no discriminatoria en cuanto que el resultado afecte peyorativamente a las personas implicadas. Pues bien de forma explícita el TC justifica, como medidas encaminadas a lograr la igualdad real, las acciones positivas que el legislador puede establecer a favor de las mujeres porque, en su jurisprudencia, la referencia al sexo en el artículo 14 CE implica la decisión constitucional de acabar con una histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer. Con todo, en la perspectiva del artículo 9.2 CE de promoción de las condiciones de igualdad, no se considera discriminatorio que, a fin de promover una igualdad real y la efectiva equiparación de la mujer con el hombre, se adopten ciertas medidas que traten de asegurar la igualdad objetiva de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres ⁵⁸.

⁵⁸ [STC 229/1992 \(RTC 1992, 229\)](#) .

En el caso que nos ocupa diremos que está claro que se trata de una diferencia que opera como respuesta a una situación de hecho en la que la participación activa de las mujeres en la vida política es considerablemente menor que la de los hombres, en la que las tasas de militancia son aún menores y en la que la representación femenina en los puestos de dirección de los partidos, de las administraciones públicas y en los órganos de representación se halla muy por debajo de la participación que tienen en el cuerpo electoral. La esfera política ha sido un espacio adjudicado legalmente a los hombres en el que el mismo legislador ha establecido un status de subordinación para la mujer. En otras esferas de acción social (como la laboral, por ejemplo) el legislador ha tratado de paliar los efectos de la Historia mediante medidas de acción positiva, por lo que no parece que concurren en el caso las razones generales que justifican un pronunciamiento de inconstitucionalidad por diferenciación de sexo ⁵⁹.

⁵⁹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. "La sombra de Agamenón. Sobre la constitucionalidad del establecimiento de cuotas por razón de sexo en las listas electorales", excelente análisis al respecto publicado en Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 30/31, invierno-primavera, 2000, pg. 115.

Abundando en lo dicho el derecho de sufragio regulado en el art. 23.2 CE es un derecho que necesariamente tiene que ser ejercido en condiciones de igualdad ⁶⁰ con los requisitos que señalen las leyes. BALAGUER señala al respecto que las "condiciones de igualdad del artículo 23 CE se interpretan por la jurisprudencia constitucional como una referencia al propio artículo 14 CE por lo que no debería estar vedado a medidas de discriminación positiva favorecedoras de la igualdad material" ⁶¹.

⁶⁰ Estas condiciones de igualdad no impiden, por otra parte, que las leyes electorales impongan requisitos a las candidaturas, requisitos que pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los que afectan al derecho fundamental, al sufragio pasivo, como las inelegibilidades (6 y 7 [LOREG \[RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192\]](#)) y las incompatibilidades (155, 159, 178, 203 y 211 LOREG), que respectivamente impiden a determinadas personas concurrir a elecciones o que si obtienen el escaño puedan desempeñarlo sin renunciar a un cargo o trabajo incompatible con él.

⁶¹ BALAGUER, M. L. "La posibilidad constitucional de una ley de igualdad electoral". Actas del coloquio F. Alternativas, 2000, pg. 14.

c- La libertad de los Partidos Políticos

Como hemos dicho no se ha discutido ⁶² que los partidos políticos puedan autoimponerse cuotas para presentar candidaturas ⁶³ pero sí se ha cuestionado cuando la norma proviene de una ley y por tanto deviene una obligación ineludible. El profesor REY MARTÍNEZ

polemiza sobre la constitucionalidad de la regulación por ley de medidas que obligarían en su cumplimiento a los partidos políticos, debido a que podrían lesionar su derecho a presentar los candidatos que libremente seleccionen y afectar también a las libertades de asociación, ideología y de ejercicio (arts. 22, 16.1 y 6 [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)), así como a la propia idea de democracia pluralista. Por el contrario, RUIZ MIGUEL, que ha reflexionado abundantemente sobre esta cuestión, no comparte este criterio limitativo sobre las cuotas y la libertad de los partidos políticos porque, si bien es cierto que las cuotas condicionan a los partidos en la configuración de las listas, la libertad de los partidos políticos no está concebida como una libertad absoluta, ya que recaen sobre la misma algunas limitaciones que la propia [LOREG \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192\)](#) establece ⁶⁴ (listas cerradas y bloqueadas, inelegibilidades, incompatibilidades, inscripción en el censo, obligatoriedad de presentar tantos candidatos como puestos a cubrir más los suplentes, la filiación del candidato, etc.).

⁶² Incluso en el mismo pronunciamiento de la Corte Constitucional Italiana se dice que la igualdad constitucional no permite establecer diferencias en base al sexo reconoce expresamente que los partidos políticos pueden regular las cuotas internamente. En otras palabras: liberan a los partidos políticos de cumplir el precepto constitucional.

⁶³ La profesora CAMPILLO reflexiona acerca del diferente juicio que merece la misma cuestión según sea masculino o femenino el sujeto proponente: "mientras que el reparto de cuotas se hizo por familias ideológicas, nadie planteó problemas de legitimidad... cuando se convierte en una medida contra el sexismo de los partidos políticos, es cuestionada como una medida contra los valores de igualdad, libertad y fraternidad", El feminisme com a Crítica, Edit. Tàndem. 1997, pg. 17.

⁶⁴ RUIZ MIGUEL, A. y REY MARTÍNEZ, F. publicaron en Paridad electoral y cuotas femeninas. Aequalitas, núm. 1, 1999, sus puntos de vista sobre esta cuestión.

Importancia tiene destacar que, en nuestro Estado, los partidos políticos son un tipo de asociación de especial relevancia constitucional, con una naturaleza constitucionalmente predeterminada en el artículo 6 CE, de la que también se derivan algunas exigencias: responder a su finalidad constitucional de ser instrumento fundamental para la participación política ⁶⁵ y poseer una estructura interna y un funcionamiento democráticos.

⁶⁵ Lo que les confiere una responsabilidad sobre la articulación de esta participación

Es por ello que la libertad de asociación que, en los partidos políticos, se expresa en su creación y posteriores actividades no es un principio absoluto sino que debe ejercitarse dentro del respeto a la Constitución y a la Ley, como tempranamente definió el TC ([STC 3/1981 \[RTC 1981, 3\]](#)).

La reciente [LOPP 6/2002 \(RCL 2002, 1614\)](#) , alude a la carencia legislativa a la hora de concretar las exigencias constitucionales a los partidos políticos haciendo mención explícita del "entendimiento de los principios democráticos y valores constitucionales que deben ser respetados en su organización interna y actividad externa así como a los procedimientos para hacerlos efectivos" (Exposición de Motivos). Ello nos lleva al encaje de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida como un objetivo constitucionalmente deseable, cuya prosecución (como hemos repetido hasta la saciedad) es un mandato a los poderes públicos (art. 9.2 CE).

El artículo 9.1 LOPP abunda, asimismo, en el contenido constitucional del artículo 6, al disponer que los partidos políticos deben respetar en sus actividades los valores constitucionales expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos desarrollando las funciones que constitucionalmente se le atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo ⁶⁶ .

⁶⁶ HORGADO, M. en Financiación de partidos y Democracia Paritaria. REP núm. 115, enero-marzo 2002, y FELIU, D. "Constitucionalitat de les mesures de Democràcia Paritària en el sistemes autonòmics", en El Clip núm. 20, Institut d'Estudis Autonòmics, novembre 2002, aportan interesantes reflexiones en este campo.

En el fondo de estas dos opiniones contrapuestas subyace el dilema entre libertad e igualdad, ambas consagradas como principios constitucionales (art. 1.1 [CE \[RCL 1978,](#)

[28361](#)) que deben ser valorados como tales, como también debe ser valorada la definición de nuestro Estado como social y democrático de derecho en el que el tratamiento diverso de situaciones distintas "puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra como superiores..."

⁶⁷. Se trata, además, de poner de manifiesto la interacción que el principio social ha de ejercer sobre el principio democrático, en una obligada comprensión integral de la fórmula del art. 1.1 CE ⁶⁸.

⁶⁷ [STC 34/1981 de 10/11 \(RTC 1981, 34\)](#)

⁶⁸ FOSSAS, E. "El derecho de acceso a los cargos públicos", Tecnos, 1993, y FELIU, D. "Constitucionalitat de les mesures de la Democràcia Paritària en els sistemes electorals autonòmics", El Clip, Generalitat de Catalunya. IEA.

d- Limitación del derecho a ser candidato

Ligado a la libertad de los partidos políticos y como consecuencia de la obligación de configurar las listas en alternancia o mediante porcentajes, se incide, y sirva como ejemplo el recurso a la ley de Andalucía, en que "la colocación alternativa mujer-hombre veta la posibilidad de formar parte de candidaturas, y por tanto de convertirse en representantes en el Parlamento a personas, en razón de su sexo, cuando rebasen junto a otros concurrentes de su mismo género una barrera establecida arbitrariamente por el legislador..." lo que ocasiona una lesión, que se une a la demanda de libertad para los partidos políticos, del derecho a ser propuesto (obviamente los hombres en general) ya que las mujeres, sólo persiguen la paridad al reclamar una reserva de puestos para las mujeres ⁶⁹

⁶⁹ Nadie ha esgrimido este derecho sensu contrario.

Además del juicio de valor que encierra este razonamiento (mas hombres que mujeres con opción a figurar en las listas, presunción de que los partidos políticos dificultan la nominación de mujeres...) existen otras razones objetivas y de mayor calado como es la determinación de candidato que es, en su integridad, obra de la ley pudiendo establecer, entre otros, requisitos de elegibilidad y supuestos de inelegibilidad. No obstante y previamente existe una selección que se realiza sin ningún tipo de criterios legales, donde el principio democrático queda a merced de los partidos políticos que pueden autonomarse al efecto pero también excepcionar la norma "a voluntad" (con el pretexto de elegir equipo, o como un reconocimiento o una consecuencia mas del liderazgo que, de momento, es detentado mayoritariamente por los hombres).

Ninguna persona puede esgrimir el derecho a ser incluido en una lista, pese que muchas se consideren con derecho a ello. Pero, en el contexto propio de esta reflexión la respuesta debe ser negativa con base, además de la lógica de los hechos, en la jurisprudencia del TC, cuya [sentencia 71/1989 \(RTC 1989, 71\)](#) ⁷⁰ admite que el contenido de este derecho radica en el derecho subjetivo de carácter público que tiene el candidato que satisface los requisitos que exige la ley electoral, alcance la elección, y se halle habilitado para tomar posesión y ejercer el cargo de representante (CE Y LOREG en nuestro caso) ⁷¹. En consecuencia para ser titular del derecho de sufragio pasivo es indispensable ser candidato pero no es suficiente ostentar la condición de candidato.

⁷⁰ Por eso el TC ha señalado al respecto que "con anterioridad a la publicación de las candidaturas presentadas, no puede hablarse, en rigor, de candidatos electorales reconocidos como tales por la Administración, existiendo sólo un acto inicial de propuesta a cargo de los promotores de la candidatura y una mera recepción administrativa del escrito que la incorpora. Aún no eficaz, por lo tanto, ese acto primero de los promotores -y no siendo todavía, por lo mismo, "candidato" quien haya sido propuesto- nada impide, de principio, el que, antes del acto formal mediante el cual se dispone por la Junta la publicación de las candidaturas, pero dentro aún del plazo para su presentación, se pueda controvertir por su mandante los actos realizados por los representantes electorales con arreglo a las normas comunes antes citadas y a afectos, por ejemplo, de depurar eventuales extralimitaciones en el desempeño del poder conferido. Ni en tal supuesto se afectaría al derecho fundamental de quien todavía no ha sido tenido por candidato mediante la correspondiente publicación" ([STC 78/87, de 26 de mayo \[RTC 1987, 78\]](#)).

⁷¹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., compañero y amigo, con el que compartimos la reflexión, lo expresa con rotundidad: "En nuestro ordenamiento constitucional no existe ciudadano alguno que sea titular de un derecho subjetivo de carácter público y naturaleza fundamental a ser incluido en las propuestas de candidatura que presentan y/o agrupaciones de electores", op.cit. pg. 123.

V- La reforma de la LOREG en la ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

En este marco que acabamos de describir se aprueba la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo \(RCL 2007, 586\)](#) , cuya finalidad es desarrollar preceptos constitucionales que regulan el derecho a la igualdad desde la perspectiva de género. Su necesidad y oportunidad no ofrece dudas, antes bien se inscribe -al igual que las leyes de igualdad de las Comunidades Autónomas⁷² - en el cumplimiento del mandato constitucional dado a todos los poderes públicos de "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (art. 9.2 [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)).

⁷² [Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre \(LNA 2002, 376\)](#) , de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Navarra); [Ley 1/2003, de 3 de marzo \(LCyL 2003, 144\)](#) , de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León (Castilla y León); [Ley 9/2003, de 2 de abril \(LCV 2003, 120\)](#) , para la igualdad entre mujeres y hombres (Comunidad Valenciana); [Ley 7/2004, de 16 de julio \(LG 2004, 249\)](#) , gallega para la igualdad de mujeres y hombres (Galicia); [Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero \(LPV 2005, 93, 214\)](#) , para la Igualdad de Mujeres y Hombres (País Vasco); y [Ley 7/2007, de 4 de abril \(LRM 2007, 135\)](#) , para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia (Murcia).

Uno de los obstáculos se encuentra en el acceso de las mujeres al ejercicio del derecho de sufragio. Sin causa aparente las mujeres no pasaban de ser una presencia testimonial con porcentajes que en nada guardaban relación con su presencia social ni siquiera con la militancia en los partidos⁷³ .

⁷³ 5,71% en el Congreso en 1977; 5,43% ídem 1979; 4,86% ídem 1982; 6,38% ídem 1986.

El llamado "techo de cristal" privaba a las mujeres del ejercicio de sus derechos como parte del pueblo titular de la soberanía. En palabras del prof. ARAGÓN, proclamar que el pueblo ejerce la soberanía mediante el sufragio impone dos exigencias que el ordenamiento ha de atender: una, garantizar un sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y, otra, garantizar el general y libre acceso del pueblo al sufragio pasivo, de lo contrario los ciudadanos solo elegirían pero no desempeñarían el poder, esto es, sólo ostentarían el derecho a tener un gobierno elegido pero no a gobernar ellos mismos mediante elecciones⁷⁴ .

⁷⁴ ARAGÓN REYES, M. "Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio". Corts. Anuario de Derecho Parlamentario núm. 9, 2000, Corts Valencianes.

Esta doble función del derecho de sufragio: votar y ser votada, en las mujeres quedaba reducida a sólo la mitad. No existiendo desigualdad en la ley debemos concluir que existe vicio en el procedimiento (discriminación indirecta) cuya consecuencia es impedir que las mujeres se incorporen al espacio público con la misma naturalidad y proporción que los hombres.

Al amparo de la atribución constitucional al Estado de la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles y las españolas en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1 CE), la ley abarca la generalidad de las políticas públicas, tanto estatales como autonómicas y locales, aunque contiene una regulación más detallada en aquellos ámbitos de competencia, básica o legislativa plena, del Estado⁷⁵ .

⁷⁵ Uno de esos preceptos que afectan a todo el Estado es la Disposición Adicional Segunda que regula el derecho a la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres.

La [LOI \(RCL 2007, 586\)](#) define el principio de presencia equilibrada en su Disposición

Adicional Primera como "la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento". Este principio aparece por primera vez en una ley estatal, pero cuenta con una amplia trayectoria en los textos de la ONU, Unión Europea y Consejo de Europa, animando a los Estados a ponerla en práctica, así como en alguna de las leyes de igualdad aprobadas por las Comunidades Autónomas. La importancia que ha tenido en la elaboración de la LOI queda manifiesta en las treinta y una veces que surge en su articulado de forma que es, sin lugar a dudas, uno de los conceptos clave de la misma. Así, aparece vinculado a los poderes públicos [arts. 14.4, 16, 24.d), 26, 27, 51.d), 52, 53, 54, Disp. Adic. Segunda, Disp. Adic. Tercera, Disp. Adic. Vigésima, Disp. Adic. Vigésimo Segunda y Disp. Transit. Primera], con alguna incursión en la esfera empresarial (arts. 50 y 75 LOI) y familiar (art. 44 LOI).

1- Disposición adicional segunda

La Disposición Adicional Segunda -como decíamos al principio del trabajo- desarrolla la reforma de la [LOREG \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192\)](#) en sus cinco apartados: En el apartado Uno añade un artículo, el 44 bis, que afecta a la elaboración de las candidaturas que se presenten para las Elecciones generales al Congreso, municipales, de Consejos y Cabildos Insulares canarios, al Parlamento Europeo y a los Parlamentos autonómicos, "que deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres". En todas ellas deberán estar representados hombres y mujeres de forma que "en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el 40 por 100". En el caso de que "el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de hombres y mujeres será lo más cercana posible al equilibrio numérico".

Asimismo, deja abierta la puerta a que las Comunidades Autónomas adopten en sus leyes electorales fórmulas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas a sus Asambleas legislativas: "podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas". Así lo han hecho las leyes de las Comunidades Autónomas de Baleares, Castilla-La Mancha y Andalucía, que aprobaron la alternancia de hombres y mujeres a lo largo de toda la lista electoral. En el caso del País Vasco, se añade un párrafo al artículo 50 de su [Ley electoral \(LPV 1990, 217\)](#), disponiendo que las candidaturas al Parlamento estarán integradas "por al menos un cincuenta por ciento de mujeres. La proporción debe mantenerse en el conjunto de la lista y en cada tramo de seis nombres".

Esta proporción mínima del cuarenta por ciento de cada uno de los sexos "se mantendrá en cada tramo de cinco puestos" de la lista electoral y, en el caso de que "el último tramo de la lista no alcance este número de cinco puestos, la proporción de mujeres y hombres también será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse, en cualquier caso, la proporción exigible en el conjunto de la lista".

La misma regla de proporcionalidad se aplicará a las listas de suplentes de todas las elecciones a las que se hace referencia en esta disposición adicional segunda.

Cuando las candidaturas al Senado se agrupen por listas como previene el art. 171 LOREG también deberán "tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico".

En su apartado 2º, añade un párrafo al artículo 187, para eximir de la presencia equilibrada a las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes.

En su apartado 3º, exime igualmente agregando un apartado 3 al artículo 201 para eliminar el requisito de presencia equilibrada "en las candidaturas que se presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes".

En su apartado 4º incorpora el artículo 44 bis, creado por la LOI, a la Disposición Adicional Primera de la LOREG, que enumera los preceptos de esta norma que, al amparo de las competencias que la ley reserva al Estado, son aplicables a las elecciones de las Comunidades Autónomas.

Por último (apartado 5º), se añade una séptima Disposición Transitoria a la LOREG, que establece una moratoria para los municipios de 3.000 residentes, por lo cual hasta las elecciones de 2011, sólo se exigirán candidaturas con presencia equilibrada en los municipios con 5.000 o más residentes.

2- Tramitación parlamentaria

El precepto que comentamos ha sido modificado en su iter legislativo. Ya en el informe de ponencia se hacen dos adiciones a su contenido: En primer lugar para mantener la inclusión del artículo 52 de la LOREG como precepto que seguirá siendo de aplicación en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que, suponemos, por error mecanográfico había sido omitido en el apartado 4 de la ley (los preceptos de la misma que son aplicables a las elecciones autonómicas).

Y, en segundo lugar, algo que tendrá luego más trascendencia y que finalmente será eliminado, como es, incluir en el ámbito de aplicación de la LOI "las candidaturas que se presenten en las elecciones a las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya", cambio cualitativo puesto que extiende la aplicación de la ley a unas elecciones que, en principio, no se contemplaban en el apartado 1 de esta Disp. Adic.⁷⁶

⁷⁶ La diputada Uría Echevarría (GP EAJ-PNV) intervino en el Pleno para expresar su extrañeza por la inclusión de las elecciones a Juntas en el País Vasco (que habían sido incluidas en el informe de ponencia) y para defender las cuotas impuestas en la LOREG como "una de las herramientas posibles para su consecución que no implican una fragmentación del cuerpo electoral". En el resto de la intervención reafirma su criterio sobre la constitucionalidad de las cuotas, saliendo al paso de los argumentos que se plantean en contra de las mismas -que también hemos comentado-, refiriéndose al derecho de sufragio activo como un derecho de configuración legal para el que el Tribunal Constitucional "tiene manifestado que hay un amplio margen de libertad que se confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho". En su alocución pone de relieve la importancia de este precepto de cara a conseguir la igualdad material, para finalizar su intervención diciendo que "el derecho del voto de la mujer fue una conquista para la democracia". Diario de Sesiones del Congreso, núm. 225, pg. 11.464.

La tercera modificación que se introduce en el curso del debate parlamentario en el Congreso, es la posibilidad que las Comunidades Autónomas, que legislen en materia electoral, puedan establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en sus candidaturas⁷⁷.

⁷⁷ La primera enmienda (66 C), presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), fue defendida por la señora Uría Etxebarria, quien en primer lugar expuso una cuestión relacionada con el marco competencial de la ley: "si bien el artículo 149.1.1º da competencia al Estado en la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, esto no debe extenderse al diseño completo y acabado de su régimen jurídico. El que el Estado fije las condiciones básicas, uniformes en el conjunto del territorio estatal, no impide que las Comunidades Autónomas con competencias en materias que pueden verse afectadas por el carácter transversal del proyecto puedan desarrollar y completar la normativa, de conformidad con las especificidades inherentes a las distintas autonomías". Vinculado a la posición defendida, su enmienda pretendía dejar a salvo la posibilidad de que las leyes reguladoras de los regímenes electorales de las Comunidades Autónomas, puedan establecer medidas que favorezcan "una mayor paridad en las candidaturas que se presenten a las elecciones de las citadas Asambleas Legislativas". Por una parte, la enmienda trata de ofrecer una cláusula de apertura que permita a la normativa autonómica la regulación de las elecciones a su Asamblea legislativa disponiendo de un margen propio para determinar ese porcentaje de cuota electoral y, por otro, no hace sino incrementar la acción positiva en pos de la igualdad, es decir, establecer una medida más favorable a la paridad real y efectiva en los procesos electorales autonómicos para aquellos casos, como sucede en el País Vasco, en los que ya existe una ley de igualdad con las modificaciones de las normativas electorales en su ámbito competencial. Diario de Sesiones del Congreso, Comisiones, núm. 723, de 12.12.2006, pgs. 6, 7 y 9. La diputada Oliva i Peña, del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC), defiende la enmienda núm. 360, "celebrando, por una parte, que se adopten medidas desde el Gobierno para visualizar a las mujeres en uno de los ámbitos donde tradicionalmente hemos estamos más discriminadas, el de la política", pero considera que también se deben respetar las listas electorales que propongan a mujeres de forma mayoritaria, sustituyendo la medida bidireccional que contiene la Disp. Adic. Segunda para el artículo 44 bis de la LOREG por la obligatoriedad "como mínimo de un cuarenta por

ciento de mujeres". De esta forma respetan las listas que están integradas por mujeres en un porcentaje mayor del 60 por 100, "aplicando en este caso una medida de acción positiva para corregir las discriminaciones que llevamos arrastrando en este ámbito". Diario de Sesiones del Congreso, Comisiones, núm. 723, de 12.12.2006, pg. 11.

Cuando la ley volvió de nuevo al Congreso no hubo ningún cambio en la redacción aprobada en el Senado.

Estos cambios se producen por las enmiendas presentadas o las enmiendas "in voce" durante las sesiones.

En el Congreso se presentaron seis enmiendas, la mayoría de ellas merecieron ser defendidas en los debates habidos en Comisión y Pleno de la Cámara, lo que no debe producir sorpresa porque -como hemos visto al comentar el debate doctrinal-, la reforma de la LOREG es uno de los puntos en el que los dos partidos mayoritarios mantienen posturas divergentes. El resto de los partidos, con representación parlamentaria, apoyan la reforma propuesta a la que añadirían algún matiz.

En defensa de las enmiendas del Grupo Parlamentario Popular intervino la diputada Susana Camarero: "Coherentes con nuestra política de oposición a las cuotas, ahora nos oponemos a esta modificación por la ley de la ley electoral para establecer porcentajes". En su opinión "los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en la promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres en todo el proceso de toma de decisiones en el ámbito político y público y por eso considera que tienen una especial responsabilidad". Mantuvo que su partido defiende la necesidad de la presencia equilibrada de hombres y mujeres, pero nunca "esta presencia debe ser impuesta".

Su partido siguió diciendo: "está más preocupado por evitar la rotación ⁷⁸ y fomentar el liderazgo de mujeres, así como por el poder real para las mujeres y la visibilidad de las mismas, que por imponer un determinado porcentaje" . Por eso se decantan por las acciones positivas similares a las que se están aprobando para el caso de las empresas. Al mismo tiempo se sumaba a la filosofía de los grupos parlamentarios que destacan la incongruencia de excluir a los municipios de menos de 5.000 habitantes, porque precisamente en estos municipios es "donde más dificultad tienen las mujeres, no sólo de incorporarse a una lista electoral sino incluso de participar en el mundo asociativo, en la política, etc." ⁷⁹ .

⁷⁸ Una característica de las mujeres en los cargos representativos es su escasa permanencia en los puestos. Mientras los hombres repiten una y otra vez, las mujeres tienen menos estabilidad.

⁷⁹ Diario de Sesiones del Congreso, Comisiones, núm. 723, de 12.12.2006, pgs. 16 y 17.

La enmienda que así defendió la diputada trataba de sustituir los porcentajes por incentivos, promociones, bonificaciones y beneficios fiscales. Por una parte planteaban el incremento del 50% del tiempo gratuito en los medios de comunicación de titularidad pública para los partidos políticos y agrupaciones electorales que presenten sus candidaturas con presencia y disposición equilibrada de mujeres y hombres y, en segundo lugar, incrementaban en un 10% las subvenciones de los escaños obtenidos por mujeres ⁸⁰ .

⁸⁰ En el Senado el GP Popular presentó la misma enmienda, que fue defendida por la Senadora Docampo Piñero, muy brevemente con los argumentos ampliamente exployados por la diputada Camarero Benítez. Diario de Sesiones del Senado, Comisión, núm. 432, pg. 13.

En la tramitación del Senado se suprime definitivamente el párrafo añadido en el Congreso que extendía la aplicación de la modificación de la [LOREG \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192\)](#) a las elecciones a las Junta Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya ⁸¹ , por lo que el precepto mantiene en este caso su primera redacción y, también, se rebaja el límite para exigir el cumplimiento del porcentaje del cuarenta por ciento a los municipios que cuenten con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes, con la moratoria hasta el año 2011 ya comentada ⁸² .

⁸¹ La Senadora Loroño Ormaechea con breves palabras defiende la competencia del País Vasco como "una cuestión de régimen electoral autonómico que están reguladas incluso por una legislación electoral específica"

por lo que se propone su supresión.

82 Ya en el Congreso las enmiendas 146 y 147 del GP Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds que pretendían por una parte elevar el porcentaje de mujeres hasta llegar al cincuenta por ciento y por otra no excluir a los municipios rurales de hasta 5.000 habitantes porque supone el ochenta y cinco por ciento de los municipios y el quince por ciento de la población femenina española. Esto mismo intentaba la enmienda 232 del GP Coalición Canaria-Nueva Canarias. Pero fue en el Senado donde el GP Socialista.

El Grupo Parlamentario Socialista presenta tres enmiendas a este texto, la primera de ellas incluía la elección de miembros de los Consejos Insulares en el apartado 1 del artículo 44 bis de la LOREG, la segunda rebajaba el listón exigible a las candidaturas iguales e inferiores a 3.000 habitantes y la última introducía la moratoria para que esta reducción de 5.000 habitantes a 3.000 no se aplicara hasta 2011, todas fueron calificadas de enmiendas técnicas por la senadora socialista Martínez García encargada de su defensa. Sin embargo una de estas enmiendas suprimía la Disposición Transitoria 8ª, que ha desaparecido de la ley y que obligaba a las CC AA a reformar sus leyes electorales en el plazo de un año para adaptar su normativa a lo dispuesto en la [LOI \(RCL 2007, 586\)](#) ⁸³, reconociendo así la competencia de las Autonomías para reformar sus leyes electorales toda vez que el contenido básico de la Disp. Adic. 2ª es de aplicación directa.

83 Disposición Transitoria 8ª del proyecto de ley: "Las Comunidades Autónomas adecuarán sus normas electorales a las previsiones contenidas en la disposición adicional segunda de esta Ley en el plazo de un año desde su publicación".

3- Instrucción de la Junta Electoral Central

La inmediatez de las elecciones autonómicas y locales a la entrada en vigor de la LOI ha hecho que se suscitara dudas sobre algunos aspectos de su aplicación sobre los que la Junta Electoral Central se ha pronunciado con dos instrucciones aclaratorias, la primera de ellas la [5/2007, de 12 de abril \(RCL 2007, 801\)](#), sobre la aplicación de los artículos 44 bis y 187.2 de la [LOREG \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192\)](#) en la redacción dada por la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo \(RCL 2007, 586\)](#), para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La duda cuya aclaración se precisaba era en relación con los suplentes de las listas electorales, ya que el artículo 187.2 no mencionaba los suplentes por lo que no era necesario que figurasen, pero al mismo tiempo la JEC se extiende a los puntos del artículo que suscitan problemas de interpretación e, incluso, a la justificación de este artículo.

Para la JEC el objetivo manifiesto de la LOI, al reformar la LOREG, es "facilitar la igualdad real", por lo que "la interpretación de la norma requiere dar satisfacción a dicho objetivo". Asimismo, la Junta entiende que la redacción dada en el apartado 1 de la Disp. Adic. Segunda, al artículo 44.bis.3, dedicado especialmente a las listas de suplentes, lleva a entender que "las reglas de composición equilibrada en las candidaturas electorales deben aplicarse de forma independiente a las listas de candidatos y a la lista (eventual y no necesaria) de suplentes".

En la misma instrucción resuelve otra cuestión sobre la aplicación de la LOI a las Juntas Generales de los territorios históricos del País Vasco, que es contestada en sentido negativo ya que en sede parlamentaria fue suprimida, expresamente, esta inclusión. En la Instrucción se afirma la primacía de las leyes autonómicas cuando "establezcan respecto a las elecciones de miembros de su Asamblea Legislativa otras medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas presentadas a dichas elecciones, como es el caso de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha y al Parlamento de las Illes Balears, en que las candidaturas deben alternar hombres y mujeres ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares". Para eliminar cualquier duda acerca de la presencia equilibrada de mujeres y hombres, en un último apartado, la JEC añade un requisito formal a las listas electorales, cual es el de "incluir, junto al nombre y apellidos en las candidaturas, la referencia a si es mujer u hombre ⁸⁴ mediante la indicación doña o don o sus equivalentes en las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas", todo ello para facilitar la verificación por las Junta Electorales competentes el cumplimiento de las exigencias

legales sobre composición equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales.

84 Requisito formal que también se incluye en la reforma electoral francesa.

La segunda instrucción de la JEC, [8/2007, de 19 de abril \(RCL 2007, 812 \)](#), atiende a la interpretación del trámite de subsanación de irregularidades previsto en el artículo 48.1 LOREG, por incumplimiento de los requisitos del art. 44 bis y 187.2 LOREG, motivada por los incidentes surgidos con este motivo y que han dado lugar a impugnaciones, anulaciones y recursos de amparo. Al menos diecinueve recursos de amparo electoral han sido resueltos por el Tribunal Constitucional, lo que permite conocer la doctrina de este Tribunal sobre alguno de los extremos de la reforma.

En diecisiete de los casos el proceso era similar: el representante de las candidaturas del Partido Popular recurría ante la jurisdicción contenciosa la proclamación de candidatos por inobservancia del art. 44 bis LOREG "al no alcanzar el mínimo porcentual del 40 por 100 que dicho precepto establece", dándose además la circunstancia de que en quince supuestos, todos ellos de circunscripciones electorales de Galicia, la gran mayoría del PSG-PSOE, la proporción que no se respetaba correspondía al número de mujeres (4 ó 5 mujeres sobre 13 candidatos). Merece destacar el caso de Eusko Alkartasuna que había observado el porcentaje 60/40 en el conjunto de la ley, pero no en cada uno de los tramos como dicta el precepto de la LOI. En este caso en el primer tramo eran cuatro mujeres y un hombre.

El recurso se planteaba por vulneración del derecho de igualdad de acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 [CE \(RCL 1978, 2836 \)](#)) y a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), ya que el juzgado de lo contencioso no daba traslado a los representantes electorales de las listas impugnadas impidiéndoles presentar alegaciones. La primera de las Sentencias ([STC 96/2007 \[RTC 2007, 96 \]](#)) resume la doctrina que se reproducirá en casi todas ellas: en el Fundamento Jurídico 3 el Tribunal Constitucional reitera su doctrina ([STC 85/1987 \[RTC 1987, 85 \]](#)) sobre "el deber de los órganos judiciales, que surge del art. 24.1 CE, de emplazar personalmente en el proceso a quienes pudieran ostentar un interés legítimo en el mantenimiento del acto impugnado...", máxime cuando la parte afectada era claramente identificable.

La naturaleza del proceso electoral, advierte el Tribunal Constitucional, impide alegar "la falta de agotamiento de todos los recursos utilizables en vía judicial" ([STC 155/2003 \[RTC 2003, 155 \]](#)). De la misma forma el Tribunal Constitucional advierte que "no cabe la retroacción de las actuaciones al momento procesal oportuno", subsanando la falta de citación por la perentoriedad de los plazos del proceso electoral ([STC 71/1995 \[RTC 1995, 71 \]](#)).

Se cita en el recurso la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de subsanación de errores que puede resumirse "en la afirmación de que, por principio, los errores e irregularidades cometidos en la presentación de candidaturas son subsanables y, en consecuencia, las Juntas Electorales han de ofrecer la oportunidad de rectificar" (STC 96/2007, FJ 5).

La defensa del derecho de sufragio pasivo, se dice en la Sentencia, está en la raíz de la obligatoriedad de la Administración electoral de validar las candidaturas junto a la obligación de advertir de los posibles fallos de las mismas. Es a las Juntas Electorales a las que se atribuye la vigilancia sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por la LOREG en aras de la nitidez y eficacia del proceso electoral.

En dos casos dispares: la demanda de amparo de Eusko Alkartasuna ([STC 105/2007 \[RTC 2007, 105 \]](#)) y la interpuesta por FE de las JONS ([STC 108/2007 \[RTC 2007, 108 \]](#)) se alegan razones para justificar cumplimiento estricto del art. 44 bis. En el primer caso, además de los artículos mencionados en todos los recursos, se invoca el derecho a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) "considerando esencial el pluralismo político para asegurar la efectividad de los valores superiores recogidos en el art. 1.1 CE y al derecho de asociación (art. 22 CE) en su vertiente electoral".

En el segundo caso la formación política FE de las JONS, al ser advertida del posible incumplimiento, ya que en la lista figuraban diez mujeres y 3 hombres, alegó imposibilidad física al no haber encontrado candidatos masculinos suficientes.

En la demanda de amparo de FE de las JONS se queja de que se han vulnerado el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), el deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la nación (art. 9.2 CE), el derecho de sufragio pasivo (arts. 13 y 23.2 CE) y el derecho a la igualdad y no discriminación del art. 14 CE, en relación con el 23.2 y 68 CE, cuestiones que se asemejan a las esgrimidas por parte de la doctrina.

Esta argumentación encuentra respuesta en lo alegado por el Ministerio Fiscal que asume la Sala y por el voto particular a la Sentencia del Magistrado Rodríguez Zapata.

El Ministerio Fiscal rechaza la vulneración de los artículos que no tiendan a la subsanación al ser el art. 23.2 CE de configuración legal desarrollada por la LOREG: "ésta implica una exigencia de requisitos que han de cumplir quienes deseen participar en las elecciones. Se recuerda que el nuevo art. 44 bis [LOREG \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192\)](#) surge como consecuencia de la [LO 3/2007 \(RCL 2007, 586\)](#), cuya ratio es promover una mejora de las condiciones de igualdad de hombres y mujeres y que la redacción del precepto no supone en principio una exigencia tal que implique que hombres o mujeres queden privados de sus derechos de sufragio pasivo sino que en términos de porcentaje de exigencia mínima, un 40 por 100, se expresa la presencia de unos y otros en las candidaturas electorales, en aras, ello es claro, de una promoción de la mujer en la vida pública. En esa perspectiva no le parece al Fiscal que la interpretación que hace la Sentencia recurrida del incumplimiento de la candidatura de esa exigencia posea ribetes arbitrarios, irracionales o claramente restrictivos de los derechos del art. 23.2 CE, ni conduce inevitablemente a una consideración de desigualdad, en tal contexto de acceso a derechos electorales".

En opinión del Magistrado la aplicación del art. 44 bis LOREG "produce el efecto inverso y perverso de impedir en la realidad el ejercicio del derecho fundamental en cuestión por las diez mujeres que integran la candidatura recurrente en amparo. En efecto, de la bien razonada Sentencia de la Jueza de lo Contencioso Administrativo núm. 6 de Madrid, y de los hechos que acepta como probados, se desprende que la subsanación que otorga la Sentencia de la mayoría no será eficaz: No se va a encontrar ningún candidato varón que quiera completar la candidatura recurrente, por lo que la participación de la misma en el futuro proceso electoral será imposible. Eso demuestra, en mi opinión, dos cosas: a) Que el nuevo art. 44 bis de la LOREG puede producir efectos de retrodiscriminación contrarios a las mujeres, por lo que es inconstitucional. Así se ha demostrado, al menos en las circunstancias concretas y precisas de este caso. b) Que se debió dar el amparo en tales circunstancias permitiendo, pura y simplemente, que la candidatura se presente sin el varón que falta para completarla, por la imposibilidad física probada judicialmente de cumplir la LOREG en el caso concreto, planteando autocuestión de inconstitucionalidad de este precepto ante el Pleno (art. 55.2 [LOTC \[RCL 1979, 2383\]](#))".

VI- Conclusión

Hemos intentado resumir, con no demasiado éxito, las vicisitudes del derecho a la participación política de las mujeres que la [LOI \(RCL 2007, 586\)](#) regula reformando la [LOREG \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192\)](#). Precisamente su carácter orgánico obedece a la definición de presencia equilibrada (Disp. Adic. 1ª), a su aplicación a la LOREG (Disp. Adic. 2ª) y a las modificaciones de la [Ley Orgánica del Poder Judicial \(RCL 1985, 1578, 2635\)](#) ⁸⁵.

⁸⁵ Disposición Final Segunda [LOI \(RCL 2007, 586\)](#): "Las normas contenidas en las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de esta Ley tienen carácter orgánico. El resto de los preceptos contenidos en esta Ley no tienen tal carácter".

También hemos descrito los avatares de su primera aplicación a las recientes elecciones generales y autonómicas para la que ha sido necesaria la emisión de dos instrucciones de la JEC. Pese a que pensamos no debía ofrecer complicación alguna la aplicación de los porcentajes señalados a las listas electorales no ha debido ser así a juzgar por los diecinueve recursos presentados ante el TC, diecisiete de los cuales se fundaban en el no cumplimiento de la proporcionalidad.

En segundo lugar, diremos que, cuando finalizamos este comentario, aún no han transcurrido los tres meses de plazo para cuestionar la constitucionalidad de esta ley. Tanto las divergencias en las opiniones doctrinales como la expresada por el Partido Popular en la tramitación de la ley y la impugnación, por el Gobierno del Partido Popular y por 50 miembros de las Cámaras, de las cuatro leyes autonómicas que introducen la paridad, nos inclinan a poner puntos suspensivos sobre esta cuestión.

En sede del TC el Ministerio Fiscal se pronunciaba a favor de su constitucionalidad rebatiendo los argumentos expuestos por la parte recurrente, FE de las JONS. La mayoría de la Sala, en la que se resolvió este recurso, el único que podía haber propiciado el debate sobre los interrogantes planteados por el recurrente, apoyaron los argumentos del Ministerio Fiscal. No obstante, el voto particular del Magistrado Rodríguez Zapata reflejaba sus dudas en la materia.

Por otra parte, los dictámenes previos del Consejo de Estado y Consejo General del Poder Judicial tampoco presentaron objeciones sobre la constitucionalidad de la norma, criterio compartido por parte de la doctrina a la que nos sumamos.