

LA PRESENCIA DE MUJERES EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

La efectividad de las medidas de paridad adoptadas por los partidos políticos y por el legislador (*)

ROSARIO SERRA CRISTÓBAL

Universidad de Valencia

1. INTRODUCCIÓN. LA PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS, UN PROCESO EVOLUTIVO.—2. LA PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LAS LISTAS ELECTORALES.—3. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS: DE LAS CUOTAS FEMENINAS EN LAS LISTAS ELECTORALES A LAS «LISTAS CREMALLERA».—4. LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS, EL IMPERATIVO LEGAL DE LA PARIDAD.—5. LA LEY ESTATAL PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE HOMBRES Y MUJERES.—6. UN ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES QUE OBLIGAN A UN EQUILIBRIO DE SEXOS EN LAS LISTAS ELECTORALES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este trabajo analiza la evolución del porcentaje de mujeres presente en los parlamentos autonómicos. El objetivo es comprobar la efectividad que en ello han tenido diversas medidas que podríamos denominar de «democracia paritaria» o de «equilibrio de sexos» y cuya finalidad es favorecer la presencia igualitaria de ambos géneros en los órganos de representación política. Unas medidas han sido adoptadas voluntariamente por los partidos políticos y otras tienen su origen en el legislador autonómico y en el legislador estatal, como es el caso de la reciente Ley 3/2007,

(*) Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de I+D del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica «Asambleas parlamentarias en un sistema multinivel: la articulación territorial del poder legislativo y su rendimiento en España». (Referencia: SEJ-2006-15075-C03-03/CPOL).

para la igualdad de trato entre mujeres y hombres. En ese recorrido, no falta la mirada a la experiencia de nuestras democracias vecinas en este tema.

Palabras clave: Paridad, diputadas, cuotas electorales, parlamentos autonómicos, igualdad.

ABSTRACT

This paper analyses how the ratio of women participation within legislatures of autonomous communities has evolved. Its purpose is to verify how effective have been into this the so-called measures for «parity democracy» or «gender balance». Such measures aim at promoting an egalitarian presence of participants of both genders in political representative bodies. Some were voluntarily adopted by political parties while, for others, lawmakers at State and autonomous communities levels were at their origin, such in the case of the recently adopted Law 3/2007 on equal treatment for women and men. Finally, an insight into our neighbouring democracies' experiences in this field completes this paper.

Key words: electoral quotas, regional parliaments, political gender equality, parity.

1. INTRODUCCIÓN. LA PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS, UN PROCESO EVOLUTIVO

Uno de los elementos esenciales de un sistema democrático es el derecho de sufragio, como derecho a participar en los asuntos públicos directamente o a través de representantes. La historia ha demostrado que la conquista del derecho al voto ha sido difícil para muchos colectivos, y en concreto, el reconocimiento del mismo para las mujeres se alcanzó con un notable retraso temporal respecto del atribuido a los varones. Y si nos ubicamos en la faceta pasiva del derecho al sufragio, esto es, el derecho a ocupar un cargo representativo, se repite la misma historia. A día de hoy, uno de los mayores reproches que puede hacerse a la democracia representativa es, sin duda, el déficit de mujeres en el nivel de representatividad.

No pretendemos realizar ahora un análisis de la evolución del reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a las mujeres, pues no constituye ése el objeto de este estudio. Lo que sí podemos recordar es que, de un modo bastante generalizado, un reconocimiento formalmente igual del derecho a participar en los asuntos públicos ya se había alcanzado en nuestro en-

torno democrático a mediados del siglo xx (1). Las constantes luchas de la mujer por la obtención de un reconocimiento en derechos igual al de los hombres comenzaba a dar sus frutos también en el ámbito de lo político. Significativo fue, en este sentido, la aprobación en el marco de Naciones Unidas del Convenio sobre los derechos políticos de la mujer de 1952 (ratificado por España en 1974) (2).

Aun así, la declaración formal de igualdad en derechos no ha estado acompañada de un acercamiento igualitario, *de facto*, de las mujeres al espacio sociopolítico. Como otros espacios, el de la política —el del lugar donde se fraguan las grandes decisiones— ha estado profundamente marcado por los esquemas de género reiterados en tantas otras esferas de la sociedad, donde el ámbito de lo público ha venido reservándose para lo masculino. Por supuesto, a medida que esa acentuada ubicación de los varones en lo público y de las mujeres en lo privado ha ido desvaneciéndose, esto es, a medida que la mujer ha ido introduciéndose en la vida pública, de forma paralela y lenta, ha aumentando su participación en las áreas del poder político. Porque, como señalaba Romero Navarro (3), la batalla de la participación política de la mujer se libra previamente en los espacios intermedios como son la familia, los niveles educativo-profesionales, la incorporación al mercado de trabajo y los cambios culturales respecto a la concepción y roles del varón y la mujer.

Por centrarnos en la materia que especialmente nos interesa —el porcentaje de mujeres que se incluyen en las listas electorales, que luego resultan electas y que ocupan diferentes cargos en las asambleas representativas—, sin duda, éste va en aumento, pero la participación igualitaria continúa siendo una batalla aún no ganada.

(1) A título ilustrativo, el derecho a votar y el derecho a ser elegida, fue reconocido en EE.UU. en 1788 (a ser elegida, y en 1920 a votar), en Noruega en 1907 (a ser elegida con restricciones, y en 1913 también a votar), en Dinamarca en 1915 (elegida y votar), en Islandia en 1915 (elegida y votar), en los Países Bajos en 1917 (a ser elegida y en 1919 a votar), en Alemania, Austria y Reino Unido en 1918 (a ser elegida y a votar), en Canadá en 1920 (a ser elegida, a votar en 1917), en España y Portugal en 1931 (votar y ser elegida), en Francia en 1944, en Italia en 1945, en Bélgica en 1948 (a ser elegida, el derecho a votar le había sido reconocido en 1919), en Grecia en 1952, ... en Suiza en 1971, en Andorra a votar en 1970 y a ser candidata en 1973.

(2) Recordaba ROMERO NAVARRO (2001):129, cómo el siglo xx puede ser definido como el siglo de la conquista de los derechos formales y sociales de la mujer, aunque es cierto que se ha circunscrito más a las sociedades desarrolladas. El camino que ha tenido que recorrer la mujer para lograr la liberación, la emancipación y la promoción como persona en pie de igualdad con el varón ha sido largo y lento.

(3) ROMERO NAVARRO (2002): 127.

Como decíamos, desde el ámbito internacional se han lanzado proclamas explícitas en pro de esa incorporación de la mujer al ejercicio del poder político (4). Fue en el ámbito del Consejo de Europa, en la Cumbre «Mujer en el poder», celebrada en Atenas, el 3 de noviembre de 1992, donde la idea de «democracia paritaria» como representación equilibrada de hombres y mujeres en el poder, adquirió carta de naturaleza (5). El planteamiento es simple, si las mujeres constituyen más de la mitad de los habitantes de la tierra, ¿qué razones existen para que no estén representadas en una proporción similar en los órganos de decisión?

En esa línea, en la Conferencia Mundial de la Mujer (Pekín, 1995) entre las iniciativas que se adoptaron figuraba la de instar «... a tomar medidas, incluso, en su caso en relación con los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a incorporar mujeres a los puestos públicos electivos y no electivos, en la misma proporción y en los mismos niveles que los hombres...».

De igual modo, los Estados miembros de la Unión Europea en la Conferencia de París «Mujeres y hombres al poder: una sociedad solidaria», celebrada en abril de 1999, acordaron que

«... La participación equilibrada en la toma de decisiones es necesaria para la construcción de una Europa más representativa políticamente, más dinámica y más solidaria; constituye un factor de cohesión social y responde a la exigencia de la ciudadanía...» «... Para ejercer una influencia real y constituir una

(4) Así, en la Resolución del Consejo de Ministros de la Unión Europea de 27 de marzo de 1995 se afirmaba que «una participación equilibrada en la toma de decisiones ... en cada ámbito de la vida constituye una importante condición para la igualdad entre hombres y mujeres. Es necesario hacer todo lo posible para que se produzcan los cambios en las estructuras sociales y en las actitudes que son esenciales para una auténtica igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los puestos de toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural». También debe destacarse, la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión; la Resolución del parlamento Europeo 169 de 1988, en la cual se pide a los partidos políticos «que establezcan 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»; y la Resolución del Parlamento, de 3 de marzo de 2000, constatando la insuficiencia en la participación de las mujeres en la representación política.

Otras decisiones adoptadas por distintos organismo internacionales a favor de una mayor representación en la toma de decisiones políticas pueden verse en SEVILLA MERINO (2004): 33-40 y en FREIXES SANJUÁN (2000): 87-96.

(5) Se reclamaba una democracia paritaria en el sentido de que ninguno de los dos géneros esté representado en el poder en una proporción mayor del 60 por 100 ni menor del 40 por 100.

verdadera masa crítica. Las mujeres deben estar representadas en número suficiente en todas las instituciones. Esta sería una primera etapa para conseguir el objetivo común y prioritario que supone la igualdad en el poder, la paridad...».

Por lo que respecta a España (6), el artículo 14 de la Constitución establece el principio de igualdad formal y el artículo 23.1 reconoce que «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Y, en el párrafo segundo de ese mismo artículo añade que, «asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Por lo tanto, probablemente, de todas las garantías que rodean al derecho al sufragio activo y pasivo, la fundamental sea la de la igualdad —porque todos los ciudadanos son por igual titulares de la soberanía y porque todos los derechos han de ejercerse en condiciones de igualdad.

Así, pues, el derecho al acceso a un cargo representativo (7) ha de reconocerse a la luz del principio de igualdad y de conformidad con lo establecido en la ley. Ahí es donde la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) entra a operar, estableciendo una serie de requisitos y unas causas de incompatibilidad para el acceso a un cargo electivo, todos ellos establecidos, de nuevo, a la luz del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres. El artículo 6 de la LOREG señala que son elegibles «los españoles» —sin que se establezca ninguna mención al término hombres o mujeres— que poseyendo la cualidad de electores no incurran en alguna de las causas de inelegibilidad que la propia Ley establece. Y a continuación en los artículos 43 y siguientes encomienda a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a una elección la elaboración de la lista de candidatos a dichas elecciones —hasta hace poco, también, sin mención alguna a la presencia de hombres o mujeres en dichas lista.

Pero, como adelantábamos, pese a esa consagración del principio formal de igualdad, la realidad socio-política española —como la de muchas otras democracias— demuestra que la presencia de las mujeres en dichas listas electorales y, por ende, el acceso de las mismas a cargos representativos, queda muy lejos de ser materialmente igual.

(6) Sobre el principio de igualdad en la Constitución española puede verse, LÓPEZ GUERRA (2003): 15-36.

(7) Puede verse, FOSSAS ESPADALER (1993), PULIDO QUECEDO (1992), GARCÍA ROCA (1999).

Como botón de muestra, si echamos un vistazo a los datos de años atrás relativos a la presencia de las mujeres en el Congreso de los Diputados y en el Senado (Tabla 1), observaremos que, pese a su progresivo aumento, siguen siendo cifras deficitarias. Y si nos centramos a en el ámbito de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), como veremos más adelante, los datos demuestran cómo la mujer, hasta hace unos años, tenía aún serias dificultades para acceder al ámbito de la política con las mismas posibilidades que los hombres (8).

TABLA 1. *Porcentaje de mujeres miembros del Congreso y Senado*

	1977-79	1993-96	1996-00	2000-04	2004-08	2008
Congreso	5,71	16,00	21,55	28,29	35,71,00	35,42
Senado	3,97	14,00	14,00	25,00	25,01	30,03

Aún así, la presencia de la mujer en diversos espacios públicos ha aumentando, y han ido surgiendo iniciativas, muchas de ellas originadas por leyes autonómicas, dirigidas a potenciar la mayor presencia de las mujeres también en la esfera de lo político. Pero dicha batalla también se libra en el seno de los partidos políticos y se puede ganar con medidas internas de los propios partidos que fomenten tal participación femenina.

Este trabajo pretende analizar la efectividad y productividad de los diferentes tipos de medidas que en materia de incorporación a los cargos representativos se han ido adoptando. Es decir, se trata de examinar cómo los factores normativos y las iniciativas voluntarias de los partidos políticos —las denominadas acciones positivas—, son productivas o no, y el grado de efectividad en lo que respecta a la presencia de la mujer en los parlamentos autonómicos.

De todos modos, no podemos olvidar la influencia, en esa evolutiva presencia de las mujeres en las asambleas legislativas, de otros factores difíciles de mesurar y que no pueden ser ahora objeto de nuestro análisis, pero que hemos de citar:

En primer lugar, hay un factor natural, que es producto de la evolución de la presencia de la mujer en la sociedad en general, en sus múltiples ámbitos. El proceso natural y progresivo de incorporación de la mujer a varias esferas de la sociedad hace que su acceso se haga de forma espontánea tam-

(8) En este mismo sentido, CORZO FERNÁNDEZ (1996): 157-176.

bién al ámbito político. Señalaba Romero Navarro que «la mujer deja de ser un sector de votantes dirigido por la ideología de los varones y está pasando a ser un sector con personalidad propia, saliendo de entre sus filas mujeres líderes que quieren conseguir y ejercen el poder político» (9).

En segundo lugar se encuentra el convencimiento de los partidos políticos de que una lista sin presencia femenina no atrae votos, y de que una lista con presencia de candidatos tanto masculinos como femeninos tiene un mayor «tirón electoral» en la actualidad. Y ello es así, porque las exigencias constitucionales de igualdad son reclamadas cada vez en mayor medida tanto por las propias bases femeninas de los partidos políticos, como por la ciudadanía en general. Una de las razones para situar a las mujeres en las listas es apelar a los votantes sensibles a las cuestiones de género.

Y en tercer lugar, y sin entrar a analizar si el candidato masculino o femenino atrae más o menos votos, lo que sí es cierto es que el género influye, aunque sea de un modo indirecto, en la decisión del votante. De hecho, hombres y mujeres votan de forma distinta. Y, aun teniendo en consideración que son muchos los elementos que influyen en tal decisión, lo cierto es que el influjo del género del candidato ha demostrado ser notorio en aquellos votantes no partidistas que votan con un bajo nivel de información sobre los candidatos (10). Además, existen pruebas de que, cuando un partido comienza a prestar atención a las mujeres, se hace más atractivo a las votantes femeninas (11). Por lo tanto, los partidos políticos han de ser conscientes de qué datos del candidato son relevantes para los electores a la hora de votar, y el género, unido a otros, es uno de ellos.

2. LA PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LAS LISTAS ELECTORALES

Cuando se habla de la cuota de mujeres en las listas electorales podemos referirnos a dos tipos de cuota: las cuotas aplicadas a la lista y las aplicadas al resultado de la elección, es decir, la que se traduce en un número de escaños a cubrir por mujeres. Porque los datos revelan que, tradicionalmente, no sólo ha habido un porcentaje menor de mujeres en las listas de candidatas, sino que el porcentaje de mujeres «en lista» que luego obtiene un cargo representativo siempre es bastante menor. Esto es, no es lo mismo que los primeros puestos de las listas electorales, que son los que probablemente vayan

(9) ROMERO NAVARRO (2001): 129.

(10) JOHNS y SHEPHARD (2007): 434-460.

(11) LEIJENAAR (2000): 79.

a alcanzar representación, estén reservados fundamentalmente para los hombres, que aquéllos contengan un número elevado de presencia femenina. Como recordaba Sevilla Merino (12), en España para ser titular del derecho de sufragio pasivo es indispensable ser candidato, pero no es suficiente ostentar la condición de candidato.

Sólo como muestra de esta realidad, y con independencia de que posteriormente nos centremos especialmente en la presencia de las mujeres en el ámbito político autonómico, obsérvense los siguientes datos del Congreso y del Senado.

TABLA 2. *Porcentaje de presencia de la mujer en las listas electorales al Congreso y al Senado y porcentaje de mujeres electas en el Congreso y en el Senado*
(Porcentajes obtenidos sobre los datos publicados por la Dirección General de Política Interior, Ministerio del Interior, en su página web)

	1977-79		1993-96		1996-00		2000-04		2004-2008		2008-	
	Listas	Electa	Listas	Electa	Listas	Electa	Listas	Electa	Listas	Electa	Listas	Electa
Cong.	13,0	5,71	46,2	16,0	32,9	21,5	(*)	28,2	35,0	35,7	46,6	35,4
Senad	11,5	3,9	22,0	14	27,6	14,0	(*)	25,0	33,3	25,0	38,0	30,0

(*) En dicha publicación no figuran los datos de listas del periodo 2000-04.

Lo primero que puede deducirse es que el porcentaje de mujeres presentes en las listas electorales y el porcentaje de mujeres presentes en el Congreso y en el Senado ha ido aumentando. Pero, si observamos los datos por legislaturas, también comprobamos cómo la diferencia entre un porcentaje y otro se ha ido reduciendo con el tiempo, lo cual significa que las mujeres no sólo han ido adquiriendo mayor presencia en las listas de candidatas elaboradas por los partidos políticos, sino que, además, poco a poco, se han ido situando en posiciones mejores dentro de dichas listas, pues acaban siendo electas en un porcentaje mayor de ocasiones.

Conscientes de la baja cuota de presencia femenina en los cargos representativos —esto es, en los órganos de decisión legislativa—, en España han sido varias las iniciativas tendentes a paliar esa escasa cuota, pudiendo diferenciarse entre aquéllas que han tenido su origen en los propios partidos políticos y las que han surgido de los poderes públicos, esto es, del legislador. En todas ellas yace una medida denominada de «acción positiva», constitu-

(12) SEVILLA MERINO (2004): 87.

yen fórmulas de favorecimiento del colectivo femenino para «compensar» su escasa presencia real en el ámbito de lo político.

Las primeras iniciativas, auspiciadas fundamentalmente por unos pocos partidos políticos en Europa, bien como regla escrita, bien como práctica mantenida, vinieron a establecer los denominados regímenes de «paridad» o de «equilibrio de sexos». Las fórmulas empleadas han sido distintas, por ejemplo, cabe la opción de establecer una correlación entre el porcentaje de afiliación al correspondiente partido político de hombres y mujeres y el porcentaje de su participación en las listas electorales; la de optar por las cuotas que aseguran un concreto porcentaje de presencia femenina en las listas (13); o cabe pensar en la opción más extrema que es la de asumir el llamado «sistema cremallera» (14), en el que los puestos pares de las listas corresponden a los hombres y los impares a las mujeres, o viceversa, con iguales expectativas, por lo tanto, de ser elegidos.

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

El abanico legal de modalidades de lo que ha dado en llamarse «democracia paritaria» puede ser amplio, lo que también puede observarse en el entorno legal europeo.

En este sentido, Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca (15) fueron de los primeros países en poner en marcha fórmulas legales de incorporación de la mujer al poder, aunque no exactamente de incorporación de ésta en las

(13) El Partido socialista danés introdujo ya en 1970 que cada uno de los sexos debía estar representado en las listas al menos en un 40 por 100. El Partido Verde luxemburgués decidió que los primeros cuatro lugares debían ser ocupados por hombres y mujeres alternativamente (o, en listas mayores, los primeros ocho lugares) (LEJENAR, 2000:84). El Partido Social Demócrata alemán utilizó también el sistema de cuotas fijándola en un 33 por 100 y ahora de un 50 por 100. En Noruega, sin ser una regla fija, todos los partidos tienden a incluir un 50 por 100 de candidatas. Los verdes en Austria establecen una cuota del 50 por 100, y el partido *Österreichische Volkspartei* (ÖVP o Partido Popular austriaco) de un 33 por 100.

(14) El sistema «cremallera» ha sido adoptado, a través de acuerdos informales, por varios partidos de Suecia (KDS, SAP, FP, VP), por los Verdes en Alemania.

(15) Finlandia aprobó una Ley en este sentido en 1985. Ley que determinaba que tanto mujeres como hombres deben participar en los Consejos consultivos, en los comités y en los demás órganos decisorios de la manera más igualitaria posible. Esta Ley se modificó en 1995, estableciendo que al menos un 40 por 100 de uno de ambos sexos (ya fueran hombres o mujeres) debe estar representado. En Dinamarca, el parlamento aprobó en 1985 una ley declarando también que todas las comisiones públicas deberían estar compuestas de manera equilibrada entre hombres y mujeres. La Ley fijaba que toda organización representada en una comisión

asambleas parlamentarias, fórmulas que hacían especial referencia al mantenimiento de un equilibrio de sexos en Ministerios, Consejos de Administración pública y otros órganos del Estado.

En 1982 Francia ya había aprobado una Ley por la que se establecía una cuota de 25 por 100 de candidatas en las listas de partido para las elecciones municipales, pero ésta fue recurrida ante el Consejo Constitucional, que dictaminó su inconstitucionalidad. Por lo tanto, no fue hasta la Ley 2000-493, de 6 de junio, que modificaba el Código electoral, cuando se establecieron medidas de democracia paritaria de obligado seguimiento por los partidos políticos. En dicha Ley se señalaba que en el total de las listas electorales municipales con más de 3.500 habitantes, regionales, y europeas la diferencia entre mujeres y hombres no podía ser superior a uno, y dentro de cada grupo de seis candidatos, en el orden de presentación, el número de mujeres había de ser igual al de hombres. Y para la elección de senadores se estableció la obligatoriedad de elaborar listas con candidatos alternativos de cada sexo (las denominadas «listas cremallera») (16). Una nueva modificación del Código electoral se ha introducido mediante la Ley 2007-128, de 31 de enero, que ha extendido la obligatoriedad de las «listas cremallera» a las elecciones municipales, regionales y europeas antes citadas. Quedando los partidos políticos, por lo tanto, exentos de las obligaciones legales de carácter paritario en aquellas otras elecciones a las que no se refiera la Ley.

En Italia, diversas leyes electorales [81/1993 (17); 277/1993 (18) y 43/1995 (19)], dirigidas a garantizar proporciones diferentes entre ambos se-

tenía que designar a una mujer y a un hombre por cada puesto, y a continuación dependería del ministro responsable el seleccionar entre los candidatos la manera de conseguir un equilibrio entre ambos géneros. En 1991, mediante una nueva Ley, el parlamento danés decidió que todas las actuaciones del gobierno y de los órganos estatales deberían tener planes de acción positiva que incluyeran la creación de objetivos para las mujeres en puestos de alta responsabilidad. Esta y otras leyes en materia de igualdad se consolidaron mediante la Ley de Igualdad de género n.º 553, de 2 de julio de 2002.

(16) Además, esta norma establece una sanción económica que afecta a la financiación pública y que resulta aplicable a todos aquellos partidos que incumplan en más de un dos por 100 los objetivos marcados en la misma. MARTÍNEZ ALARCÓN (2006): 69-70.

(17) Esta Ley de *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale* establecía que ninguno de los dos sexos debía estar representado en más de un 75 por 100 en las listas de candidatos.

(18) Esta *Legge recanti norme per l'elezione Della Camera dei Deputati*, venía a establecer que los candidatos masculinos y femeninos deberían aparecer de forma alternativa en las listas de los partidos presentadas a nivel regional para la atribución del 25 por 100 de los escaños de la Cámara de los Diputados con método proporcional.

(19) Esta *Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario*, so-

xos en las listas electorales, fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional italiano en nombre del principio de igualdad formal para todos los ciudadanos (20). No lo fue sin embargo el artículo 2 del d.P.R. n. 553, de 20 de diciembre de 1993, sobre la elección del senado, en tanto en cuanto no vino a establecer cuota electoral alguna, sino que se limitaba a señalar genéricamente que había que favorecer el equilibrio en la representación entre mujeres y hombres.

Por lo tanto, Bélgica se convirtió en el primer país europeo que aprobó una Ley de paridad electoral con la adopción en 1994 de una Ley que con carácter general impone un porcentaje mínimo de candidatos de cada sexo en las listas electorales (21). Éstas debían incluir hasta 1999 un 25 por 100 de candidatas femeninas y a partir de dicha fecha un 33 por 100 de candidatas. Sin embargo, no se establece ninguna regla respecto del lugar que deben ocupar las mujeres en dichas listas. Y ello se ha traducido en que, el número de mujeres que han obtenido un escaño no alcanza ese tercio pretendido. Por otro lado, por Ley de 18 de julio de 2002, de la Comunidad germanófona, se adoptó una fórmula que mejora la federal y que establece que el número total de hombres y mujeres en una lista electoral no puede ser superior a 1, y que los dos primeros candidatos de la lista deben ser de sexos opuestos.

Por último, ha de advertirse que la voluntad de introducir medidas de democracia paritaria ha obligado, en algunos casos, a una modificación constitucional. Algunos países como Francia (22), Italia (23) y Portugal (24) se

bre la elección de los consejeros de las regiones, establecía que «en cualquier lista regional o provincial ninguno de los dos sexos podrá estar representado en una medida superior a los dos tercios de los candidatos».

(20) Puede verse al respecto SERLUPINI (2000): 73-75.

(21) Véase VERDUSSEN (1998).

(22) La Ley constitucional n.º 99-569, de 8 de julio de 1999 introdujo un nuevo párrafo en el artículo 3 de la Constitución con el siguiente tenor: «La Ley favorece el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y funciones electivas».

(23) La primera de las leyes de reforma constitucional fue la Ley constitucional n.2, de 31 de enero de 2001, que recoge las Disposiciones para la elección directa del Presidente de las regiones con estatuto especial y de las provincias de Trento y de Bolzano. Y la segunda fue la Ley constitucional n. 3, de la misma fecha, para las regiones ordinarias. Ambas vinieron a habilitar a las regiones para establecer cuotas femeninas electorales. La tercer reforma de la Constitución italiana se operó en 2003, añadiéndose al artículo 51.1: «A tal fin la República promueve con acciones positivas de paridad de oportunidades entre mujeres y hombres».

(24) Por Ley 1/1997, se modificó la Constitución portuguesa para incluir en el artículo 9 entre las tareas fundamentales del Estado «la promoción de la igualdad entre las mujeres y los hombres», y en el artículo 109, relativo a la «Participación política de los ciudadanos», se manifiesta ahora que la democracia portuguesa debe contar con la participación activa y directa de las mujeres y de los hombres en la vida pública y política y que, por lo tanto, la ley debe

han visto obligados a acometer reformas en sus respectivas Normas Supremas a tal efecto. Bélgica lo hizo con posterioridad a la Ley, introduciendo en 2002 un exhorto al legislador en el artículo 10 de la Constitución para que garantice el ejercicio igual de sus derechos a hombres y mujeres, en especial en lo que se refiere a «favorecer especialmente el acceso igual a los mandatos electivos y públicos».

3. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS: DE LAS CUOTAS FEMENINAS EN LAS LISTAS ELECTORALES A LAS «LISTAS CREMALLERA»

Como decíamos en el punto anterior, la iniciativa adoptada por algunos partidos políticos europeos, posteriormente imitada por algún partido español, constituyó el primer peldaño en el camino hacia la igualdad de presencia de sexos en las asambleas representativas.

Los pocos partidos que iniciaron este camino han tenido el mérito de producir un efecto multiplicador, al propiciar la toma de posición en el seno de otros partidos políticos que puede concluir en la adopción de medidas análogas, o en la modificación del modo de selección de candidaturas, de conformación de los órganos de dirección del partido, u otras medidas (25).

Haciendo un recorrido por los estatutos internos de los partidos políticos españoles, estas son algunas de las fórmulas favorecedoras de la igualdad de presencia de sexos que podemos encontrar:

En 1982 el PSOE estableció una cuota mínima reservada a las mujeres que oscilaba en torno al 6 por 100, cuota que, tras la celebración del XXXI Congreso Federal del partido en 1988, subió a un 25 por 100 y quedó incorporado en los Estatutos Federales. Posteriormente, y avanzando en esa línea, en el XXXIV Congreso Federal de 1997 se volvieron a modificar los Estatutos apostando por un equilibrio en la representación entre hombres y mujeres que debía oscilar entre un 40 por 100 y un 60 por 100.

promover la igualdad de acceso a responsabilidades y a cargos políticos. La Constitución lo que ha hecho es habilitar al legislador, pero queda en sus manos la determinación de las medidas electorales a adoptar.

(25) Por ejemplo, en las elecciones generales de 1997, éste alcanzó una cifra récord de mujeres, principalmente gracias a las candidaturas exclusivamente de mujeres adoptadas por el Partido Laborista para muchas de las circunscripciones escocesas en la Cámara de los Comunes. Y aun así, la tasa de representación de las circunscripciones escocesas en tal Cámara fue sólo del 17 por 100. *Vid.* BROWN (2000: 57).

La iniciativa quedó plasmada del siguiente modo en el artículo 7.k) de los Estatutos federales del PSOE, donde se recogen «derechos de los y las militantes»:

«El Partido se pronuncia por la democracia paritaria entre hombres y mujeres y, en consecuencia, adopta el sistema de representación en virtud del cual ningún sexo tenga menos del 40 por 100 ni más del 60 por 100 de representación en cualquier órgano de dirección, control o ejecutivo del Partido. Esta proporción será aplicable a la composición de las candidaturas electorales, tanto en la integridad de la lista como en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos. Se invalidarán o no se ratificarán por los órganos correspondientes aquellas listas que no cumplan lo establecido en este apartado. Cualquier excepción a esta norma deberá ser autorizada por el órgano competente previo informe motivado».

Lo que se establece es un sistema de cuotas de porcentajes entre hombres y mujeres variable o flexible, pero con dos características importantes, por un lado, ha de destacarse positivamente lo elevado del porcentaje de presencia de mujeres en las listas, se ha de garantizar un mínimo de un 40 (y un máximo de un 60 por 100), y por otro lado, y aún más importante, dicho porcentaje ha de respetarse tanto en la integridad de la lista como «en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos». Pese a tratarse, esta última, de una regla cargada de una cierta vaguedad, lo que sí evidencia es una voluntad de evitar que la ubicación de las mujeres en los últimos puestos de las listas electorales, aun respetando el 40-60 por 100, sirva para burlar el objetivo pretendido.

Las primeras elecciones autonómicas en las que el PSOE tuvo la oportunidad de aplicar las nuevas previsiones estatutarias fueron las de 1999 (las de 1998 en el País Vasco, las de 1999 en Cataluña, las de 2000 en Andalucía, y las de 2001 en Galicia). Si observamos en la tabla 4 el porcentaje de mujeres del grupo socialista tras esas elecciones, esto es, en la 5.^a Legislatura (6.^a Legislatura para País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), podemos comprobar cómo tal porcentaje no sólo es mayor al de otros grandes partidos, sino que, además, de las 17 Comunidades, en nueve de ellas dicho porcentaje fue superior al 40 por 100, y en siete de ellas mayor del 32-33 por 100. Tan sólo en la Comunidad de Murcia el Grupo socialista contó con un 22,2 por 100 de mujeres.

Por otro lado, si comparamos estas cifras con las del Grupo socialista en la(s) Legislatura(s) anterior(es) la diferencia es abismal. En aquella ocasión sólo los Grupos Parlamentarios del PSOE de Navarra y Andalucía contaban con más de un 30 por 100 de mujeres. El resto se situaba en índices en torno

al 20 por 100 o menos. Lo cual evidencia la palpable eficacia de medidas partidistas de esta naturaleza.

Izquierda Unida fue otro partido que adoptó formalmente el sistema de cuotas. En la Comunidad Valenciana en su III Asamblea celebrada en 1990, incorporó la obligatoriedad de que «ningún sexo supere el 50 por 100 de los puestos a elegir en las listas de los delegados/as». Y en la Asamblea Federal celebrada en 1992 se solicitaba una cuota mínima del 35 por 100 de mujeres. Pero ninguna de estas previsiones llegó a incluirse en los Estatutos Federales del partido hasta 1995.

En la actualidad, en su artículo 14 establecen lo que denominan el «principio del equilibrio de sexos». Dicho artículo reza:

«Izquierda Unida realizará las modificaciones y propuestas organizativas oportunas, la adecuación de horarios en la actividad política y los necesarios cambios de hábitos consiguiendo facilitar la participación de las mujeres y los hombres en la vida política para conseguir la paridad en los órganos de dirección así como en las candidaturas a las distintas direcciones. I.U., en coherencia con una propuesta transformadora, asume el desarrollo de un proyecto en favor de la igualdad de ambos sexos en nuestra sociedad actual. Ello ha de suponer proponer alternativas, movilizar e intervenir en todos los sectores sociales para facilitar los procesos de participación e incorporación de las mujeres en la vida social, económica, política y cultural.

El objetivo, tanto en las listas para la elección de estructuras orgánicas como en las candidaturas para las instituciones, es la paridad. En ningún caso podrá ningún género superar el 60 por 100, entendiéndose este hecho como excepcional. En ambos supuestos se entienden dichas proporciones por tramos. Siempre que sea posible, se realizarán las denominadas “listas cremallera” con la alternancia entre ambos sexos de forma paritaria.

Este principio nos impone, en primer lugar, la necesidad de impulsar la afiliación de mujeres y su participación en todas las actividades de nuestra organización, removiendo los obstáculos que la dificulten, de tal forma que su presencia sea la consecuencia natural de su implicación en todos los procesos».

Lo que se deduce es que los Estatutos federales Izquierda Unida (IU) van en el mismo sentido que los del PSOE, aunque para asegurar que las posibilidades de ser elegidos candidatos sean iguales para hombres y mujeres, establecen el sistema cremallera, «siempre que ello sea posible». Esta coletilla hace que no sea imperativo absoluto el crear listas con alternancia de sexos, lo que, de seguirse, debiera arrojar un porcentaje de mujeres electas muy cercano al 50 por 100. Al no ser imperativa la opción cremallera, al presentarse IU a las elecciones, en ocasiones, coaligado a otro partido político, al no obtener representación en varias Asambleas regionales o debido a los po-

cos representantes que, en la mayor parte de los casos, obtiene, es difícil apreciar la efectividad de la medida estatutaria. Podemos consultar la tabla 4 con tal objetivo, pero, con los factores que acabamos de señalar, difícil es entender que los porcentajes constituyen una muestra suficientemente representativa para su valoración.

Por ejemplo, en los estatutos de la candidatura conjunta IU-Los Verdes, candidatura para Andalucía (IULV-CA) (26), se hacía también referencia al «principio de equilibrio de sexos», señalándose:

«El objetivo, tanto en las listas para la elección de estructuras orgánicas como en las candidaturas para las instituciones, es la paridad. En ningún caso podrá ningún género superar el 60 por 100, entendiéndose este hecho como excepcional. En ambos supuestos se entienden dichas proporciones por tramos».

No se introducía, por lo tanto, una mención al sistema cremallera o a la proporcionalidad pura. Y si observamos los resultados, tras esas elecciones de 2004, lo cierto es que defraudan. El grupo IU-LV-CA contó con tan sólo un 16,4 por 100 de mujeres.

Por su lado, el artículo 3 del Estatuto del partido Político Los Verdes señala que son objetivos del partido:

«i) Eliminar cualquier tipo de dominación, o exclusión por razones de género. Aplicación del principio de paridad de sexos dentro y fuera de la organización. Es por esto que todos los órganos de representación y coordinación, listas electorales y cargos públicos deberán estar conformados de forma paritaria de tal modo que la proporción de hombres y mujeres sea del 50 por 100 o en aquella proporción, para número impares, más cercana a esa proporción».

Por lo tanto, opta por la fórmula paritaria pura, la más aritmética, esto es una cuota representación de la mujer de un 50 por 100 en sistema cremallera.

4. LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS, EL IMPERATIVO LEGAL DE LA PARIDAD

En cuanto a las técnicas empleadas por los propios poderes públicos, ha de comenzarse por la alusión a la legislación electoral adoptada por algunas CCAA, dirigida a obtener una representación cuantitativamente igualitaria

(26) Estatutos aprobados en la XIV Asamblea de IULV-CA (2004).

entre hombres y mujeres en las respectivas asambleas regionales. En cumplimiento del artículo 9.2 CE (27), que establece el mandato a los poderes públicos de «promover las condiciones... para que la igualdad del individuo y de los grupos que la integran sean reales y efectivas», y con el objetivo de acabar con esa desigual situación de hecho en la presencia de hombres y mujeres en el ámbito de la representación política, algunas CCAA fueron las primeras en adoptar una normativa que escapa de la esfera interna de los partidos políticos para convertirse en norma de obligado y general seguimiento.

Las medidas auspiciadas por los poderes públicos autonómicos para fomentar la democracia paritaria pueden ser de diferente tenor. Por ejemplo, algunas CCAA han optado por señalar simplemente que «se promocionará la presencia de mujeres en los órganos de decisión de los partidos políticos, así como en las candidaturas con que concurren a las elecciones» (artículo 2 de la Ley Foral Navarra 33/2002, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres), fórmula que tiene una naturaleza fundamentalmente declarativa.

Distinto es el modelo adoptado por la Comunidad Valenciana, cuya Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, no establece reglas de obligatorio seguimiento en cuanto a la conformación de las listas electorales (28), pero opta por favorecer la presencia de mujeres en las candidaturas presentadas por los partidos políticos a través de diversas medidas como:

a) La disposición de más tiempo gratuito en los medios de comunicación para aquellas candidaturas con presencia equilibrada de mujeres y hombres, respetando, en todo caso, las previsiones de la Ley Electoral Valenciana (artículo 11).

b) Las subvenciones electorales de la Generalitat reconocidas por Ley se incrementarán en un 10 por 100 para los escaños obtenidos por mujeres (artículo 12).

c) Ese mismo porcentaje se aplicará en las subvenciones para cada uno de los votos conseguidos por las candidaturas con presencia equilibrada de mujeres y hombres (artículo 12).

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

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

De todos modos, la Ley valenciana no define exactamente qué entiende por representación equilibrada entre mujeres y hombres.

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

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

Se señala en la nueva redacción del artículo 16 de la Ley electoral de las Illes Balears que,

«Con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa» (29).

Y el nuevo apartado 1 bis del artículo 23 de la ley electoral de Castilla-La Mancha prevé que,

«para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos... alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes».

Ambas Comunidades introducían un régimen de paridad conocido como de «listas cremallera». Obviamente, este sistema suponía un avance respecto de otros modelos europeos de cuotas más abiertos, donde la exigencia de la paridad no es tan rígida. Como decíamos anteriormente, el

(29) Ahondando en esta línea, la Ley 12/2006 de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de 20 de septiembre, para la mujer, establece en el artículo 52 que «El Parlamento de las Illes Balears y demás órganos estatutarios deben procurar que exista una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento o en la designación de personas, para constituir o formar parte de órganos e instituciones».

obligado establecimiento de las listas «cremallera» asegura o debe traducirse en una representatividad prácticamente igual de ambos sexos en el Parlamento regional.

En todo caso, ha de señalarse que, pese a que ambas Leyes reconocían en sus respectivos preámbulos el importante papel que debe acordarse a los partidos políticos en la elaboración de las candidaturas, generaron serias dudas de constitucionalidad (30) por posible vulneración del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, del principio de autonomía de los partidos políticos (artículo 6 CE), o incluso de las normas de reparto competencial entre el Estado y las CCAA (31). A todas esas cuestiones haremos referencia posteriormente, pese a que el objetivo principal de este trabajo no sea el analizar la constitucionalidad o no de las citadas leyes.

Ahora, sólo quisiéramos recalcar sobre las dudas de constitucionalidad que han surgido desde el punto de vista de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. ¿Se extralimitaron en sus competencias las CCAA que obligan a los partidos políticos a elaborar sus listas electorales siguiendo unas determinadas reglas? Se arguyó que el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, de un modo u otro, queda afectado por tal normativa autonómica, y que es competencia exclusiva del Estado «regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales» (artículo 149.1.1.^a CE). Pero, al mismo tiempo, la propia Constitución también reconoce a las CCAA la competencia para regular la organización de sus instituciones de autogobierno, y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General proclama el más escrupuloso respeto a las competencias autonómicas en materia electoral. Ciertamente es que, en el momento en que se elaboraron las leyes balear y castellano-manchega, con esa nueva regulación se introducía un elemento que, en cierto modo, afectaba al régimen electoral general, pues establecía diferencias sustanciales en materia electoral (32). De ahí que se dudara sobre la le-

(30) Sobre ello puede verse, ABELLÁN MATESANZ (2002-03): 154 y ss.

(31) La doctrina está dividida en torno a la constitucionalidad o no de la legislación que obliga a los partidos políticos al establecimiento de listas con un equilibrio de sexos. REY MARTÍNEZ (1999) cuestiona la constitucionalidad de la regulación por Ley de medidas que obliguen en su cumplimiento a los partidos políticos, debido a que pueden lesionar su derecho a presentar candidatos que libremente seleccionen, y afectar también a las libertades de asociación, e ideología. Sin embargo este criterio no es compartido por RUIZ MIGUEL (1999) o por BALAGUER (2000). Una descripción de los distintos posicionamientos doctrinales al respecto puede verse también, entre otros, en SÁNCHEZ MUÑOZ (2008): 143-158.

(32) En este sentido, ABELLÁN MATESANZ (2002): 159.

gitimidad del legislador autonómico para regular, en la medida que lo hizo, las condiciones para elaborar las listas electorales.

De todos modos, la posibilidad de que las CCAA adopten leyes que introduzcan normas electorales de paridad distintas de la previstas por la LOREG ha acabado siendo legitimada por la reforma que ha operado la Ley 3/2007, de igualdad. Ésta introduce un nuevo artículo 44.bis.1 en la LOREG que señala que:

«en las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de las mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas» (artículo 44.bis.1 LOREG).

Con ello, y mientras el Tribunal Constitucional no se pronuncie en sentido contrario, el legislador autonómico queda claramente habilitado para adoptar normas electorales sobre igualdad de presencia de sexos en las listas electorales distintas de las establecidas en el marco electoral general, siempre que sean más favorecedoras de la representación femenina en dichas listas.

Lo cierto es que, tras la aprobación de las leyes balear y castellano-manchega, el Gobierno español (en esos momentos del Partido Popular), ante las dudas de constitucionalidad, acabó presentando un recurso de inconstitucionalidad contra las mismas. El Tribunal Constitucional decidió mantener en suspenso los artículos recurridos de las citadas leyes que establecían la paridad hombre-mujer en las listas a los comicios autonómicos. De ese modo, no pudieron aplicarse en las elecciones autonómicas de mayo de 2003 (33). En todo caso, el Tribunal Constitucional nunca llegó a pronunciarse sobre el fondo del asunto al desistir posteriormente el nuevo Gobierno central (del PSOE) en ambos procesos, declarándose los procesos extintos (34).

No obstante, ha de advertirse que, si bien las citadas Leyes no estaban en vigor, por estar suspendida su aplicación, por decisión de los propios partidos, hubo una voluntad generalizada de presentar listas electorales «paritarias» en ambas Comunidades. Lo que produjo tras las elecciones autonómicas de 2003 un incremento considerable de la presencia de mujeres en estos Parlamentos.

(33) Véase el Auto del TC de 16 de enero de 2003, donde el Tribunal desestimó la pretensión del Gobierno y del Parlamento Balear que habían pedido que se levantara la suspensión de la llamada «Ley de paridad» o «Ley cremallera» para que esta pudiera aplicarse en las inminentes elecciones autonómicas.

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

Si observamos los datos de la tabla 4 correspondientes a la 6.^a Legislatura en las citadas Comunidades, podemos comprobar cómo, en Castilla-La Mancha, el Grupo parlamentario Popular contó con un 55,5 por 100 de mujeres y el del PSOE con un 51,8 por 100. Y en Baleares, la excepción la constituyó el Grupo Popular, que contó con un 24,1 por 100 de mujeres, pero el porcentaje de mujeres en el resto de Grupos fue de un 46,7 por 100 (PSOE), 50 por 100 (IU), 50 por 100 (PSM-Entesa) y 66,7 por 100 (Grupo Mixto/Unión Mallorquina). Ello se tradujo, a nivel de Comunidad Autónoma, en la obtención en el Parlamento manchego de una representación de mujeres del 53,19 por 100, lo que le convirtió en el primer Parlamento español en obtener tales resultados igualitarios. Y para la Comunidad Balear, los resultados fueron de un 37,5 por 100 de mujeres, porcentaje nada despreciable, pero más cercano al de otras CCAA (ver tabla 3).

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

«Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50 por 100 de mujeres. Se mantendrá esta proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes» (35).

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

Las elecciones al Parlamento vasco celebradas el 17 de abril de ese mismo año, con las que se dio paso a la presente 8.^a Legislatura, se realizaron con la aplicación de dicha Ley. Y sus efectos, evidentemente, se hicieron notar. De hecho, la cuota actual de mujeres en el parlamento vasco es de un 54,6 por 100. Y ello pese a que no se ha establecido la obligatoriedad del sistema de «cremallera».

En el mismo año 2005, la ley electoral andaluza fue modificada por la Ley 5/2005, de 8 de abril, de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta-

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

TABLA 3. *Evolución del porcentaje de mujeres electas en los diversos Parlamentos autonómicos*

	1. ^a Legislat (83-87)	2. ^a Legislat (87-91)	3. ^a Legislat (91-95)	4. ^a Legislat (95-99)	5. ^a Legislat (99-03)	6. ^a Legislat (03-07)	7. ^a Legislat (07-)
Aragón	6,06	1,49	7,46	8,96	29,85	31,34	35,82
Asturias	8,89	11,11	20,00	17,78	33,33	31,11	33,33
Baleares	5,56	6,78	16,95	28,81	32,20	37,50	49,12
Canarias	1,67	1,67	6,67	11,67	33,33	35,00	38,33
Cantabria	8,57	7,69	7,70	15,38	38,46	41,03	43,50
Castilla-La Mancha	2,27	8,5	19,14	23,40	40,42	53,19	40,42
Castilla-León	3,57	3,57	9,52	20,24	33,73	36,00	43,90
Extremadura	4,62	3,13	16,39	18,46	33,85	36,92	40,00
La Rioja	11,43	9,09	18,18	21,21	33,33	39,39	39,39
Madrid	12,77	16,67	23,76	26,21	35,29	37,84	42,50
Murcia	4,65	0,00	8,89	17,78	17,78	31,11	37,77
Navarra	2,00	8,00	14,00	20,00	28,00	32,00	40,00
Valencia	6,74	5,56	13,48	23,60	41,57	41,57	44,44

Tabla de elaboración propia con datos facilitados por el GIAEP y los distintos Parlamentos autonómicos. Primera y Segunda legislatura, datos facilitados por la página web del Instituto de la Mujer.

Comunidades con calendario electoral propio

	1. ^a Legisl.	2. ^a Legisl.	3. ^a Legisl.	4. ^a Legisl.	5. ^a Legisl.	6. ^a Legisl.	7. ^a Legisl.	8. ^a Legisl.
Andalucía	4,59	4,59	12,84	22,00	28,44	34,86	39,45	45,87
Cataluña	5,10	8,90	11,10	12,60	17,04	28,15	29,63	35,30
Galicia	1,41	1,41	11,76	13,33	17,33	33,33	32,00	x
País Vasco	6,70	6,70	13,30	17,33	24,00	29,33	34,67	54,66

Las elecciones fueron en:

Andalucía en 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000, 2004, 2008-porcentaje sobre diputados proclamados electos.

Cataluña en 1980, 1984, 1988, 1992, 1995, 1999, 2003, 2006.

Galicia en 1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005.

País Vasco en 1980, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998, 2001, 2005.

bleciéndose que «la presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres..., ocupando los de un sexo los puestos impares y los de otro los impares». Por lo tanto, se ha optado por la fórmula de las listas «cremallera», cuya efectividad se ha demostrado en las elecciones autonómicas de 2008. Los resultados han arrojado una presencia de un 50 por 100 de mu-

jeros de entre los diputados electos socialistas, y un 46,8 por 100 de mujeres entre las diputadas electas del Partido Popular. Entre los de Izquierda Unida no encontramos a ninguna mujer porque este partido tan sólo obtuvo un escaño en seis de las provincias y el primer candidato de la lista electoral en todas ellas era varón. Lo cual es ejemplo, una vez más, de la importancia de la ubicación de las mujeres en las listas que elaboran los partidos políticos.

Por último, ha de advertirse que el artículo 56.3 del nuevo Estatuto de Cataluña se adelanta al legislador autonómico señalando que «la ley electoral de Cataluña debe establecer criterios de paridad entre mujeres y hombres para la elaboración de las listas electorales». En idénticos términos se manifiesta el artículo 105 del nuevo Estatuto andaluz, cosa que no se ha contemplado en otras reformas estatutarias como en la de la Comunidad valenciana, aragonesa o balear.

5. LA LEY ESTATAL PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE HOMBRES Y MUJERES

Por último, y ya en el ámbito estatal, hay que señalar que la recientemente aprobada Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (36), prevé una modificación de la legislación electoral general en la misma línea. Así, se establece el equilibrio entre hombres y mujeres en las candidaturas de todos los comicios electorales. Ningún sexo podrá suponer menos del 40 por 100 del total de la lista de candidatos (37), y ese mismo equilibrio se aplicará en tramos de cinco candidatos (38). No obstante, quedan excluidas de la paridad obligatoria las candidaturas municipa-

(36) BOE núm. 71, de 23 de marzo.

(37) Artículo 44 de la LOREG tal y como ha quedado modificado por la Ley de Igualdad de 2007: «Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por 100. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico».

(38) Artículo 44 bis 2 LOREG: «También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por 100 en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en este tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista».

les en localidades de menos de 3000 habitantes (39), y en islas de menos de 5.000 habitantes (artículo 187.2 y artículo 201.3 LOREG, respectivamente).

Además, como decíamos anteriormente, la Ley de igualdad de 2007 resuelve la posible colisión que podría producirse entre su normativa y la de una Comunidad Autónoma más favorecedora de la presencia femenina. Lo hace añadiendo el nuevo artículo 44.bis.1 a la LOREG, reproducido anteriormente. De ello cabe deducir que la legislación autonómica priorizará sobre otra legislación aplicable menos favorable a la presencia femenina (40). Así ha sucedido en el caso de elecciones al Parlamento del País Vasco (en las elecciones para Juntas Generales de los Territorios históricos de Araba, Bizcaia y Gipuzkoa) en 2007, en las elecciones al Parlamento de Castilla-La Mancha e Islas Baleares en 2007, y en las elecciones al Parlamento andaluz de 2008.

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

La cuestión de la aplicación de la citada normativa paritaria ya fue uno de los temas de debate durante la precampaña electoral. Por poner algunos ejemplos, el PP presentó recursos ante los tribunales por la admisión de, al menos, 40 listas municipales presentadas por el PSOE (41), contra algunas de *Terra Galega* (en Miño), contra las del Partido Independiente de Porto de Son, entre muchas otras. En todos los casos lo hizo por incumplimiento de la exigencia de una composición equilibrada entre hombres y mujeres contenida en el nuevo artículo 44.bis de la LOREG. La respuesta del Tribunal Cons-

(39) No obstante, en una disposición transitoria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General se ha establecido que en las convocatorias a elecciones municipales que se produzcan antes de 2011, lo previsto respecto a la paridad en las listas no será exigible a los municipios con un número de residentes inferior a 5.000 habitantes. Se trata, por lo tanto, de una situación transitoria para los municipios de entre 3.000 y 5.000 habitantes.

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

(41) Municipios donde se impugnaron las listas del PSOE por incumplir con la normativa electoral en materia de paridad: en La Coruña (Bergondo, Abegondo, Zas, Cee, Camariñas, Malpica de Bergantiños, Teo, Ponteceso), en Pontevedra (Mondariz), en Orense (O Barco de Valedoras), en Salamanca (Alba de Tormes, Guijuelo), en Jaén (Jaén), en Lugo (Castro de Rei, Monforte de Lemos), en Vizcaya (Guernica, Zalla, Erandio, Musquiz, Ondárroa), en Huesca (Sabiñánigo), en Álava (Cuadrilla de Salvatierra), en la Comunidad de Madrid (Alcobendas, Morazarzal, Colmenar de Oreja, Colmenar Viejo, Morata de Tajuña, Sevilla la Nueva, Móstoles, Soto del Real, Brunete, Villanueva de la Cañada, El Boalo, Aranjuez, Hoyo de Manzanares). *Fuente: ABC*, viernes 11 de mayo de 2007, págs. 10 y 11.

titucional en todos los recursos de amparo electorales suscitados a raíz de la anulación por los tribunales de tales listas ha sido muy uniforme. En primer lugar, ha señalado que la legalidad aplicable al caso ha de ser interpretada en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental garantizado en el artículo 23.2 CE (STC 107/2007). Por ello, en todos estos recursos aludió especialmente a la necesidad de otorgar a las candidaturas impugnadas la posibilidad de subsanar los posibles incumplimientos de las normas de equilibrio de sexos. (SSTC 96, 97, 98, ..., 107, 110, 113, 114 y 115/2007, entre otras).

Pero, en el fondo, lo que subyacía (y subyace) era una división dentro de la doctrina y las fuerzas políticas sobre la legitimidad constitucional de adoptar leyes que imponen a los partidos políticos reglas de equilibrio de sexos en la configuración de sus listas electorales. Ello llevó al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad y a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley de igualdad relativos a las denominadas «listas paritarias».

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

Sobre el fondo de estas cuestiones lo único que había señalado el Tribunal Constitucional en el pasado es que:

«El artículo 23.2 consagra un derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, pero no se trata de un derecho indiscriminado, sino de configuración legal, como señala expresamente el inciso final de precepto, y su satisfacción requiere, por tanto, el cumplimiento de los requisitos determinados por las leyes. No se lesiona, pues, el artículo 23.2 si la exigencia de los requisitos establecidos con carácter general por las leyes se aplica motivadamente con criterios razonables y en términos de igualdad que excluyan toda idea de discriminación personal» (STC 24/1989, de 2 de febrero).

Y en un sentido parecido volvió a señalar que:

«El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, si bien su libertad tiene limitaciones, que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públi-

cos de carácter representativo, la necesidad de salvaguardar su naturaleza» (STC 185/1999, de 11 de octubre).

No obstante, la respuesta sobre la cuestión que nos venimos planteando llegó con la STC 12/2008, en la que el Alto Tribunal vino a pronunciarse a favor de la legitimidad constitucional de la imposición a los partidos políticos de la obligación de presentar candidaturas con una composición equilibrada de mujeres y hombres.

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

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

Igualmente, para el Tribunal Constitucional no cabe apreciar vulneración del principio de igualdad, pues las modificaciones que se introducen en la LOREG ni siquiera introducen fórmulas compensatorias a favor de las mujeres, en su calidad de grupo históricamente desfavorecido, sino que plasman un criterio que se refiere indistintamente a los candidatos de uno y otro sexo (FJ 9.º). Por lo tanto, el Tribunal parece que huye de la consideración de la fórmula paritaria de la Ley de igualdad como la clásica medida de discriminación positiva a favor de la mujer, —las conocidas cuotas para mujeres—, que por sus presuntos efectos negativos hacia el varón deben ser excepcionales. Hemos de entenderlas, pues, como medidas antidiscriminatorias, como las definía Biglino Campos (42), o reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes.

De hecho, una las consecuencias de la nueva normativa sobre la confección paritaria de las listas de candidaturas es que, al igual que se prohíbe que éstas puedan incluir a más de un 60 por 100 de varones, también prohíbe que puedan estar conformadas por más de un 60 por 100 de mujeres. Ello supuso que, por ejemplo, la lista electoral para el municipio tinerfeño de Garachico

(42) BIGLINO CAMPOS (2004): 364.

no se admitiera por estar conformada exclusivamente por mujeres, como lo había sido en anteriores elecciones municipales, lo que condujo a la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad (43). O que se impugnara, por parte del PP, una lista de Eusko Alkatasuna para Abadiño, admitida inicialmente por la junta electoral correspondiente, por sobrerrepresentación de mujeres en los cinco primeros puestos de la lista (44).

La cuestión que se suscitó es si la paridad que se pretende lo es en el sentido estricto del término, como, sin duda, se desprende de la lectura del nuevo artículo 44.bis LOREG. O, puesto que el objetivo de la reforma ha sido auspiciar la participación de las mujeres en el ámbito de la política, y en concreto en los cargos representativos, cabría hacer una interpretación literal de las cuotas mínimas de mujeres que exige la Ley y una interpretación laxa o favorable del máximo permitido, en favor de una mayor presencia de las mujeres. Esa cuestión, que el Tribunal Constitucional decidió no resolver y acumular al recurso de inconstitucionalidad entonces pendiente (45), ha quedado, por lo tanto, también resuelta.

No obstante, junto a las interesantes incógnitas que ha despejado el Tribunal Constitucional en su respuesta, entendemos que la misma genera alguna que otra reflexión adicional que quisiéramos abordar a continuación.

6. UN ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES QUE OBLIGAN A UN EQUILIBRIO DE SEXOS EN LAS LISTAS ELECTORALES

Se ha señalado que las nuevas exigencias de la LOREG en lo que respecta a la conformación de las listas electorales persiguen alcanzar la igualdad real a la que se refiere el artículo 9.2 CE, en vistas a asegurar una presencia más equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de representación política. Pero, la reciente STC 12/2008 insiste en que no se trata de fórmulas compensatorias a favor de las mujeres, en su calidad de grupos históricamen-

(43) Cuestión de inconstitucionalidad sobre el asunto, planteada por el juez Jaime Guiltarte, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 1 de Santa Cruz de Tenerife

(44) En el caso de la citada lista de Eusko Alkatasuna, el Tribunal Constitucional señaló que la irregularidad cometida por el partido solicitante de amparo en la presentación de dicha candidatura no podía tener la trascendencia fatal para el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 CE) que había apreciado el órgano judicial, pues se trataba de una irregularidad subsanable, oportunidad que no se le había dado y ordenó que así se diera (STC 105/2007).

(45) Mediante Auto TC de 10 de mayo de 2007.

te desfavorecido, sino que plasman un criterio que se refiere indistintamente a los candidatos de uno y otro sexo.

Sin embargo, no podemos negar que (aunque legítimamente) se trata de una norma que limita la actuación de los partidos políticos a la hora de elaborar sus listas. Como toda medida limitativa del ejercicio de los derechos debería estar sometida al juicio de proporcionalidad al que tan asiduamente acude el propio Tribunal Constitucional. Como recuerda Martínez Alarcón (46), el juicio de proporcionalidad es una estructura argumentativa que pretende fiscalizar la racionalidad de la relación existente entre el medio o medios utilizados por el poder público (o los particulares) y la finalidad o finalidades perseguidas, excluyendo aquellas medidas que constituyan un sacrificio no idóneo, innecesario o desproporcionado en sentido estricto de los derechos.

Desde ese punto de vista, que duda cabe que la introducción de normas de paridad de obligado seguimiento tienen un objetivo legítimo: el corregir la situación de desigualdad histórica de presencia de las mujeres en los órganos de representación. E introducen más beneficios para el interés general (una representación igualitaria) que perjuicios sobre quien ve limitado sus derechos, en este caso, los partidos políticos, al ver limitada en cierto modo su libertad de actuación.

Pero la cuestión estriba también, en primer lugar, en saber si la medida resulta eficaz para corregir la infrarrepresentación de la mujer en los órganos representativos electivos y conseguir así el principio de igualdad sustancial en su acceso (el juicio de idoneidad). En segundo lugar, en determinar la ausencia de medidas más moderadas e igualmente eficaces para la finalidad pretendida (juicio de necesidad). Y en tercer lugar, en la proporcionalidad de la medida, esto es, en la relación costes-finalidad (juicio de proporcionalidad propiamente dicho).

A efectos de determinar si supera el primer test —el juicio de idoneidad o eficacia— conviene observar si los resultados alcanzados con la aplicación de tal legislación responden a las expectativas que el legislador se había fijado, y si suponen un cambio considerable respecto de los datos de presencia de mujeres en Legislaturas anteriores. Para ello, nada más conveniente, que acudir a los porcentajes que ahora se presentan. (Consúltese igualmente la Tabla 3).

(46) MARTÍNEZ ALARCÓN (2006): 199.

TABLA 4. *Evolución del porcentaje de mujeres electas por grupos parlamentarios en los Parlamentos autonómicos*

		4. ^a Legislatu. (95-99)	5. ^a Legislatu. (99-03)	6. ^a Legislatu. (03-07)	7. ^a Legislatu. (07-)
<i>Aragón</i>	PSOE	10,5	36,3	40,7	43,3
	PP	7,1	30,7	27,3	34,7
	Chunta Aragonesa	—	50,0	22,2	25,0
	Partido Aragonés	6,6	37,5	37,5	22,2
	Gr. Mixto (IU)	20,0	—	0,0	0,0
<i>Asturias</i>	PSOE	23,5	45,8	36,4	36,4
	PP	9,5	20,0	21,1	21,1
	IU-Bloque	33,3	33,3	50,0	75,0
<i>Baleares</i>	PP	25,0	32,1	24,1	50,0
	PSOE	40,0	28,5	46,7	45,0
	IU/(Els Verds)	25,0	33,3	50,0	—
	PSM-Entesa nacion	16,6	20,0	50,0	40,0
	Gr. Mixto (Unió Mallorca)	50,0	20,0	66,7	75,0
<i>Canarias</i>	Coalición Canaria	5,5	20,8	34,8	36,8
	PP	16,6	42,8	41,2	40,0
	PSOE	6,2	46,6	41,2	38,4
	Gr. Mix. (Fed. Nacional Canaria)	25,0	50,0	66,7	—
<i>Cantabria</i>	PP	23,1	42,1	55,6	35,2
	PSOE	20,0	50,0	53,8	50,0
	Partido Reg. Cantabria	14,2	—	12,5	50,0
<i>Castilla-La Mancha</i>	PSOE	25,0	52,0	51,8	50,0
	PP	22,7	27,2	55,5	28,5
<i>Castilla y León</i>	PP	14,0	27,6	35,4	43,7
	PSOE	29,6	34,4	40,6	46,8
	Gr. Mix. (UPL)	50,0	—	0,0	0,0
	IU	20,0	20,0	—	—
<i>Extremadura</i>	PSOE	21,8	38,4	44,4	39,4
	PP	13,3	19,3	30,8	40,7
	Gr. Mixto (IU)	14,3	33,3	33,3	—
<i>La Rioja</i>	PP	23,5	29,4	35,3	35,3
	PSOE	25,0	46,1	50,0	50,0
	Gr. Mix. (Partido riojano)	—	—	0,0	0,0

		4. ^a Legislatu. (95-99)	5. ^a Legislatu. (99-03)	6. ^a Legislatu. (03-07)	7. ^a Legislatu. (07-)
<i>Madrid</i>	PP	29,4	28,6	38,6	41,7
	PSOE	25,8	43,6	37,8	42,8
	IU	25,00	37,5	33,3	45,4
<i>Murcia</i>	PP	11,5	15,3	28,6	37,9
	PSOE	26,6	22,2	31,2	40,0
	IU	25,0	—	—	0,0
	Gr. Mixto (IU)	—	—	0,0	—
<i>Navarra</i>	UPN.	11,7	18,1	26,1	40,9
	SPN-PSOE	36,6	45,4	45,4	41,6
	IU/NEB	20,0	33,3	25,0	50,0
	ARALAR	—	—	25,0	—
	Convergencia Demócratas Navarr.	30,0	—	25,0	0,0
	Gr. Mix. (PNV, EA)	—	37,5	50,0	—
Nafarroa-Bai	—	—	—	41,6	
<i>Valencia</i>	PP	19,0	38,8	43,7	38,8
	PSOE	21,1	42,9	45,7	50,0
	IU	40,0	40,0	16,7	57,1
	Unió Valenciana	20,0	—	—	—

Tabla de elaboración propia con datos facilitados por el GIAEP y los distintos Parlamentos autonómicos.

Porcentaje de mujeres electas por grupos parlamentarios en las Comunidades Autónomas con calendario electoral propio y, por lo tanto, que no tuvieron elecciones en mayo de 2007

Andalucía

	5. ^a Legislatu. (96-00)	6. ^a Legislatu. (00-04)	7. ^a Legislatu. (04-08)	8. ^a Legislatu. (08-)
PP	32,5	32,5	32,5	46,8
PSOE	34,6	48,0	49,2	50,0
P. Andalucista	—	16,6	0,0	—
IU, Los Verdes, CA	23,0	16,6	16,7	0,0

Cataluña

	5. ^a Legislatu. (95-99)	6. ^a Legislatu. (99-03)	7. ^a Legislatu. (03-06)	8. ^a Legislatu. (06-)
Convergencia i Unió	14,7	19,7	19,6	31,2
PSC	21,0	32,7	38,1	44,7
ERC	—	7,7	30,4	23,8
PP	10,0	41,7	40,0	35,7
IC-Verds-Esquerra Alern	27,2	40,0	44,4	41,6

Galicia

	5. ^a Legislatu. (97-01)	6. ^a Legislatu. (01-05)	7. ^a Legislatu. (05-)
PP	14,2	36,6	24,3
PSOE (*)	23,1	35,3	40,0
BNG	22,2	17,6	38,4

País Vasco

	5. ^a Legislat. (94-98)	6. ^a Legislat. (98-01)	7. ^a Legislat. (01-05)	8. ^a Legislat. (05-)
PNV	27,2	28,5	34,6	54,5
PSOE	25,0	35,7	38,5	50,0
PP	—	31,2	31,6	40,0
Eusko Alkartasuna	37,5	16,6	42,9	57,0
IU-Ezquer Batua	16,6	—	33,3	33,3
Ezquer Abertzale	—	—	—	88,8
ARALAR (G. Mix)	—	—	—	100,0
HB	36,3	—	—	—
Euskal Herriarrok	—	28,5	28,6	—
FA	20,0	—	—	—

Si observamos la configuración de los parlamentos autonómicos donde se celebraron elecciones en mayo de 2007 puede comprobarse cómo de las 13 Comunidades, en ocho de ellos el porcentaje de mujeres es igual o superior al 40 por 100 o roza esta cifra. Las Comunidades que obtuvieron un porcentaje inferior son, por este orden, Asturias, Aragón y Murcia, aun así, con un porcentaje de mujeres superior al 33,3 por 100, lo que constituiría un tercio de la asamblea. En todo caso, debe recordarse que son parlamentos que históricamente han ostentado las menores tasas de mujeres en su seno.

Los mejores datos los arrojan las Illes Balears, donde regían normas de paridad, establecidas en la Ley electoral autonómica, que obligaban al siste-

ma «cremallera». De hecho, el porcentaje de mujeres en dicha Comunidad en la actualidad es del 49,12 por 100, es decir, prácticamente la mitad. Sin embargo, otra Comunidad que tenía en vigor una Ley autonómica que obligaba al sistema «cremallera», el caso de Castilla-La Mancha, y a diferencia de la Legislatura anterior, no ha obtenido tales resultados. Tan sólo ha sido de un 40,42 por 100, debido, fundamentalmente, a una escasa representatividad del sexo femenino en el Grupo popular. De todos modos, el índice global de mujeres en el parlamento manchego no es nada despreciable.

Positiva es también la nueva configuración de las Cortes Valencianas, con una presencia de un 44,44 por 100 de mujeres. Ha de recordarse que la elaboración de las listas electorales para dichos comicios estaba regida por las reglas impuestas por la Ley estatal de igualdad y por la normativa electoral que incentiva o premia la configuración de listas con equilibrio de sexos.

A continuación aparecen las Cámaras castellano-leonesa y cántabra con una presencia de mujeres del 43,90 y 43,50 por 100, respectivamente.

En general, excepto para el Parlamento manchego —donde, frente a los espectaculares resultados de la Legislatura anterior, ha disminuido el porcentaje de mujeres— y para el Parlamento riojano —que ha mantenido su cuota—, para el resto de Parlamentos se ha producido un relativo aumento del porcentaje de mujeres que oscila de 2 a 8 puntos respecto de los porcentajes de las Legislatura anterior.

De lo cual puede deducirse que las previsiones electorales contempladas en la Ley de Igualdad de 2007 han tenido un efecto moderadamente positivo en la nueva conformación de los parlamentos autonómicos, aunque no se han dejado notar en la nueva configuración del Congreso de los Diputados de 2008 (véase tablas 1 y 2). Incluso algunos partidos políticos han intentado jugar con el margen de discrecionalidad que permite la letra de la ley para cumplir los mínimos exigidos, colocando a las mujeres en puestos de difícil salida, o, por ejemplo, reservando los dos o tres primeros puestos de cada tramo de cinco candidatos a candidatos varones (47).

Pero de ningún modo el leve aumento de la presencia de mujeres experimentado en los parlamentos autonómicos es producto exclusivo de la aplicación de la Ley de Igualdad, lo que nos lleva al segundo de los test a los que

(47) Sobre ello, véase diversos artículos de prensa aparecidos en el Diario *El País*: «Para ser número uno hay que ser ministra, o más», de 11 de febrero de 2008; «Falsean el acceso paritario», de 11 de febrero de 2008; «Sólo cinco diputadas más. Las triquiñuelas de los partidos al hacer las listas dejan sin efecto la Ley de Igualdad», de 11 de febrero de 2008; «Ni una mujer más en el Congreso», de 10 de marzo de 2008.

debemos someter las medidas electorales que venimos analizando —el juicio de necesidad.

El juicio de necesidad implica la utilización de la medida de diferenciación, en este caso, la imposición de unas cuotas electorales en función del género, cuando no existe otro medio más moderado y de la misma eficacia para corregir la situación de infrarrepresentación de un sexo determinado en los órganos representativos electivos (48). A este respecto, se ha defendido que el incremento ininterrumpido de la presencia de la mujer en la vida pública española desde la década de los noventa, junto a la voluntaria adopción por parte de los partidos políticos de normas internas que buscan la presencia igualitaria de ambos géneros en las listas electorales, ha generado dudas sobre la necesidad de la intervención del legislador (49).

De hecho, si observamos las tablas 3 y 4, comprobaremos cómo no es que se ha producido un cambio radical en el número de parlamentarias entre la actual Legislatura y las anteriores, sino que esa presencia ha ido progresivamente en aumento desde que los parlamentos autonómicos comenzaron sus respectivas andaduras. Es más, en Legislaturas anteriores pueden comprobarse cambios mucho más notables en lo que respecta al porcentaje de mujeres presentes en dichas Asambleas. Así, de la 4.^a a la 5.^a Legislatura de las 13 Comunidades que celebran elecciones conjuntamente, los porcentajes guardan una diferencia de forma general de 11 a 22 puntos. No ha de olvidarse que, como ya se ha señalado en este trabajo, ese aumento se debió a que, para esa 5.^a Legislatura, algunos partidos políticos voluntariamente había puesto en marcha fórmulas de «democracia paritaria» que, además, produjeron un efecto contagioso en otros partidos políticos.

En tercer lugar, procede hablar del juicio de proporcionalidad en sentido estricto, que, como decíamos más arriba, trata de determinar si la medida legislativa es proporcionada por derivarse de ella más beneficios y ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto. En cuanto a los beneficios que genera, la Ley de igualdad, y en concreto las disposiciones que aluden a la obligatoriedad de presentar listas electorales bajo ciertas reglas, ha sido contestada por el principal partido de la oposición y lo es por algunos sectores sociales. Más allá de los argumentos legales esgrimidos anteriormente, también es sabido que algunas mujeres consideran que los sistemas de cuotas dañan su «valía» como mujeres, pues pueden generar la visión de que su presencia en una asamblea no se debe a sus propios méritos, sino a la necesidad de tener que cubrir una cuota o un

(48) En este sentido, MARTÍNEZ ALARCÓN (2006): 208.

(49) De esta opinión era REY MARTÍNEZ (1999).

porcentaje de un género. Por otro lado, por supuesto, también hay quien entiende que ello no es así, y que lo importante es alcanzar unos resultados igualitarios.

Respecto del otro platillo de la balanza, los costes, el Tribunal Constitucional en su sentencia 12/2008 ha dejado claramente sentado que la libertad de actuación de los partidos políticos, por la naturaleza de éstos, no es absoluta y caben limitaciones. Y entre tales limitaciones, la obligación de lograr una presencia de hombres y mujeres en las listas electorales que, según lo previsto en la Ley de Igualdad de 2007, no debiera ser menor o mayor del 40 y del 60 por 100, respectivamente, es legítima. Tal vez en el caso de la LOREG, esa horquilla porcentual pueda entenderse que respeta el principio de proporcionalidad, si sopesamos la finalidad perseguida y las limitaciones que para los partidos políticos supone. Pero si analizamos cualquiera de las Leyes electorales autonómicas que imponen una medida mucho más limitativa de la libertad de los partidos políticos en la configuración de sus listas electorales, cual es el sistema cremallera, ¿se rompe el equilibrio y, por lo tanto, la regla de la proporcionalidad? Sobre esta cuestión precisa no se ha pronunciado nuestro Alto Tribunal.

Lo cierto es que, a nuestro parecer, y como ha quedado expuesto, los test a los que hemos querido someter la nueva normativa de paridad electoral son superados con dificultad. Ciertamente es que la participación equilibrada en la toma de decisiones constituye una necesidad, y coadyuva a una mayor representatividad del sistema. Y las medidas positivas, compensatorias o paritarias (como queramos llamarles) analizadas colaboran en ello (50). Pero, como otras medidas de esa naturaleza, debieran ser lo menos limitativas posibles de otros derechos y lo ideal sería su desaparición por su falta de necesidad.

Por último y para acabar, somos conscientes de que no pueden considerarse las cuotas como la solución completa para la representación de las mujeres en la vida política. La utilización de cuotas debe verse acompañada de otras medidas que conduzcan a la colocación de mujeres en puestos de decisión dentro de las asambleas legislativas, sea en las Comisiones parlamentarias de mayor relieve, en la presidencia de la mesa de las mismas, o en las portavocías de los grupos parlamentarios, entre otros.

(50) Así, Sánchez Muñoz recordaba que la democracia paritaria pretende ser una redefinición de la democracia basada en una participación más equilibrada de ambos sexos en el ejercicio del poder, partiendo del convencimiento de que ello supone un beneficio para el conjunto de la sociedad. SÁNCHEZ MUÑOZ (2008): 156.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN MATESANZ, I. M. (2002-03): «La modificación de las leyes electorales a la luz del principio de igualdad: las listas cremallera», *Revista de Estudios Autonómicos*, núms. 2-3, págs. 147-161.
- AGUIAR GONZÁLEZ, F. (2000): «A favor de las cuotas femeninas», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 116, págs. 28-35.
- BALAGUER CALLEJÓN, M. L. (2000): «Una legislación favorable a las cuotas electorales no es inconstitucional en España», en PALOMA SAAVEDRA (dir.), *La democracia paritaria en la construcción europea*, Madrid, CELEM.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2000): «Las mujeres en los partidos políticos», en AA.VV., *Mujer y Constitución en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2004): «Acerca de la constitucionalidad de las leyes electorales paritarias», en Balaguer Callejón, M.^a L. (Ed.), *XXV Aniversario de la Constitución Española: Propuestas de reformas*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación provincial de Málaga.
- BROWN, A. (2000): «El caso de Escocia», en PALOMA SAAVEDRA (dir.), *La democracia paritaria en la construcción europea*, Madrid, CELEM.
- CORZO FERNÁNDEZ, S. (1996): «La presencia de la mujer en las listas electorales de las Comunidades Autónomas», *Estudios Regionales*, núm. 45, págs. 157-176.
- FOSSAS ESPADALER, E. (1993): *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid, Tecnos.
- FREIXES SANJUÁN, T. (2000): «Fundamentos de la Democracia paritaria: el Tratado de Ámsterdam y los acuerdos internacionales», en PALOMA SAAVEDRA (dir.), *La democracia paritaria en la construcción europea*, Madrid, CELEM.
- GARCÍA ROCA, J. (1999): *Cargos públicos representativos (Un estudio del artículo 23.2 CE)*, Pamplona, Aranzadi.
- JOHNS, R. y M. SHEPHARD (2007): «Gender, Candidate Image and Electoral Preference», *BJPIR*, núm. 9, págs. 234-460.
- LEIJENAAR, M. (2000): «Un sistema electoral común para el Parlamento Europeo: ampliar al máximo el acceso de las mujeres», en PALOMA SAAVEDRA (dir.), *La democracia paritaria en la construcción europea*, Madrid, CELEM.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2003): «Constitución y género», en FERNANDO FLORES (coord.), *Género y Derecho Constitucional*, Quito, Corporación Editora nacional, págs. 15-36.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, MARÍA LUZ (2006): *Cuota electoral de mujeres y Derecho Constitucional*, Madrid, Congreso de los Diputados-Senado.
- MORA RODRÍGUEZ, F. (2002): «Mujer y representación política. La paridad en los sistemas electorales», *Praxis Sociológica*, núm. 6, págs. 83-103.
- PARLAMENTO EUROPEO: «Impacto diferencial de los sistemas electorales en la presentación política femenina», Página web Parlamento Europeo.

- PÉREZ TREMPES, P. (1998): «Constitución y derechos de la mujer», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, núm. 14-15, págs. 25 y ss.
- PULIDO QUECEDO, M. (1992): *El acceso a los cargos públicos y funciones públicas*, Madrid, Civitas.
- REY MARTÍNEZ, F. (1999): «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», *Aequalitas*, núm. 1.
- ROMERO NAVARRO, F. (2001): «Género y política en los procesos electorales. La participación política de la mujer como candidata y electa en las elecciones autonómicas y locales de 1995 en Canarias», *Papers*, núm. 65, págs. 121-147.
- RUIZ MIGUEL, J. A. (1999): «Paridad y cuotas femeninas», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 94, págs.48-53.
- SAAVEDRA RUIZ, P. (dir.) (2000): *La democracia paritaria en la construcción europea*, Madrid, CELEM.
- SALAZAR BENÍTEZ, O. (2001): *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial*, Córdoba.
- SÁNCHEZ FÉRRIZ, R. (2000): «Las mujeres en las Cortes Generales y en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Mujer y Constitución en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2008), *Igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SERLUPINI, M. P. (2000):«Mujeres poder y toma de decisiones en Italia, en PALOMA SAAVEDRA (dir.), *La democracia paritaria en la construcción europea*, Madrid, CELEM.
- SEVILLA MERINO, J. (2004): *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Valencia, Institut Universitari d'Estudis de la Dona-Universitat de Valencia.
- TENA, R. y E. DE LA NÚEZ, (2007): «Cuota femenina y discriminación positiva», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 178, págs. 31-35.
- VERDUSSEN, M. (1998):«La participation des femmes aux élections en Belgique», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 36.