

## Artículo Primer Premio Alicia Herrera

# Mujer y participación política. El nuevo marco legal

*Adoración Galera Victoria\**

### I. El estado social y democrático de derecho como presupuesto

Durante los últimos años hemos asistido a un proceso de actualización del marco legal en materia de igualdad de género que abarca sus más diversos ámbitos de proyección, social, laboral, económico y, de forma más reciente y también polémica, su vertiente política<sup>1</sup>. Ciñéndonos al plano po-

lítico, la revisión del espacio de actuación de los poderes públicos tiene igualmente un alcance global pues afecta tanto a las instancias estatales como a las autonómicas, con un claro grado de compromiso acerca de la necesaria consecución de la igualdad real entre mujeres y hombres. La valoración positiva que merece esta actividad legislativa dirigida a introducir medidas de paridad electoral, resulta difícilmente

\* Adoración Galera Victoria es Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Granada.

1. La actividad legislativa del Estado se concreta en la ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, así como en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Asimismo, diversas Comunidades Autónomas han aprobado leyes propias para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Es el caso de Navarra, con la ley 33/2002, de 28 de noviembre; Castilla y León, mediante la Ley 1/2003, de 3 de marzo; Comunidad Valenciana, Ley 9/2003, de 2 de abril; Galicia, Ley 7/2004, de 16 de julio; País Vasco, Ley 4/2005, de 18 de febrero. También en alguna ocasión, como en el ordenamiento navarro, se ha incorporado una norma específica contra la violencia de género, mediante la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista.



Alicia Herrera entrega el premio a Adoración Galera

“ Pero es sobre todo en el elemento democrático del Estado, donde descansan las exigencias de igualdad en el plano político. ”

objetable por cuanto supone el reconocimiento y garantía legal de las exigencias derivadas de la democracia paritaria y, en esa medida, la existencia de mecanismos con los que corregir los déficits de representación de las mujeres en los órganos y cargos políticos. En este marco, la actitud del poder legislativo debe ser entendida como reflejo del triple contenido del Estado constitucional de Derecho y, con mayor intensidad de su carácter social, cuya concreción más inmediata se traduce en el mandato de igualdad material contenido en el artículo 9.2 de la Constitución.

Y es que la definición del Estado como social y democrático de Derecho conlleva unas consecuencias claras para la igualdad. Desde su vertiente normativa, se impone la necesidad de establecer las medidas legales necesarias que hagan posible el respeto al principio de igualdad, pero también su consecución y garantía como parámetro de actuación y objetivo que debe inspirar la actividad de los poderes normativos. El Estado de Derecho se muestra así compatible con las exigencias de igualdad material derivadas de la definición social del Estado, cuya voluntad transformadora de la realidad reformula esta noción liberal para ofrecer respuestas a las nuevas demandas sociales<sup>2</sup>. El concepto de igualdad

---

2. El Estado social conduce pues a la adaptación de uno de los clásicos elementos del lema que inspiró

formal contenido en el artículo 14 de la Constitución y su conexión con el mandato de igualdad promocional establecido en el artículo 9.2 de la Constitución, adquiere así una dimensión transformadora de la realidad dirigida al logro de la igualdad real y efectiva que ampara medidas de acción positiva a favor de las mujeres y, reformula el concepto de igualdad como derecho a la diferenciación.

Pero es sobre todo en el elemento democrático del Estado, donde descansan las exigencias de igualdad en el plano político. Porque si la consolidación del Estado constitucional de Derecho se produce con la incorporación de todos los grupos sociales en los procesos y ámbitos de decisión política, ello implica necesariamente la garantía de la participación real del conjunto de miembros que componen la sociedad. La democracia así reformulada se extiende al conjunto de individuos y grupos sociales y su legitimidad se hace depender de la existencia de mecanismos que aseguren la presencia de mujeres en los ámbitos de representación política<sup>3</sup>. Y es que el sistema democrático se construye a partir del reconocimiento del pluralismo social y parece claro que su funcionamiento adecuado a los principios sobre los que se asienta, impide cualquier forma de discriminación en el acceso a las instancias del poder

---

la Revolución francesa y con ella su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuya vigencia aún hoy resulta indiscutible. Sobre el carácter intemporal de los dogmas de la Revolución francesa y su valor como referente axiológico y presupuesto en la evolución del derecho constitucional vid. especialmente, P. HÄBERLE, *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, (traduc. esp. por I. Gutiérrez Gutiérrez), Trotta, Madrid, 1998, pp. 87 y 88.

3. Al respecto, R. COBO, “Democracia y sujeto político feminista”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 36, 2002, pp. 29 y ss.

político. De modo que este presupuesto básico se convierte en una exigencia para el Estado social y democrático de Derecho pues, no cabe admitir la plena vigencia de los postulados democráticos, si una parte de la población encuentra obstáculos que impiden la realización efectiva de igualdad en los ámbitos de decisión y representación política.

## II. Participación política y medidas de acción positiva

Sobre estas premisas se construye el concepto de **democracia paritaria**<sup>4</sup>, noción que identifica con nitidez el vínculo existente entre las mujeres y el concepto de representación política. Las bases del movimiento social y político que durante años han defendido la necesidad de proyectar estos dos términos de la relación en la realidad, han logrado algunos de sus objetivos, de forma reiterada en el ámbito de la interpretación constitucional como, recientemente, en el plano de la actividad legislativa. Resulta por ello difícil sostener actualmente, las dudas sobre las actuaciones de los poderes públicos orientadas a establecer correctivos o medidas de acción positiva que hagan posible la presencia de las mujeres en los ámbitos

de decisión política, máxime cuando sobre estas medidas no sólo cuentan con el respaldo que ofrece una elaborada jurisprudencia constitucional, sino que sobre todo, se muestran como mecanismos de corrección del sistema democrático. La concurrencia de los requisitos y el respeto a los límites constitucionales a la hora de su adopción son determinantes en la actuación del legislador<sup>5</sup>, como también el cumplimiento de una exigencia básica en el constitucionalismo democrático: la garantía a todos los titulares de los derechos de participación política, su ejercicio en condiciones de igualdad.

Como se ha recordado, la interpretación sistemática de los **artículos 14 CE y 9.2 CE** conduce al reconocimiento de la igualdad como derecho a la diferenciación, lo que permite tratamientos diferenciados en beneficio de la mujer<sup>6</sup>. La cláusula de la igualdad promocional obliga pues a los poderes públicos (en el caso que nos ocupa, especialmente al legislador) a tener en cuenta las situaciones reales de desigualdad con el fin de establecer medidas concretas destinadas a conseguir una equiparación de los sujetos o grupos sociales que se encuentran en situaciones de desigualdad real y efectiva. De este modo, la igualdad no sólo exige un trato igual entre hombres y mujeres sino que por su sentido finalista,

4. Concepto acuñado en la Declaración de Atenas celebrada el 3 de noviembre de 1992, con ocasión de la primera reunión de "Mujeres al poder" y cuya idea esencial se extrae de una serie de elementos o nociones básicas que pueden ser resumidas con J. SEVILLA, en que "la idea de democracia paritaria, parte del reconocimiento del hecho de que las mujeres constituyen el 50% de la sociedad, la mitad de las inteligencias y capacidades potenciales de la humanidad y, por ello, su infrarrepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad". El texto completo puede consultarse en el siguiente enlace web:

[http://www.democraciaparitaria.com/documentos\\_listado.php?seccion=18](http://www.democraciaparitaria.com/documentos_listado.php?seccion=18).

5. Sobre estos elementos, M<sup>a</sup> A. MARTÍN VIDA, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Civitas, Madrid, 2002, en especial, pp. 109.

6. Las cuotas electorales a favor de la mujer se adoptan en el marco del "modelo de la especificación por medio de la igualdad como diferenciación". Al respecto, G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, "De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. La cuotas femeninas en las elecciones", en J. A. LÓPEZ GARCÍA y J. ALBERTO DEL REAL (edits.), *Los Derechos: entre la ética, el poder y el Derecho*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 169 y ss., p. 176.

“ Las medidas paritarias surgen como un mecanismo de corrección de la situación de desigualdad real e involuntaria de la mujer en el ámbito político y se basa, por ello, en la afirmación de la diferenciación. ”

comporta el establecimiento de medidas correctivas de las desigualdades sociales existentes respecto a la mujer, como sujeto colocado históricamente en una situación de inferioridad<sup>7</sup>. La consecución del objetivo permite el establecimiento de un «derecho desigual igualatorio», es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres<sup>8</sup>. La abundante jurisprudencia constitucional recaída sobre esta materia refleja la complejidad y los diversos ámbitos de proyección de esta dimensión positiva y

7. Esto es, como afirma M<sup>a</sup> L. BALAGUER, “Los poderes públicos resultan constitucionalmente obligados a la consecución de la igualdad como objetivo teleológico incumbente al Estado. De ahí el que se le pueda exigir a los poderes públicos, respecto de la menor exigencia a la iniciativa privada, en la consecución de esa igualdad. Las medidas paritarias para conseguir la igualdad real surgen en la reivindicación feminista como una necesidad de compensación histórica de la desigualdad”, en *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, Cátedra, Madrid, 2005, pp.104 y 105.

8. Vid. al respecto entre otras las SSTC 128/1989, 19/1989, 216/1991, 229/1992, 28/1992.

finalista de la igualdad compensatoria a favor de las mujeres<sup>9</sup>.

Por eso, los argumentos contrarios a este tipo de medidas, y especialmente aquellos opuestos a la paridad electoral<sup>10</sup>, deben retroceder ante el objetivo propio del Estado social y democrático de Derecho, de favorecer la representación equilibrada entre mujeres y hombres en los espacios de poder político. Las medidas paritarias surgen como un mecanismo de corrección de la situación de desigualdad real e involuntaria de la mujer en el ámbito político y se basa, por ello, en la afirmación de la diferenciación. Los presuntos ataques que este tipo de medidas vierten sobre el concepto de representación política y las lesiones al derecho de participación política por cuanto suponen una quiebra al principio de unidad del cuerpo electoral no logran tener un fundamento suficiente si, conforme ha sido defendido por la dogmática científica, atendemos a tres tipos de argumentos. En primer lugar, uno de carácter global con apoyo constitucional en el mandato fina-

9. Sobre estas cuestiones pueden consultarse entre otras las SSTC 83/1984, 8/1986, 128/1987, 18/1988, 19/1989, 76/1990, 229/1992, 269/1994, 16/1995. Para un estudio sobre esta jurisprudencia vid. J. A. MONTILLA MARTOS, “El mandato constitucional de la promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional. Su integración con el principio de igualdad”, en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruíz-Rico*, I. Tecnos, Madrid, pp. 437 y ss.

10. Algunas afirmaciones en este sentido son claras. Así, L. FAVOREAU estimaría que “No cabe analizar la paridad como una inflexión provisional del principio de igualdad; la paridad reemplaza a la igualdad”, de modo que “A las diversas soluciones propuestas se les puede oponer esencialmente, pero en diferente grado, la libertad de candidatura, el principio de igualdad y el principio de indivisibilidad, protegidos todos ellos por normas constitucionales”, en “Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 50, 1997, pp. 13 y ss. en concreto, p. 22.



“ La idea de democracia paritaria requiere pues, el establecimiento de medidas o mecanismos jurídicos por parte de los poderes públicos que permitan lograr el objetivo final de la igualdad entre sexos en el ámbito de la participación política. Parte del protagonismo en este proceso corresponde al legislador, cuya actuación ha resultado decisiva a la hora de reducir la situación de desigualdad de partida en este ámbito... ”

lista de erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres contenido en el artículo 9.2 CE. En segundo lugar, la correcta comprensión del establecimiento de las medidas de paridad electoral y su relación con el ejercicio del derecho de participación política contenido en el artículo 23 de la CE. La razonabilidad y la proporcionalidad de la medida resultan determinantes para admitir su constitucionalidad, como también la aceptación de que el derecho fundamental de todos a acceder a cargos públicos representativos exige el cumplimiento de las condiciones necesarias que hagan posible su ejercicio en condiciones de igualdad. Por último, estas medidas no implican una quiebra del concepto de soberanía, ni de la idea de representación política, dado que el concepto actual de representación presupone un sistema de atribución de la representatividad a personas integradas en las instituciones de representación política que, sin distinción entre sexos, expresan una voluntad única del conjunto de los representados<sup>11</sup>. El me-

canismo finalista de la paridad electoral no transforma este sistema, no atribuye una representación parcial de un sector del cuerpo electoral, como tampoco reformula el concepto de representación política sobre el que se sustenta. La cuestión es ciertamente más limitada en sus efectos pues lo que se pretende es establecer medidas provisionales de corrección del sistema democrático en aras a conseguir una igualdad entre mujeres y hombre en el ejercicio de un derecho fundamental.

La idea de **democracia paritaria** requiere pues, el establecimiento de medidas o mecanismos jurídicos por parte de los poderes públicos que permitan lograr el objetivo final de la igualdad entre sexos en el ámbito de la participación política. Parte del protagonismo en este proceso corresponde al legislador, cuya actuación ha resultado

---

igualdad y cuotas internas”, *Mujer y Constitución en España*, op. cit, pp. 409 y ss, en especial, 412 a 414. M<sup>a</sup> L. BALAGUER CALLEJÓN, “Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico constitucional español, Situaciones comparadas”, *Mujer y Constitución en España*, op. cit. pp. 385 y ss; igualmente de esta última autora puede consultarse su posterior desarrollo en *Mujer y Constitución*, op. cit. pp. 125 a 155. O. SALAZAR, *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial*, Diputación Provincial de Córdoba, Córdoba, 2001.

---

11. Para un desarrollo de estos argumentos frente a las críticas a las medidas de paridad electoral, vid. entre otros, los trabajos de M<sup>a</sup> A. TRUJILLO, “La paridad política”, *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 355 y ss, P. BIGLINO CAMPOS, “Las Mujeres en los partidos políticos: representación,

decisiva a la hora de reducir la situación de desigualdad de partida en este ámbito, no sólo porque constitucionalmente se trataba de modular el ejercicio de un derecho para hacerlo compatible con la igualdad, sino porque ese objetivo ha encontrado respuesta en la práctica legislativa, tanto en la organización general del Estado como en la de diversas Comunidades Autónomas. De hecho, los avances al respecto en el ámbito autonómico no sólo corresponden al legislador ordinario donde la reforma de la legislación electoral autonómica se adelantaría en algunos casos, a la general del Estado prevista en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General<sup>12</sup>, sino que con un alcance más general y transversal, por la vía de su introducción en los textos de reforma de los Estatutos de Autonomía, las políticas de género adquieren una dimensión ciertamente relevante<sup>13</sup>. La trascen-

---

12. Así, las leyes 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la ley 8/1096, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha y la Ley 5/2005, de 18 de abril, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, junto a la ley 4/2005, de 18 de febrero, del País Vasco, para la Igualdad de Mujeres y Hombres que entre otros aspectos modifica la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco. Como es conocido, las reformas de las leyes electorales de las Islas Baleares y Castilla la Mancha fueron impugnadas objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, procesos que concluyeron en desistimiento del Presidente del Gobierno (Autos de 26 de septiembre y 10 de octubre de 2006), por estimar el Tribunal la inexistencia de “interés constitucional que justifique la prosecución del proceso hasta su finalización por sentencia”.

13. La nueva redacción de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valencia, Cataluña, Andalucía, Baleares y Aragón constituye un avance significativo en esta materia pues, junto al desarrollo de las facultades competenciales de las respectivas Comunidades Autónomas sobre la igualdad de género, ésta queda recogida como un derecho, un principio y un objetivo estatutario, que activa el necesario desarrollo de políticas propias por parte de los poderes públicos autonómicos. Sobre esta cuestión vid. el

dencia política y constitucional de estas medidas legislativas aconseja abordar su estudio, si quiera al menos, el régimen jurídico de la paridad electoral establecido por la legislación estatal.

### III. La paridad electoral en la legislación del Estado

No sería excesivo afirmar que uno de los grandes logros de este año en materia de igualdad de género ha sido, en el marco de la legislación del Estado, la aprobación de la *LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, cuya oportunidad política y acierto técnico resultan difícilmente discutibles<sup>14</sup>. Se trata de la acción normativa mediante la cual el legislador orgánico no sólo incorpora al ordenamiento español normas europeas de derecho derivado en materia de igualdad de género<sup>15</sup>, sino que, dado su carácter trasversal, amplía su objeto y ámbito de

---

estudio de F. BALAGUER CALLEJÓN, “Derecho, principios y objetivos relacionados con la igualdad de género”, en F. BALAGUER CALLEJÓN (Coord.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, (en prensa). Igualmente resultan muy ilustrativos los trabajos contenidos en T. FREIXES Y J. SEVILLA (Coords.) *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, INAP, Madrid, 2006.

14. Sobre los motivos que justifican esta actuación legislativa vid. los argumentos expresados en su Exposición de Motivos, en particular, en su segundo apartado.

15. En concreto, la Directiva 2002/73/CE de reforma de la Directiva 76/207/CEE, de aplicación de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, la formación y la promoción profesional y a las condiciones de trabajo, y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato en el acceso a bienes y servicios y su suministro. Sobre el tratamiento de la igualdad de género en el marco de la Unión Europea, T. FREIXES SANJUÁN, “La igualdad entre mujeres y hombres en el proceso de integración europea”, *Mujer y Constitución en España*, op. cit. pp. 43 y ss.

“ la regulación de la Ley Orgánica de Igualdad recae sobre aquellos aspectos de carácter político, social, cultural y económico susceptibles de generar o mantener situaciones de desigualdad ”

aplicación a sus más diversos espacios de proyección. De este modo, la regulación de la Ley Orgánica de Igualdad recae sobre aquellos aspectos de carácter político, social, cultural y económico susceptibles de generar o mantener situaciones de desigualdad<sup>16</sup>. La opción del legislador en esta ocasión ha sido ciertamente ambiciosa en la medida en que, como se reconoce en la Exposición de Motivos a la Ley, ésta “*nace con la vocación de erigirse en la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres*”. Esta vocación y la aplicación del principio de transversalidad tiene como efecto inmediato la complejidad de la estructura de la ley, por cuanto su regulación se extiende a todos aquellos aspectos que, directa o indirectamente, puedan resultar afectados por el principio de igualdad.

El alcance horizontal y la generalidad de esta regulación son sin duda algunos de los mayores aciertos del legislador estatal, al concretar medidas positivas y criterios de actuación de los poderes públicos a favor de la igualdad de género en materias

16. Para un detallado comentario de los distintos aspectos regulados en la Ley de Igualdad, R. VALPUESTA FERNÁNDEZ, en *Actualidad*, 19, septiembre de 2007.

como educación, cultura, salud, artes, vivienda, deporte, ordenación del territorio o cooperación al desarrollo, haciéndolas extensivas al conjunto de las administraciones públicas españolas. Como también es destacable la creación de instrumentos específicos en la organización general del Estado, articulados con el fin de garantizar la ejecución y aplicación de la norma. Estos son el **Plan Estratégico de igualdad de Oportunidades**, la creación de una **Comisión interministerial de igualdad**, los **informes de impacto de género** que sin ser una novedad de la Ley, amplía su eficacia y obligatoriedad y, por último, los informes o evaluaciones periódicas sobre la efectividad del principio de igualdad.

Pero es en la recepción legal del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en los órganos de decisión y responsabilidad de las administraciones públicas y las empresas, donde radica una de las novedades más acertadas de la Ley y también, para algunos representantes políticos y miembros del poder judicial, algunas dudas acerca de su constitucionalidad. La activación de los procesos de control de constitucionalidad de las normas ante el Tribunal Constitucional por la vía de la impugnación de la reforma operada por la Ley de Igualdad de la *Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, se fundamenta en la posible lesión del artículo 23 de la Constitución, en relación con los artículos 6 y 14 del texto constitucional<sup>17</sup>. Sin embargo, junto a los argumentos

17. Por providencia de 12 de julio de 2007, el Pleno del Tribunal Constitucional admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 5653-2007, presentado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular del Congreso, frente a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2003, que modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. Igualmente, por providencia de idéntica fecha, el Pleno del Tribu-

expuestos en el apartado anterior, existen a nuestro juicio razones suficientes para defender la tesis contraria.

Para sostener esta argumentación, convendría partir de la definición legal de **“acciones positivas”** contenida en el artículo 11 de la Ley, conforme al cual son medidas adoptadas por los poderes públicos *“para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres”*. Según esta definición, se trata de medidas de naturaleza provisional o transitoria *“aplicables en tanto subsistan dichas situaciones”*, constitucionalmente admisibles siempre que se cumplan los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad en relación con el objetivo perseguido por la medida. Si aplicamos este concepto legal al ámbito de las medidas de paridad electoral, la correlación entre los distintos elementos y requisitos establecidos en la norma, parece evidente. En efecto, respecto al presupuesto habilitante de la medida, resulta difícil argumentar la inexistencia de situaciones de desigualdad manifiesta entre mujeres y hombres en el ámbito de la participación política donde, a tenor de los datos estadísticos<sup>18</sup>, la baja presencia

de las mujeres en los órganos de representación política, requiere medidas expresas dirigidas a hacer efectivo el ejercicio del derecho de sufragio pasivo de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres y, con ello, asegurar la efectividad de los postulados del sistema democrático para el conjunto de los individuos que componen la sociedad. De acuerdo con esta premisa, **el artículo 14 apartado cuarto de la Ley** dispone como principio o criterio general de actuación de los poderes públicos, *“la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones”*, cuya definición aparece recogida en la disposición adicional primera de la ley. Según esta disposición *“se entenderá por representación 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”*. Se establece así el *principio de presencia o composición equilibrada* con el objetivo esencial de tratar, en palabras del legislador, *“de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en órganos y cargos de responsabilidad”*, con la que *“mejorar la calidad de esa representación y con ella de nuestra propia*

---

nal Constitucional admite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 4069-2007, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife, en el procedimiento electoral número 469/2007 en relación con el artículo 44 bis de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, introducido por la disposición adicional segunda, uno, de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

18. Para un detallado estudio sobre los porcentajes de participación de las mujeres en diferentes ámbitos de decisión política, social o económica, que comprende las instituciones públicas del Estado, las Comunidades Autónomas, municipales, europeas y de otros Estados europeos. puede consultarse el Informe de la Asociación de Mujeres Juristas Themis, coordinado por Á. ALEMANY ROJO, “Las mujeres y la Toma de decisión”, de diciembre de 2005 y que completa la primera parte concluida

---

en febrero de 2004. Otra publicación igualmente rigurosa y esclarecedora en esta materia surge de la colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de la Mujer titula “Mujeres y hombres en España. 2006” donde se recogen importantes indicadores de género en ámbitos sociales diverso, entre los que se incluye población y familia, empleo, renta, salud, delito y violencia, y poder y toma de decisiones. Asimismo, sobre la presencia de las mujeres en las Cortes Generales durante las legislaturas comprendidas en el periodo 1982-1996 y en los parlamentos autonómicos durante los años 1989-1999, puede consultarse el estudio realizado por R. SÁNCHEZ FÉRRIZ, “Las mujeres en las Cortes Generales y en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, *Mujer y Constitución en España*, op. cit. pp. 203 y ss.



“...las medidas concretas de paridad electoral se traducen en la modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.”

*democracia*” (Exposición de Motivos, III). Conforme a esta finalidad básica, las medidas concretas de paridad electoral se traducen en la modificación contenida en la disposición adicional segunda, de diversos preceptos de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

Así pues, evidenciada la existencia de una situación real de desigualdad de las mujeres en el ámbito de la representación política, el legislador orgánico adopta una fórmula ensayada en otros ordenamientos europeos<sup>19</sup>, mediante la cual se armonizan las exigencias de la igualdad material con el ejercicio pleno del derecho de acceso a cargos públicos representativos sin distinción alguna de sexo. El juicio de proporcionalidad y razonabilidad de la medida legal se supera cuando se aprecia su motivación y adecuación a los fines perseguidos. La regulación legal produce un resultado adecuado al fin que se pretende pues ésta se limita a establecer unos mínimos y máximos de presencia de cualquiera de los sexos en los órganos

19. Para un análisis sobre las variantes que ofrece la experiencia comparada de los diferentes sistemas electorales en los ordenamientos jurídicos europeos, desde una perspectiva de género pueden ser consultados los trabajos contenidos en tres interesantes publicaciones: AAVV, *La democracia paritaria en la construcción europea*; AAVV, *Hacia la democracia paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, y *La democracia paritaria en el Parlamento europeo. Propuesta de recomendación*. Dichos trabajos son el resultado de los proyectos dirigidos por P. SAAVEDRA RUÍZ, “Las mujeres, ciudadanas de Europa” y “Las mujeres y la construcción europea”, presentados por CELEM, y seleccionados por la Comisión Europea para el periodo julio 1998-junio 2001.

de representación y decisión política, con el fin de corregir la escasa presencia de la mujer en estos órganos. Esto es, el legislador estatal, en el ejercicio de su competencia exclusiva para determinar las condiciones básicas que garanticen la igualdad del ejercicio de los derechos de todos en el conjunto del Estado (artículo 149.1.1 de la CE)<sup>20</sup>, fija como condición común y válida para todos los procesos electorales, el porcentaje mínimo del cuarenta por ciento de presencia de cualquiera de los sexos en las candidaturas que se presenten a cualquiera de las instituciones de representación política (del Estado, Comunidades Autónomas, municipios e instancias europeas).


Y es que como advierte el propio legislador, los preceptos contenidos en el **Título Preliminar, el Título I, el capítulo II del Título II, los artículos 28 a 31 y la Disposición Adicional Primera**, son normas dictadas al amparo de la competencias estatal prevista en el artículo 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (disposición final primera, apartado primero). Asimismo, conviene destacar que la regulación establecida en las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera tiene carácter orgánico (disposición

20. Dentro de esas “condiciones mínimas” fijadas por el legislador estatal, cuya efectividad se extiende al conjunto del Estado, se incluyen contenidos tan destacables para el ámbito de la participación política como el principio de representación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales, en la toma de decisiones (artículo 14.4) y en los nombramientos y designaciones de cargos de responsabilidad realizados por los poderes públicos (artículo 16), la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres (artículo 15) y la importante reforma prevista en la disposición adicional primera, de las normas correspondientes de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

final segunda). El doble carácter orgánico y de “condición básica” de la disposición adicional primera arroja importantes efectos sobre la efectividad del principio de composición o presencia equilibrada, pues al ser definida por la Ley de Igualdad como un mínimo común<sup>21</sup> que debe ser, por tanto, uniforme en el conjunto del Estado, el legislador estatal condiciona el ejercicio de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar en materia de igualdad de género. Pero además, con el carácter orgánico de algunos de sus preceptos se vuelve a conectar las facultades legislativas estatales y autonómicas en materia electoral y, en ese sentido, constituye una nueva muestra de la necesaria articulación entre la legislación orgánica y la ordinaria<sup>22</sup>. La trascendencia que tiene esta regulación estatal para la realización efectiva del principio de igualdad en el

ámbito político es pues manifiesta, dada la amplitud de las medidas y su extensión al conjunto del Estado.

#### IV. Conclusiones

El análisis de las principales novedades introducidas por el legislador para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres conduce a una valoración global ciertamente optimista, acerca del avance que supone en esta materia y el grado de implicación que a partir de la ley cabe esperar del conjunto de los poderes públicos. No obstante, estimamos necesario insistir en la idoneidad y legitimidad constitucional de las medidas de paridad electoral introducidas en la Ley Orgánica de Igualdad, donde concurren los distintos elementos que componen el test de constitucionalidad. Y es que a la vista de esta regulación, el tratamiento diferenciador persigue una finalidad constitucionalmente admisible, plenamente engarzada en el sistema de valores y principios constitucionales consagrados y lo realiza mediante una técnica jurídica adecuada y proporcionada a estos fines, al optar por un sistema que favorece la representación equilibrada de ambos sexos en términos de mínimos y máximos. Con estas medidas correctivas de la situación de desigualdad de partida de la mujer en el ámbito político, se pretende asegurar una representación adecuada de los dos sexos en los órganos y cargos políticos y, con ello, mejorar la calidad del sistema democrático. Por ello resulta coherente la definición legal del principio de presencia o composición equilibrada como una garantía para la igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos de participación política, como también resulta coherente y necesaria la reforma operada de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. 

---

21. Conforme a la jurisprudencia constitucional “el art. 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las comunidades autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de una “condiciones básicas” uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales”, (STC 173/1998/9, párrafo 3). Sobre este título competencial del Estado, el Tribunal Constitucional también precisaría que se trata de un título “que faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (STC 152/1988/4). Igualmente, la jurisprudencia constitucional advertiría que “condiciones básicas” no es sinónimo de “legislación básica”, “bases” o “normas básicas”. Según afirma el Tribunal Constitucional, “el art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad”, (STC 61/1997//).

22. Sobre las relaciones entre ley orgánica y ley ordinaria, vid. F. BALAGUER, *Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, vol, II, 1992.