

Document downloaded from the institutional repository of the University of Alcalá: <http://ebuah.uah.es/dspace/>

This is a postprint version of the following published document:

CARMONA CUENCA, E., (2018). "Representación política y democracia paritaria". En: PENDÁS GARCÍA, B. et al., España constitucional (1978-2018) : trayectorias y perspectivas. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 2601-2616.

© 2018 CEPC

*(Article begins on next page)*



This work is licensed under a  
Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives  
4.0 International License.

# REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA PARITARIA<sup>1</sup>

Encarna Carmona Cuenca  
Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Alcalá

## I. Introducción

La participación de las mujeres en las instituciones políticas se ha producido en un momento histórico mucho más tardío que la de los hombres<sup>2</sup>. Y aún hoy hay varios países del mundo en los que las mujeres ni siquiera pueden votar. Tras los precedentes de Nueva Zelanda (1893) y Australia (1902), en Europa el país pionero en la aprobación del sufragio activo femenino fue Finlandia, que implantó el derecho al voto para hombres y para mujeres a la vez, en 1906. Pero hubo que esperar a 1944 para que se aprobase el sufragio femenino en Francia o a 1946 para que se consiguiese en Italia, por ejemplo. En España el voto femenino en igualdad de condiciones que los hombres llegó con la Segunda República, aprobándose en las Cortes españolas el 1 de octubre de 1931. Tras el paréntesis del régimen franquista, la Constitución española de 1978 reconoce el sufragio universal masculino y femenino en su art. 23.

En cuanto al número de mujeres parlamentarias, la diferencia es muy grande con respecto a los varones. En términos globales, sólo el catorce por ciento de los parlamentarios del mundo son mujeres, aunque hay grandes diferencias de unos países a otros<sup>3</sup>.

El propósito de estas líneas es estudiar la evolución de la representación política de las mujeres en España desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 hasta la fecha, cuarenta años después<sup>4</sup>. Tras unas reflexiones sobre el concepto de representación política y sobre la infrarrepresentación de las mujeres, trataré de analizar críticamente cómo se ha aplicado la idea de la democracia paritaria en nuestro país, haciendo referencia a las principales leyes y a la jurisprudencia más relevante sobre la materia. Finalmente, intentaré diseñar unas líneas de lo que podría ser una propuesta de futuro. La finalidad es lograr la plena equiparación de las mujeres y los hombres en la

---

<sup>1</sup> Publicado en: Benigno PENDÁS (Dir.), *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, págs. 2601-2616.

<sup>2</sup> Un repaso de la historia de la presencia de las mujeres en la política y en la esfera de lo público puede verse en: P. PÉREZ CANTÓ (Ed.), *De la democracia ateniense a la democracia paritaria*, Barcelona: Icaria, 2009.

<sup>3</sup> Pueden consultarse los datos en <https://www.statista.com/statistics/267028/women-in-selected-national-parliaments/>

<sup>4</sup> Los datos en España pueden consultarse en <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>

representación política, pues una democracia que excluye o infrarrepresenta a la mitad de la población no será nunca una democracia auténtica.

## II. La representación política en el Estado liberal: la exclusión de las mujeres

El concepto liberal de representación política se fragua en contraposición a la representación medieval, en la que los mandatarios de la sociedad estamental actuaban sometidos al mandato imperativo de sus mandantes, esto es, atendían a las reclamaciones que cada ciudad o villa les indicaban. La idea de representación en la Revolución Francesa, por el contrario, niega el mandato imperativo. Así lo expresa la Constitución francesa de 1791: “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la Nación entera, y no se les podrá dar ningún mandato”. Con este sistema de representación política, el mandante o representante adquiere un poder de actuar libremente respecto de su representado, no existe ningún vínculo jurídico entre aquél y éste.

De esta forma, la representación liberal no se concebía únicamente como una forma de legitimación de los gobernantes, sino también como un elemento para unificar la voluntad nacional, para definir la nación y para darle homogeneidad. La nación pasa a ser un sujeto homogéneo que se expresa con una sola voz. Ahora bien, la primera cuestión que se plantearon los teóricos de este modelo fue determinar quiénes eran los representados. La mayoría de estos teóricos, como Edmund Burke, entendieron que la voluntad que se materializa en la actuación de los representantes es la voluntad de la nación, como sujeto común que trasciende a los miembros que la componen. La soberanía que se ha sustraído al Rey se residencia en la nación y la representación que se construye es la nacional. La gran beneficiada por esta construcción, que se impuso a la concepción democrática de Rousseau, es la clase burguesa que, mediante el sufragio censitario, se aseguraba el control del Parlamento, excluyendo a las clases populares<sup>5</sup>.

La idea liberal de representación política no ha sido un concepto monolítico a lo largo del tiempo. La conjunción de esta idea con el principio democrático dio lugar al modelo que sigue estando vigente hoy, basado en el sufragio universal, en el que el titular de la soberanía pasaba a ser el pueblo en lugar de la nación. Pero igualmente se

---

<sup>5</sup> E. ARANDA ÁLVAREZ, E., *Democracia paritaria. Un estudio crítico*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, págs. 62-65. Sobre el concepto de representación política en la doctrina española puede verse: P. DE VEGA, “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 44, 1985; J.J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., “Representación y pluralismo territorial. La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 50, 1986 y J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*, Cizur Menor: Aranzadi, 1998, entre otros muchos.

entendía que la voluntad del pueblo sólo surge cuando éste actúa como una unidad, como una entidad colectiva que opera como unidad de decisión y acción<sup>6</sup>.

Ahora bien, la realidad subyacente a esa aparente unidad constituida por la nación o el pueblo era una realidad de desigualdad. La sociedad aparecía dividida en distintos estratos o clases sociales con un estatus social y económico muy diferente, lo que se traducía también en un diferente disfrute de derechos. Junto a esta desigualdad de clases sociales, se consagró también la exclusión de las mujeres, fuese cual fuese su estrato social. Las mujeres, que habían participado en los acontecimientos que dieron lugar a la Revolución Francesa, quedaron excluidas de las instancias representativas que iban a ejercer la soberanía e, incluso, se vieron privadas del derecho de sufragio activo hasta mucho tiempo después<sup>7</sup>.

Entre los revolucionarios franceses e ingleses se alzó alguna voz contra la exclusión de las mujeres. Olimpe de Gouges redactó la *Declaración de Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* en 1791<sup>8</sup>, lo que le costó el desprecio de sus colegas y la muerte en la guillotina en 1793. Y Mary Wollstonecraft escribió su obra *Vindicación de los derechos de la mujer* en 1793<sup>9</sup>, que puede considerarse uno de los primeros clásicos del feminismo moderno. Alcanzó cierta notoriedad entre los filósofos de su tiempo pero la historia *oficial* de la filosofía posterior la ha ignorado durante mucho tiempo.

Detrás de la exclusión de las mujeres de la representación política y de los puestos de toma de decisiones públicas y explicando esta exclusión está la forma de organización social que denominamos *patriarcado*<sup>10</sup>, en la que las mujeres ocupan una posición subordinada a los varones. La subordinación de las mujeres y la dominación masculina son muy antiguas. Pero, como se ha puesto de manifiesto en el pensamiento feminista, ésta no es una *evolución natural* de la sociedad ni es la única posible. Tuvo su origen en un momento histórico concreto, el periodo Neolítico, y se debió a los cambios en los

---

<sup>6</sup> E. ARANDA ÁLVAREZ, E., *Democracia paritaria...*, ob. cit., págs. 69-70.

<sup>7</sup> M. MACÍAS JARA, *La democracia representativa paritaria. Consideraciones al hilo de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Universidad de Córdoba, 2009, págs. 14-16.

<sup>8</sup> Este texto puede consultarse en O. BLANCO CORUJO, *Olimpia de Gouges (1748-1793)*, Madrid: Ediciones del Orto, 2000, págs. 92-95. Puede verse también un comentario en M. MACÍAS JARA, "Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana de Olimpia de Gouges y Declaración de Seneca Falls. La voz de las mujeres", en L. GARCÍA SAN MIGUEL (Ed.), *Filosofía Política. Las Grandes Obras*, Madrid: Dykinson, 2006, págs. 487-491.

<sup>9</sup> En español: M. WOLLSTONECRAFT, *Vindicación de los derechos de la mujer*, Madrid: Ediciones Cátedra, 1994. Puede verse también un comentario en E. CARMONA CUENCA, "M. Wollstonecraft: Vindicación de los derechos de la mujer", en L. GARCÍA-SAN MIGUEL (Ed.), *Filosofía Política...*, ob. cit., págs. 493-502.

<sup>10</sup> Sobre el concepto de patriarcado, puede verse: C. AMORÓS, *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Barcelona: Anthropos, 1991 y R.M. COBO BEDLA, *Fundamentos del patriarcado moderno. Jean Jacques Rousseau*, Madrid-Valencia: Cátedra/Instituto de la Mujer/Universidad de Valencia, 1995.

modos de vida de los humanos que se produjeron en ese momento concreto<sup>11</sup>. Después ha tenido una evolución distinta en las diferentes sociedades y épocas y ha pervivido hasta nuestros días.

En el pensamiento feminista se ha acuñado el término *género (gender)* para hacer referencia a una construcción social basada en el sexo biológico que atribuye unos roles y comportamientos estereotipados diferentes a cada uno de los sexos: mujeres y varones. Con base en este concepto, se habla de *sistemas de género (gender systems)* para referirse a las diferentes formas que adoptan las relaciones entre hombres y mujeres y que incluyen el patriarcado pero también otros posibles sistemas, como sociedades de dominación femenina (que, al parecer, se dieron en algunas tribus paleolíticas) o sociedades igualitarias<sup>12</sup>.

### III. La democracia paritaria y las cuotas electorales

Para corregir la infrarrepresentación de las mujeres en los órganos de representación política, se han aprobado distintas iniciativas legislativas en varios países. Las más comunes han sido las reservas legislativas de puestos en las listas electorales a favor de las mujeres. Pues bien, partiendo del concepto liberal de representación política al que se ha hecho referencia, estas medidas tendentes a aumentar la presencia de mujeres en los cargos públicos representativos y a equiparar, en este ámbito, mujeres y hombres han sido vistas con suspicacia y criticadas como contrarias a la concepción clásica de la representación<sup>13</sup>.

Lo que se ha cuestionado es si las reservas legislativas de puestos en las listas electorales a favor de las mujeres (comúnmente llamadas *cuotas electorales*) son compatibles con un concepto de representación general y unitaria, según el modelo liberal clásico<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> T. DE BARBIERI, "Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica (Regarding gender category. A theoretical and methodological introduction)" en *Debates en Sociología* nº 18, 1993, págs. 163-164.

<sup>12</sup> Id., págs. 149-150.

<sup>13</sup> Vid., por ejemplo, E. ARANDA ÁLVAREZ, *Democracia paritaria...* ob. cit., págs.. 110-117 e I. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ en *Democracia equilibrada versus democracia representativa*, Madrid: Congreso de los Diputados, 2012, págs. 211-212, quien considera necesaria una reforma constitucional en España para legitimar las reservas electorales legislativas.

<sup>14</sup> O también con el carácter libre e igual del voto en el Estado democrático. O, incluso, con la previsión constitucional de que el funcionamiento de los partidos políticos ha de ser libre y democrático (art. 6 CE). Vid., por ejemplo: F. REY MARTÍNEZ, "Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución", en *Aequalitas* nº 1, 1999; P. BIGLINO CAMPOS, "Las mujeres en los partidos políticos: representación, igualdad y cuotas internas", en VVAA, *Mujer y Constitución en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000 y A. ELVIRA PERALES, "La participación política de la mujer" en A. PALOMAR OLMEDA (Coord.), *El tratamiento del género en el ordenamiento español*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. Posteriormente, algunos

En los años ochenta, el Consejo Constitucional francés se basó en la idea de la indivisibilidad de la soberanía nacional (art. 3 de la Constitución francesa vigente entonces), en virtud de la cual no cabría ninguna distinción por categorías de electores o elegibles, para declarar inconstitucional un precepto legislativo con el que se pretendía reformar el Código Electoral en materia de elecciones municipales en ciudades de más de 3.500 habitantes<sup>15</sup>. Este precepto establecía una cuota del 25 por ciento a favor de las mujeres en las listas de candidatos a dichas elecciones.

Octavio Salazar criticó estos argumentos del Consejo Constitucional francés, poniendo de manifiesto que el hecho de que la soberanía resida en el pueblo como un todo no es obstáculo para que se organice de una forma determinada el ejercicio del derecho de sufragio pasivo a través del cual se constituyen las instituciones representativas del Estado. Recogía también este autor los argumentos de Sylviane Agacinski, según los cuales el principio de representación proporcionada de mujeres y hombres no suponía una división de los electores ni tampoco que los diputados y diputadas deban representar solamente a los ciudadanos o ciudadanas del mismo género. Al contrario, se trataba de asegurar que ninguno de los dos géneros se atribuyera en exclusiva el ejercicio de la soberanía<sup>16</sup>.

La reforma de la Constitución francesa de 1999 modificó el art. 3 para establecer que “la ley favorecerá el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas”. Esta reforma permitió la aprobación de una ley que establecía una serie de medidas para asegurar la presencia de mujeres en las listas electorales<sup>17</sup>, ley que fue declarada constitucional por el Consejo Constitucional en 2000<sup>18</sup>.

Ahora bien, siguiendo la construcción de Blanca Rodríguez y Ruth Rubio, podemos preguntarnos si el modelo de representación propio del Estado liberal, basado en la unidad y generalidad de la representación política, sigue siendo válido en los mismos términos una vez que ha tenido lugar el tránsito al Estado democrático y, con él, la apertura del sistema de representación política a la heterogenidad social. Con una argumentación más extensa que no puedo reproducir aquí, las autoras concluyen que, en un Estado democrático, los representantes políticos deben ser representativos de la sociedad que les ha elegido, si realmente pensamos que deben defender los intereses de esa sociedad en su conjunto. Se hace preciso construir un modelo de representación política que, sin renunciar a la base del sistema, es decir, que un sujeto

---

de estos autores han modificado su posición inicial para mostrarse firmemente partidarios de las cuotas como instrumento de igualdad. Vid. F. REY MARTÍNEZ, *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

<sup>15</sup> Decisión 82-146, de 18 de noviembre de 1982.

<sup>16</sup> O. SALAZAR BENÍTEZ, *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial (Contra el monopolio de los púlpitos)*, Universidad de Córdoba, 2001, págs. 122-125.

<sup>17</sup> Ley de 26 de enero de 2000.

<sup>18</sup> Decisión 2000-249, de 30 de mayo.

pueda defender los intereses de otro, aspire, al mismo tiempo, a garantizar las condiciones deliberativas para que dicha representación plural pueda darse, es decir, un modelo en el que los representantes, en su conjunto, sean representativos del conjunto de los representados en toda su complejidad<sup>19</sup>.

Sin embargo, no se trata de establecer las llamadas cuotas electorales para dar cabida a distintos grupos sociales marginados por razón de raza, etnia, religión, etc. La diferencia de la Humanidad en dos géneros, varones y mujeres, es anterior a cualquier otra consideración grupal. Lo mismo que la prevalencia de los varones y la subordinación de las mujeres en la mayoría de las sociedades a partir del Neolítico. Las mujeres son discriminadas por ser mujeres y, además, pueden ser objeto de una doble o múltiple discriminación, por razón de su raza, etnia, religión, etc<sup>20</sup>.

La tarea más urgente y previa es consolidar una sociedad en la que varones y mujeres compartan la facultad de la toma de decisiones públicas y las demás facultades, derechos y deberes, esto es, superar el patriarcado como forma de dominación. Esta es la lógica de la llamada *democracia paritaria*. Como acertadamente ponen de manifiesto Blanca Rodríguez y Ruth Rubio, la democracia rectamente entendida no puede ser sino democracia paritaria, la paridad electoral debe formar parte de una noción de democracia y de Estado democrático que aspire a ser coherente. La paridad aparece como una cuestión pre-constitucional, que afecta a la legitimidad del sistema democrático<sup>21</sup>.

El objetivo de alcanzar la paridad en el ámbito de la representación política fue una de las metas propuestas en la IV Conferencia Mundial sobre los Derechos de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. Pero ya antes, en 1989, tuvo lugar en Estrasburgo, en el marco del Consejo de Europa, un importante Seminario, que ha sido considerado más tarde como el origen de la idea de la democracia paritaria, titulado en inglés: *The Democratic Principle of Equal Representation* y en francés: *La Démocratie Paritaire*. A pesar de las controversias sobre la denominación de la idea, quedó clara en todos los países participantes la necesidad de analizar y reforzar la intensa relación entre democracia e igualdad. El Comité Europeo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (CEEG) afirmó, como conclusión del Seminario, que “había llegado el momento de reexaminar el concepto de democracia como relativo a la paridad de mujeres y hombres, los dos componentes de la Humanidad”<sup>22</sup>. Poco después, la expresión

---

<sup>19</sup> B. RODRÍGUEZ RUIZ y R. RUBIO MARÍN, “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 81, 2007, págs. 140-143.

<sup>20</sup> Sobre la discriminación múltiple, vid. por ejemplo: R. SERRA CRISTÓBAL (Coord.), *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

<sup>21</sup> B. RODRÍGUEZ RUIZ y R. RUBIO MARÍN, “De la paridad, la igualdad...”, cit., pág. 143.

<sup>22</sup> Vid. E. CARMONA CUENCA, “El desarrollo de los instrumentos de protección de los derechos de las mujeres en los sistemas regionales de derechos humanos”, en E. CARMONA CUENCA (Ed.), *La perspectiva de género en los Sistemas Europeo e Interamericano de Derechos Humanos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, pág. 56.

*democracia paritaria* adquirió carta de naturaleza a raíz de la llamada *Declaración de Atenas*, aprobada en la primera Cumbre Europea “Mujeres al Poder”, celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992<sup>23</sup>.

En el marco también del Consejo de Europa, se aprobó más tarde la Recomendación de 12 de marzo de 2003, sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público. El Comité de Ministros instó a los Estados Miembros a adoptar medidas, incluidos cambios constitucionales y legislativos, que promovieran una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas, entendiendo por equilibrada una participación en la que ninguno de los dos géneros quedase por debajo del 40 por ciento.

En el seno de la Unión Europea también se han dictado varias Resoluciones del Parlamento<sup>24</sup> y Recomendaciones del Consejo<sup>25</sup> para exhortar a los Estados Miembros a establecer un sistema que garantice una presencia equilibrada de mujeres y hombres en puestos de representación política.

Para la consecución de la democracia paritaria es posible utilizar distintas medidas, como las cuotas internas de los partidos políticos, el (re)diseño de los sistemas electorales o las reservas electorales establecidas mediante ley. Cualquiera de estas medidas ha de ser transitoria, es decir, válida sólo en tanto en cuanto persista una situación social de desigualdad entre los géneros. María Macías analiza estas posibilidades y concluye que la medida más adecuada para la consecución de la democracia paritaria es la reserva electoral legislativa<sup>26</sup>. Esta medida implica reservar un porcentaje al género infrarrepresentado mediante una norma legislativa para obtener una representación suficiente de ambos géneros que asegure la paridad y, con ello, la calidad en la toma de decisiones<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Vid. J. SEVILLA MERINO, *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Valencia: Institut Universitari d'Estudis de la Dona, 2004, pág. 43.

<sup>24</sup> Así, en las Resoluciones del Parlamento de 18 de enero de 2001 y de 7 de octubre de 2003.

<sup>25</sup> Recomendación 694/1996 del Consejo.

<sup>26</sup> M. MACÍAS JARA, *La democracia representativa paritaria...*, ob. cit., págs. 75-100.

<sup>27</sup> Un repaso a la realidad de la participación de las mujeres en los Parlamentos europeos y a las distintas legislaciones europeas sobre las reservas electorales puede verse en F. REY MARTÍNEZ, *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, ob. cit., págs. 20-23. Con datos de 2011, se puede comprobar que en Europa hay muy pocos Estados donde se supere el 40% de presencia femenina en las cámaras parlamentarias; sólo cuatro: Suecia (45%), Islandia (42.9%), Finlandia (42.5%) y Holanda (40.7%). En otros cinco Estados se supera 30%, pero no se alcanza 40%: Noruega (39.6%), Bélgica (39.3%), Dinamarca (37.4%), España (36.3%) y Alemania (32.8%). Los mejores índices de participación femenina se dan en la Europa del norte y del centro, con una sola excepción, España. También es destacable que hay un buen número de Estados en cuyos parlamentos las mujeres no llegan a 25% de presencia. Entre los grandes países, resultan llamativos los casos de Reino Unido (22%), Italia (21.3%) y Francia (18.5%).

Ahora bien, la mera reserva electoral de, al menos, un 40 por ciento de puestos en las listas electorales para cada uno de los géneros puede no ser suficiente. Es sumamente importante, como veremos después al hablar de la situación en España, el orden en que aparecen las mujeres en estas listas. Es fácil burlar la norma si se colocan los hombres en los primeros puestos de las listas y las mujeres en los últimos. El resultado será que los candidatos electos serán, mayoritariamente, varones.

Las reservas electorales deben completarse con otras medidas como, señaladamente, las llamadas *listas cremallera*, en las que se alternan los candidatos de uno y otro género dentro de la lista electoral. Este sistema ha sido adoptado por los partidos políticos de algunos países, como Suecia, y ha demostrado ser muy eficaz para conseguir una representación verdaderamente proporcional de hombres y mujeres en los Parlamentos<sup>28</sup>.

#### IV. La situación en España

En cuanto al marco normativo fundamental, la Constitución española de 1978 reconoce el sufragio femenino, activo y pasivo, en igualdad de condiciones con los hombres en el art. 23. Por otra parte, el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo o género aparece consagrado en el art. 14 mientras que el art. 9.2 establece, como un mandato a los poderes públicos, la consecución de la llamada *igualdad material*<sup>29</sup>.

Por lo que se refiere a la realidad de la representación política, desde la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 hasta hoy la presencia de mujeres en las instancias representativas ha ido aumentando paulatinamente aunque de manera aún insuficiente. En el siguiente cuadro se muestra la evolución del porcentaje de mujeres en el Congreso de Diputados y en el Senado<sup>30</sup>.

Legislatura	Porcentaje de mujeres en el Congreso	Porcentaje de mujeres en el Senado
1979-1982	5,14	2,88
1982-1986	4,86	3,37
1986-1989	6,57	5,29
1989-1993	13,14	12,98
1993-1996	16,29	13,46

<sup>28</sup> Sobre los sistemas para lograr la paridad electoral en los distintos países del mundo puede verse: <http://www.quotaproject.org/>

<sup>29</sup> Sobre el significado del principio de igualdad material consagrado en el art. 9.2 CE, vid. E. CARMONA CUENCA, "El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *Revista de Estudios Políticos* nº 84, 1994, págs. 273-279.

<sup>30</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la página web del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades: <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>

1996-2000	22	14,42
2000-2004	28,29	25,96
2004-2008	36	25,96
2008-2011	35,71	32,21
2011-2015	35,71	35,58
2015	39,71	41,35
2016-	38,43	39,9

Como se ve en el cuadro, la evolución ha sido hacia una mayor participación de las mujeres en las Cámaras Legislativas, aunque –salvo la excepción del Senado en la corta Legislatura de 2015- aún no se ha llegado a ese mínimo del 40 por ciento de mujeres que la Recomendación de 12 de marzo de 2003 del Comité de Ministros del Consejo de Europa establecía como requisito de una participación equilibrada de ambos géneros. Pero llegar a los resultados actuales, en los que la participación de mujeres en el Congreso de los Diputados y en el Senado se acerca a ese mínimo, no ha sido algo espontáneo, más bien han sido precisas varias iniciativas legislativas estatales y autonómicas, a las que me referiré brevemente a continuación<sup>31</sup>.

La Proposición de Ley presentada el 16 de noviembre de 2001 para la Reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, preveía la inclusión de un apartado 4 en el art. 44 de la LOREG, en el que se establecía la obligación de incluir en cada candidatura una presencia equilibrada de mujeres y hombres de forma que no hubiese ni menos de un 40 por ciento ni más de un 60 por ciento de cada uno de los géneros. Esta proporción debería mantenerse en cada tramo de cinco nombres de la lista.

El año siguiente, el 25 de enero de 2002, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presentó una Proposición de Ley más avanzada. Preveía la inclusión de un apartado 10 en el art. 46 de la LOREG en el que se estableciese que la diferencia entre el número de candidatos de cada sexo en las candidaturas suscritas por los representantes de los partidos, federaciones y coaliciones y por los promotores de las agrupaciones de electores no fuese superior a uno, lo que supondría la igualdad numérica prácticamente total.

El 8 de abril de 2003 se presentaron en el Congreso de los Diputados tres proposiciones de Ley sobre paridad electoral. Una del Grupo Parlamentario Socialista, otra del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida y otra del Grupo Parlamentario Mixto. Las dos primeras reproducían los textos anteriormente presentados y la tercera (de Iniciativa per Catalunya-Verds –ICV) proponía un sistema de listas *cremallera* de alternancia entre hombres y mujeres, fijando un periodo de implantación gradual para que todos los partidos pudieran adaptarse.

<sup>31</sup> Vid. M. MACÍAS JARA, *La democracia representativa paritaria...*, ob. cit., págs. 141-153.

El 5 de abril de 2004 se presentó por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds una Proposición de Ley que preveía que en las candidaturas electorales se debían incluir hombres y mujeres de manera alternativa. Pero también establecía un periodo de implantación gradual en el que debía cumplirse la regla del 60/40 por ciento de cada género en cada tramo de cinco nombres.

Esta misma regla era recogida en la Proposición de Ley presentada por el Parlamento de Canarias el 16 de abril de 2004. La novedad de esta iniciativa era la inclusión de la expresión *democracia paritaria* y la posibilidad de justificación del incumplimiento de la regla en caso de imposibilidad de llevar a cabo lo prescrito en la misma.

Todas estas iniciativas fueron rechazadas por las mayorías presentes en el Parlamento del Estado. Mientras tanto, en varias Comunidades Autónomas se aprobaron leyes que perseguían lograr la paridad electoral en los Parlamentos autonómicos<sup>32</sup>. Me referiré a algunas de las experiencias más interesantes, a modo de ejemplo.

En las Islas Baleares se aprobó la Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de su Ley Electoral (Ley 8/1986, de 26 de noviembre). Se introdujo un apartado 4 en el art. 16 en el que se preveía la alternancia de candidatos de uno y otro género en las candidaturas. En similar sentido se aprobó en Castilla-La Mancha la Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de su Ley Electoral (Ley 5/1986, de 23 de diciembre). Ambas leyes fueron recurridas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional pero, finalmente, los procedimientos concluyeron por desistimiento.

En Andalucía se aprobó la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modificaba su Ley Electoral (Ley 1/1986, de 2 de enero). En ella se establecía también un sistema de alternancia de ambos géneros. Esta Ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso, pero el recurso fue desestimado por la Sentencia 40/2011, de 31 de marzo.

Es destacable también la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Esta Ley reformaba la Ley Electoral vasca (Ley 5/1990, de 15 de junio) introduciendo un apartado 4 al art. 50 con el siguiente tenor:

“Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50 por ciento de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres”.

---

<sup>32</sup> Vid. J. SEVILLA MERINO, *Mujeres y Ciudadanía*, ob. cit., pags. 102-107.

En el siguiente cuadro se indica el porcentaje de mujeres en los distintos parlamentos autonómicos en una evolución desde el año 2009 hasta el año 2016<sup>33</sup>. Como puede verse, en algunas Comunidades Autónomas y en algunos momentos el porcentaje de mujeres ha sido superior al 50 por ciento. Pero la tónica general sigue siendo la mayor representación masculina.

	2016	2015	2012	2011	2010	2009
<b>TOTAL</b>	<b>45,08</b>	<b>44,52</b>	<b>43,38</b>	<b>43,14</b>	<b>42,22</b>	<b>41,67</b>
ANDALUCÍA	49,54	49,54	47,71	45,87	45,87	45,87
ARAGÓN	47,76	47,76	32,84	32,84	35,82	35,82
ASTURIAS	48,89	48,89	42,22	42,22	33,33	33,33
BALEARES	47,46	47,46	45,76	45,76	49,15	49,15
CANARIAS	53,33	53,33	36,67	36,67	40,00	40,00
CANTABRIA	38,89	38,89	43,59	43,59	40,48	40,48
CASTILLA-LEÓN	41,67	41,67	66,67	66,67	43,37	43,37
CASTILLA-LA MANCHA	42,42	42,42	46,94	46,94	53,19	53,19
CATALUÑA	39,26	39,26	40,00	41,50	41,50	36,30
EXTREMADURA	47,69	47,69	40,00	40,00	40,00	40,00
GALICIA	45,33	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00
MADRID	42,64	42,64	44,19	44,19	42,50	42,50
MURCIA	35,56	35,56	40,00	40,00	39,13	39,13
NAVARRA	48,00	48,00	34,00	34,00	38,00	38,00
LA RIOJA	45,45	45,45	39,39	39,39	39,39	39,39
C. VALENCIANA	44,44	44,44	40,40	40,40	45,45	45,45
PAÍS VASCO	53,33	49,33	49,33	45,33	45,33	45,33
CEUTA	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00
MELILLA	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00

## V. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

Todo el proceso descrito, cuyos hitos han sido las distintas iniciativas legislativas estatales y las normas aprobadas en diversas Comunidades Autónomas, culminan con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH). En la Exposición de Motivos de esta Ley se hace hincapié en la importancia lograr la igualdad efectiva en el ámbito de la participación política, tanto a nivel estatal como en los niveles autonómico y local. En consecuencia, la LOIMH incluye, en su Disposición Adicional Primera, el concepto de *composición equilibrada* de los distintos órganos públicos:

<sup>33</sup> Fuente: Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades: <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm>

“A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”.

A continuación, la Disposición Adicional Segunda establece la modificación de la LOREG añadiendo un nuevo artículo 44 bis, en el que se prevé que

“1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento(...)

2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista”.

Estos preceptos fueron objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y de una cuestión de inconstitucionalidad. La STC 12/2008, de 29 de enero desestimó ambos procedimientos. Las principales alegaciones de los recurrentes eran que los preceptos de la LOIMH mencionados vulneraban los artículos 14 y 23, así como el art. 6 en relación con el art. 22, todos ellos de la Constitución. Pero también que dichos preceptos suponían la quiebra de categorías tan básicas del Estado democrático como puede ser el principio de unidad del pueblo soberano.

El Tribunal argumenta la constitucionalidad de los preceptos impugnados, sobre todo, basándose en el art. 9.2 de la Constitución, que contiene un mandato a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas en todos los ámbitos y, específicamente, en la vida política. Afirma que “el art. 44 bis LOREG persigue la efectividad del art. 14 CE en el ámbito de la representación política, donde, si bien hombres y mujeres son formalmente iguales, es evidente que las segundas han estado siempre materialmente preteridas”<sup>34</sup>. Para el Tribunal, exigir a los partidos políticos una integración de sus candidaturas que permita la participación equilibrada de ambos sexos supone servirse de ellos para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el art. 9.2 CE. Y añade que “ello resulta coherente, en definitiva, con el principio democrático que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados”<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Fundamento Jurídico 5.

<sup>35</sup> Id.

Insiste el Tribunal en que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es, ni puede ser, absoluta. El legislador ya ha limitado esa libertad imponiéndoles determinadas condiciones para la confección de las candidaturas (referidas a la elegibilidad de los candidatos, a la residencia en algunos supuestos, o incluso a que tales candidaturas hayan de serlo mediante listas cerradas y bloqueadas). Esta nueva limitación del equilibrio por razón de sexo no es la única, ni carece de fundamento constitucional, como hemos visto. En similares términos argumenta con relación a las agrupaciones de electores.

Ahora bien, el Tribunal no considera que las medidas establecidas en la LOIMH constituyan una medida de acción positiva<sup>36</sup> (o, con una expresión polémica, *discriminación inversa*<sup>37</sup>), sino “una fórmula de equilibrio entre sexos, que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto que no impone una total igualdad entre hombres y mujeres, sino la regla de que unos y otras no podrán integrar las candidaturas electorales en una proporción inferior al 40 por 100”<sup>38</sup>. Más adelante añade: “No se trata, pues, de una medida basada en los criterios de mayoría/minoría (como sucedería si se tomase en cuenta como elementos de diferenciación, por ejemplo, la raza o la edad), sino atendiendo a un criterio (el sexo) que de manera universal divide a toda sociedad en dos grupos porcentualmente equilibrados”<sup>39</sup>.

En definitiva, hoy puede afirmarse que los reparos que inicialmente suscitaron las cuotas o reservas electorales legislativas se han disipado. Parece haber un acuerdo generalizado en que estas medidas son necesarias para garantizar la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las instituciones de representación política. Nadie parece poner en duda la importancia de que los dos géneros estén presentes en los centros de toma de decisiones políticas, al menos en las sociedades democráticas de nuestro entorno.

Pero la realidad aún resulta obstinada. Como hemos visto en los cuadros sobre la presencia de las mujeres en los parlamentos españoles (y también en los datos sobre

---

<sup>36</sup> No puedo abordar aquí la problemática de las acciones positivas ni la posible consideración de las medidas del art. 44 bis LOREG como medidas de acción positiva. Sobre el concepto de acción positiva, vid. M.A. MARTÍN VIDA, M<sup>a</sup> Ángeles, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid: Civitas, 2002. Un interesante planteamiento sobre esta cuestión puede verse en F. REY MARTÍNEZ, *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, ob. cit., págs. 37 y sigs., en el que el autor defiende que las *cuotas* no son una medida de acción positiva, sino una garantía contra la discriminación indirecta o de impacto que sufren las mujeres en las instituciones de representación política.

<sup>37</sup> M.A. BARRÈRE UNZUETA pone de manifiesto la “utilización tendenciosa” de los términos *discriminación inversa* y *discriminación positiva*, debido a la connotación peyorativa de la palabra *discriminación* en *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Madrid: Civitas, 1997, págs. 85-87. Es preferible la utilización del término *acción positiva*, para evitar esa connotación negativa. Eso no impide analizar la legitimidad de cada medida de acción positiva en concreto.

<sup>38</sup> Fundamento Jurídico 3.

<sup>39</sup> Fundamento Jurídico 5.

otros parlamentos europeos<sup>40</sup>), aún no se ha llegado a un equilibrio en cuanto a la presencia de mujeres y hombres. Los hombres siguen siendo mayoría en casi todas las cámaras. Si nos centramos en la LOIMH, es curioso comprobar cómo su entrada en vigor no supuso un aumento significativo del porcentaje de mujeres en el Congreso y en el Senado. Existen causas sociales que inciden en la infrarrepresentación de las mujeres en las candidaturas electorales, entre las que ocupan un papel relevante la “falta de tiempo” de las mujeres, que deben ocuparse de sus trabajos remunerados y de su mayor dedicación a la familia y el hogar<sup>41</sup>, o el hecho de que las cúpulas de los partidos, que son quienes realizan la cooptación para ocupar puestos en las listas electorales, estén ocupados mayoritariamente por hombres<sup>42</sup>.

También es importante reseñar que el art. 44 bis de la LOREG contempla una medida que permite que se burle la finalidad perseguida por la norma, esto es, la composición equilibrada de los órganos representativos. La proporción del 60/40 por ciento de mujeres y hombres debe conseguirse en cada tramo de cinco puestos. Si en una lista electoral se colocan los nombres de forma que en cada tramo de cinco aparecen, en primer lugar, tres hombres y, en segundo lugar, dos mujeres y en esa lista deben salir elegidos siete diputados, el resultado será que se proclamarán electos cinco hombres y dos mujeres. Si extrapolamos estos resultados al conjunto de la Cámara, se explica que el número de mujeres ni siquiera llegue al 40 por ciento, como hemos visto que sucede en el cuadro sobre representación de mujeres y hombres en el Congreso de los Diputados.

## **VI. Perspectivas de futuro: Un nuevo pacto social**

El reto actual es cómo conseguir la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las instituciones representativas y si es necesario adoptar alguna otra medida para complementar el principio de composición equilibrada del art 44 bis de la LOREG.

En este sentido, se ha puesto de manifiesto que, si bien la reserva electoral legislativa ha contribuido poderosamente a la consecución de la representación equilibrada de ambos géneros, la opción que hoy más favorece la igualdad es la alternancia de nombres<sup>43</sup>, es decir, las llamadas listas *cremallera*, ya presentes en algunas Comunidades Autónomas, como hemos visto y que realizan también *de facto* algunos partidos políticos.

---

<sup>40</sup> Vid. *supra* nota 21.

<sup>41</sup> Vid. O. SALAZAR BENÍTEZ, *Las cuotas electorales femeninas...*, ob. cit., págs. 23-24.

<sup>42</sup> Id., pág. 44.

<sup>43</sup> M. MACÍAS JARA, *La democracia representativa paritaria...*, ob. cit., pág. 99.

Pero, más allá de estas medidas para conseguir la paridad, es preciso reflexionar sobre el *contrato sexual*<sup>44</sup> implícito bajo la noción liberal de representación política. Como ponen de manifiesto Blanca Rodríguez y Ruth Rubio<sup>45</sup>, la construcción del Estado democrático llegó a permitir votar y ser votadas a las mujeres pero no puso en cuestión el pacto entre los géneros que representa el patriarcado. Este pacto es bien descrito por Rousseau quien, en su obra *Emilio*<sup>46</sup>, define el distinto papel que deben jugar hombres y mujeres en la sociedad. Sobre la base de su mayor fortaleza física, Rousseau considera que el hombre es un ser naturalmente libre, activo y fuerte mientras que la mujer es un ser pasivo y débil y, por ello, debe estar sometida al varón. De ahí a determinar que el hombre debe ocupar las esferas de lo público, de la política, mientras que la mujer debe ocuparse del ámbito privado, doméstico, no hay más que un paso.

La democracia paritaria es un primer paso para diseñar un nuevo *contrato sexual*, un nuevo pacto social entre los géneros en el que las diferentes tareas públicas y privadas sean desempeñadas por mujeres y hombres indistintamente<sup>47</sup>. Hasta ahora, mientras que las mujeres han venido incorporándose al ámbito público, sin abandonar el privado, los hombres no han realizado un esfuerzo semejante para acercarse a la esfera de lo doméstico.

Al tiempo que las mujeres deben entrar en el ámbito de la política, de la toma de decisiones públicas, también deben entrar en ese ámbito las cuestiones de las que tradicionalmente se han ocupado las mujeres, esto es, las cuestiones domésticas y, muy particularmente, el cuidado de la dependencia. La independencia de los hombres ha sido posible gracias al tradicional papel de las mujeres como cuidadoras de las personas que no pueden valerse por sí mismas (niños/as, ancianos/as, enfermos/as...). Sólo incluyendo la cuestión de la dependencia en la esfera de lo público será posible la verdadera igualdad de mujeres y hombres<sup>48</sup>.

La paridad electoral no es el fin, es un medio para conseguir la igualdad material de género y para contribuir a la inclusión en la agenda política de las tareas tradicionalmente asignadas a las mujeres. Es un medio para lograr rediseñar el pacto social que asignó roles diferentes a mujeres y hombres y que se ha revelado ineficaz e insatisfactorio para las aspiraciones de las mujeres, pero también de muchos hombres<sup>49</sup>, que anhelan encontrar su espacio en el ámbito familiar y que intuyen que también allí hallarán la realización personal que tal vez les fue negada por una sociedad demasiado compartimentada y rígida.

---

<sup>44</sup> Sobre el tema, vid. C. PATEMAN, *The Sexual Contract*, Stanford University Press, 1988.

<sup>45</sup> B. RODRÍGUEZ RUIZ y R. RUBIO MARÍN, "De la paridad, la igualdad...", págs. 143-144.

<sup>46</sup> J.J. ROUSSEAU, *Emilio*, Madrid: Biblioteca EDAF, 1985.

<sup>47</sup> M. MACÍAS JARA, *La democracia representativa paritaria...*, ob. cit., pág. 69.

<sup>48</sup> En este sentido, B. RODRÍGUEZ RUIZ y R. RUBIO MARÍN, "De la paridad, la igualdad...", págs. 147-158.

<sup>49</sup> Sobre el papel de los hombres en el nuevo pacto social, vid. O. SALAZAR BENÍTEZ, *Masculinidades y ciudadanía. Los hombres también tenemos género*, Madrid: Dykinson, 2013.