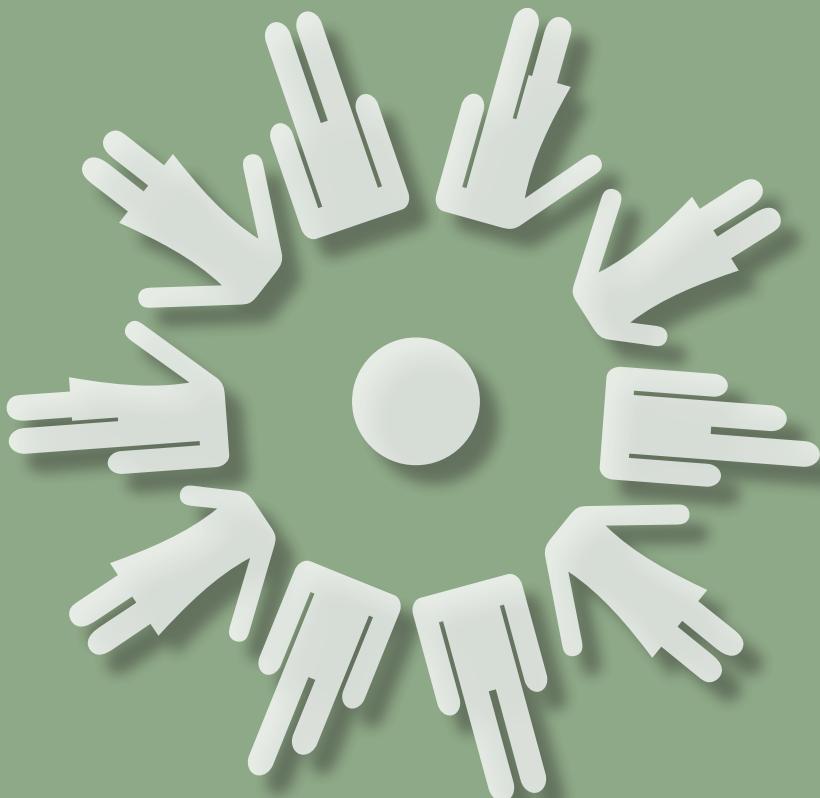


**Derechos Humanos
y Democracia**

Luces y sombras de las cuotas electorales en la experiencia española contemporánea

María del Pilar Molero Martín-Salas



Luces y sombras de las cuotas electorales en la experiencia española contemporánea

**Derechos Humanos
y Democracia**



María del Pilar Molero Martín-Salas

**Luces y sombras
de las cuotas electorales
en la experiencia española
contemporánea**



**TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación**

México, 2021

342.74 E6

M442l

Molero Martín-Salas, María del Pilar, autor.

Luces y sombras de las cuotas electorales en la experiencia española contemporánea / María del Pilar Molero Martín-Salas. -- 1.^a edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021.

1 recurso en línea (72 páginas) : (Derechos Humanos y Democracia)

Incluye referencias bibliográficas: (páginas 67-72).

ISBN 978-607-708-559-1

1. Derechos humanos. 2. Democracia. 3. Cuota de género - Europa. 4. Participación política de la mujer. 5. Equidad de género. I. Molero Martín-Salas, María del Pilar, autor. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Título.

Derechos Humanos y Democracia

Luces y sombras de las cuotas electorales en la experiencia española contemporánea

1.^a edición, 2021.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-559-1

Directorio

Sala Superior

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Presidente

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación	11
Introducción	13
Democracia, paridad y cuotas	15
¿Son necesarias las cuotas electorales?	19
Las cuotas electorales en el punto de mira.	
Principales críticas realizadas	25
¿Son medidas temporales de acción afirmativa?	41
Reserva de cuotas en el ordenamiento jurídico español	47
Fundamentos del Tribunal Constitucional español respecto a la imposición de cuotas electorales	55
Violencia política o violencia electoral	59
Conclusiones	63
Fuentes consultadas	67

Presentación

La representación política de las mujeres alrededor del mundo sigue mostrando un significativo déficit, ya que la mayoría de ellas encuentra dificultades para alcanzar puestos de elección popular en comparación con los hombres. Ciertamente, esta brecha de desigualdad de género se ha ido cerrando en el transcurso de las últimas décadas, quizás en algunas latitudes más que en otras, pero, no obstante, las mujeres en general continúan siendo relegadas. Adicional a esto, hay que considerar que, si de suyo el acceso al cargo significa, en muchos casos, un logro azaroso, el ejercicio efectivo del mismo también suele ser obstaculizado de muchas formas.

En el caso mexicano en concreto, la adopción de medidas afirmativas a favor de las mujeres ha permitido que cada vez sean más las que logran ser postuladas como candidatas de los distintos partidos políticos, aunque, en la actualidad, también existen las candidaturas independientes.

La introducción de las cuotas de género en la postulación de candidaturas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —primero en forma de recomendación, en 1997, y luego con carácter de obligatoriedad, en 2002—, significó el inicio de un largo camino que ha alcanzado su punto más alto, hasta ahora, con el reconocimiento, en 2014, de un principio de paridad con rango constitucional.

Sin embargo, no todo es positivo en el tema de las cuotas, comenzando porque su adopción pone de manifiesto una severa condición de desigualdad estructural. El material que se ofrece en estas páginas hace un balance precisamente entre las bondades y los perjuicios de las cuotas electorales de género.

Pilar Molero hace un análisis de contraste que pasa por una reflexión filosófica en torno a la democracia y la paridad y que la conduce a preguntarse si

las cuotas de género son necesarias en las democracias contemporáneas. Posteriormente, aborda las implicaciones de la adopción de las cuotas, en particular acerca de cómo influyen en la forma en que son percibidas las mujeres; es decir, en la construcción cultural y social de lo que significa ser mujer, en particular en el ámbito político.

Cabe destacar la aportación de la perspectiva comparada contenida en esta obra, ya que la autora cierne sus reflexiones en la realidad política y jurídica española. En este sentido, hace una revisión de la regulación nacional y provincial (estatal y autonómica) de las cuotas electorales para mujeres, además de reparar en la postura del Tribunal Constitucional de España acerca de la obligatoriedad de las cuotas electorales de género. El último capítulo está dedicado al tema de la violencia política y la violencia electoral que se manifiesta contra las mujeres por su condición de género, cuyos planteamientos, más que conducir a soluciones concretas, animan a una reflexión de mayor calado.

En suma, el presente es un material actual, objetivo y valiente que, sin duda, contribuye a la discusión académica, judicial y social de los derechos políticos de las mujeres.

Introducción

Las vertientes activa y pasiva son caras de una misma moneda, la del derecho de sufragio, que permiten ejercer el derecho a votar y ser votado. Aunque con cronología diversa y dependiendo del lugar, afortunadamente, al menos en el papel, tanto mujeres como hombres pueden practicar ambas, de manera libre y voluntaria.

Si bien es posible afirmar que el sufragio activo es una realidad más allá del papel, con independencia del género, parece que no ocurre lo mismo cuando se trata de la otra vertiente del derecho, es decir, el sufragio pasivo.

En lo que respecta al acceso de las mujeres a cargos públicos, formalmente nada impide que puedan incorporarse a estos, pues la ley ofrece igual oportunidad para ambos sexos. Aun así, históricamente, ellas han estado relegadas cuando se trataba de participar de manera activa en la vida pública, máxime si dicha intervención suponía ejercer posiciones de poder o representación.

Este desequilibrio entre lo formalmente regulado y lo realmente conseguido ha llevado a gran parte de los estados a implementar medidas encaminadas a la búsqueda de la igualdad en la materia; esto es, que el acceso de las mujeres a cargos públicos, especialmente políticos, fuese una realidad y no quedara en el mundo de lo formal. De ahí la búsqueda de la paridad y el frecuente uso del concepto, que normalmente se traduce en la imposición de una cuota electoral.

Aunque algunos estados llevan años exigiendo que sus listas electorales se configuren de manera paritaria, hoy en día son numerosas las críticas que se siguen haciendo a esta obligación electoral. Así, son abundantes las opiniones doctrinales que centran sus interrogantes en la necesidad de dichas medidas, en su auténtica eficacia e, incluso, en su posible inconstitucionalidad.

Sin duda, la exigencia de las listas electorales paritarias nace con la voluntad de impulsar la presencia de las mujeres en un ámbito que tradicionalmente les

ha sido negado. Debe admitirse que una de las principales críticas a las que esta medida se ha enfrentado es a la eficacia que se ha conseguido con dichas listas, pues aunque *a priori* han supuesto una mayor presencia de las mujeres en el ámbito político, también se ha podido comprobar que, en algunos casos, se han usado de manera fraudulenta. Así, no son pocas las situaciones en las que una candidatura simulaba cumplir con la exigencia legal, si bien, en la práctica, no se ha traducido en una mayor participación femenina. Dicha situación ha llegado a extremos preocupantes al ir más allá del fraude a la ley y al usar auténtica violencia contra aquellas que pretendieran ocupar el sitio que les correspondía legalmente.

En este sentido, se puede decir que las cuotas electorales tienen sus luces, pero también sus sombras, como se expondrá en el presente trabajo.

Democracia, paridad y cuotas

El derecho de sufragio puede considerarse uno de los elementos básicos de la democracia. No es necesario acudir a sesudos manuales de teoría política para tener una idea clara de lo que se puede entender por democracia (Díaz 2017). Desde la época de Platón (quien consideraba que la democracia era el gobierno de la multitud), y, posteriormente, de Aristóteles (que postulaba que la democracia era el gobierno de la mayoría), se habla de democracia como el gobierno de todos. De acuerdo con la Real Academia Española, dicho concepto se puede resumir como el poder ejercido por todos los ciudadanos o las decisiones adoptadas por todos.¹ Obviamente, al mencionar a los “ciudadanos” o a “todos” no es necesario matizar que se trata del conjunto de mujeres y hombres, por lo que resultaría una reflexión redundante. Así, hablar de democracia es hablar, de manera implícita, de mujeres y hombres, pues así se estructura la sociedad de manera natural.

Es habitual que el sustantivo se acompañe de algún adjetivo con la intención de concretar su significado o su ámbito de actuación: democracia directa, democracia representativa, democracia liberal, democracia cristiana. Así, en los últimos años, se han encontrado numerosas referencias a la democracia

¹ Según la Real Academia Española, *democracia* se define como:

“Del lat. tardío *democratia*, y este del gr. δημοκρατία *dēmokratía*.

1. f. Forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos.

2. f. País cuya forma de gobierno es una democracia.

3. f. Doctrina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder directamente o por medio de representantes.

4. f. Forma de sociedad que practica la igualdad de derechos individuales, con independencia de etnias, sexos, credos religiosos, etc. *Vivir en democracia*. U. t. en sent. fig.

5. f. Participación de todos los miembros de un grupo o de una asociación en la toma de decisiones. *En esta comunidad de vecinos hay democracia*” (RAE s. f.).

paritaria. Dicho concepto quedó formalmente definido en la I Cumbre Europea Mujeres en el Poder, celebrada en Atenas, Grecia, en 1992, el cual se incorporó en la declaración resultante de la cumbre para referirse a la presencia igualitaria de mujeres y hombres en los ámbitos públicos y políticos. Textualmente, se afirma que “la igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones” (Proyecto Democracia Paritaria de la Asociación de Mujeres Juristas Themis s. f.).²

Si se entiende la democracia como el poder de todos o las decisiones de todos, resulta redundante hablar de democracia paritaria, pues esta lleva implícita la paridad; sin embargo, debe considerarse que, con el uso de dicho concepto, se trata de poner el énfasis en ámbitos concretos —como son el público, el político, el que sustenta el poder y la capacidad para adoptar decisiones colectivas—, los cuales, en la práctica, por lo general han sido ajenos al sexo femenino. Quizá por ello Octavio Salazar afirma que la democracia paritaria no se basa en el hecho natural de ser mujer u hombre, sino en la identidad y las relaciones de género que implica ser mujer y ser hombre en el modelo construido sobre las bases del patriarcado (Salazar 2015, 27). De hecho, no debe ser tan obvio que la paridad forma parte del ADN de la democracia cuando algunos autores, entre ellos el mismo Salazar, consideran que una eventual reforma constitucional debería aprovecharse para incluir la democracia paritaria (Salazar 2015, 17).

Es común que se relacione a la democracia paritaria con la paridad política, y, a esta, con las cuotas electorales; sin embargo, no son conceptos sinónimos, sino, más bien, tres ámbitos distintos, que van desde el más general hasta el más concreto.

La democracia paritaria no solo supone paridad política, la cual es algo más que cuotas o cupos electorales. Ciertamente, no pueden entenderse como conceptos coincidentes; sin embargo, es común que cuando se habla de paridad se haga referencia de manera directa a la existencia de cuotas electorales y a la reserva de un porcentaje en las listas de candidatos para cada uno de los sexos. Así, surgen conceptos como la paridad electoral, la equidad de género o las cuotas electorales. Por ello, Salazar opina que, en los últimos años, las reflexiones que se han realizado respecto a la paridad “se han centrado más en la dimensión ‘cuantitativa’ que ‘cualitativa’ del concepto, por lo que de entrada lo han privado de la fuerza transformadora que debería tener” (Salazar 2015, 18).

² Para consultar la declaración a detalle, véase Proyecto Democracia Paritaria de la Asociación de Mujeres Juristas Themis (s. f.).

No obstante, con una cronología heterogénea, es posible afirmar que sí se ha conseguido la igualdad formal en lo que respecta a los derechos de carácter político,³ en los que las mujeres y los hombres pueden ejercer tanto el sufragio activo como el pasivo de manera libre y voluntaria. Posiblemente, uno de los países pioneros fue Nueva Zelanda, pues en 1893 ya reconocía el sufragio activo y pasivo para ambos sexos. Lo mismo se conseguiría en 1902 en Australia, en 1906 en Finlandia, en 1919 en Alemania, en 1920 en Estados Unidos de América, en 1929 en Ecuador, en 1928 en Reino Unido, en 1931 en España (durante el régimen de la Segunda República), en 1946 en Japón, en 1953 en México, etcétera.⁴

De acuerdo con Alfonso Ruiz, si en lo que respecta a votar “hace tiempo que no hay entre hombres y mujeres diferencias significativas, ni jurídicas ni sociales” (Ruiz 1999, 1), cuando de lo que se trata es del acceso de las mujeres a los cargos públicos, si bien nada impide que puedan incorporarse a los mismos —pues la ley lo prevé como posible para ambos sexos—, lo cierto es que, históricamente, ellas han estado apartadas de la participación de la vida pública de manera activa, sobre todo, al tratarse de cargos vinculados a la representación o la sustentación de poder. Ante la existencia de este desequilibrio, entre lo previsto por la ley y lo que acontece en la práctica, numerosos estados han establecido medidas encaminadas a la búsqueda de la igualdad real en la materia; esto es, que el acceso de las mujeres a cargos públicos, especialmente los políticos, se convierta en una realidad. Surge así la búsqueda de la paridad y la necesidad de conseguir sociedades más igualitarias en todos los ámbitos, y, como no podría ser de otra forma, también en materia electoral.

Al respecto, resulta bastante descriptiva la frase que utiliza Matilde Gurrea: “no sólo igualdad de oportunidades, sino también de resultados” (Gurrera 2004, 271). Así, no es lo mismo que el ordenamiento jurídico permita el sufragio pasivo femenino a que, en realidad, ellas participen en las listas electorales de manera igualitaria que los hombres: el permiso hace mucho tiempo que existe, si bien la incorporación real de las mujeres al ámbito público es relativamente reciente. En un sentido similar, Flores Mendoza afirma lo siguiente:

³ Evidentemente, se hace referencia a estados democráticos con una cultura jurídica, política y social similares.

⁴ Para consultar un listado más extenso de las naciones que permitieron el sufragio activo y pasivo para ambos sexos, véase La Red 21 (s. f.).

Como se puede advertir no basta con reconocer el derecho a votar o a ser votadas de las mujeres sino que es y ha sido necesario reconocer gradualmente diferentes principios e inclusive instrumentar distintas políticas públicas con miras a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres (Flores 2016, 75).

Europa ha sido pionera en incorporar dicha paridad en sus legislaciones electorales internas: así lo hizo Francia en el año 2000 con la Ley de Parité;⁵ Bélgica, en 2002,⁶ y España, en 2007,⁷ aunque numerosos países, con el paso del tiempo, han ido incorporando la medida.⁸ En lo que respecta a América Latina, varias naciones implementaron la paridad a 50 %, o bien otro tipo de porcentajes con la intención de conseguir una mayor equidad electoral. Algunos ejemplos son Ecuador y Bolivia, en 2008; Costa Rica, en 2009; Honduras, Nicaragua y Panamá, en 2012, y México, en 2014.⁹

En el caso de España, se ha cumplido una década desde la imposición de las cuotas electorales mediante la ley; como se verá más adelante, fue una incorporación polémica, rodeada de críticas y tachada por muchos de inconstitucional. No obstante, después de 10 años, y aunque la discusión ha sido superada (si bien se asumió el tema de las cuotas, no fue, en todo caso, con igual agrado), se siguen encontrando opiniones disidentes y dudas respecto a su efectividad y constitucionalidad.

Sin embargo, en algunos lugares, la situación ha ido más allá de la duda acerca de la eficacia o la constitucionalidad. Como se verá, una vez prevista y asumida en numerosos países del mundo, la paridad electoral sigue estando acompañada por el rechazo de ciertos sectores o grupos que se resisten al cambio y a la eliminación de la estructura patriarcal propia de otros tiempos, si bien lo han adaptado a nuevas formas que tratan de enmascarar el mismo objetivo de siempre: impedir que las mujeres participen en ámbitos tradicionalmente reservados para los hombres.

⁵ Ley aprobada el 6 de junio del año 2000 por el Parlamento francés.

⁶ Ley del 18 de julio de 2002.

⁷ Ley Orgánica 3/2007 del 22 de marzo.

⁸ Acerca de los diferentes sistemas electorales en Europa y la manera en que han incorporado la exigencia de las cuotas electorales, véase el análisis de Rey (2009); con respecto a la experiencia en Francia e Italia, y de manera más sucinta en otros países, véase Macías (2008, 111 y ss.).

⁹ Para conocer con más detalle los países de América Latina que han incorporado medidas de paridad electoral, así como el porcentaje de participación femenina, véanse Leyva y Gallardo (s. f.) y, con especial referencia al ámbito mexicano, Peña (2014).

¿Son necesarias las cuotas electorales?

La paridad puede venir exigida desde la Constitución, por medio de la ley electoral o desde los propios partidos que incluyan en sus estatutos medidas de este tipo.

En la doctrina, se ha discutido si es necesario que dichas medidas vengan impuestas desde la carta magna o si sería suficiente su aplicación por parte del legislador o mediante otro tipo de herramientas. Ciertamente, hay estados que modificaron sus constituciones para incluir la paridad electoral, por ejemplo, Francia¹⁰ o México.¹¹ En el caso de España, el asunto quedó bastante resuelto por el Tribunal Constitucional, pues en la sentencia 12/2008 del 29 de enero —en la que se pronunció respecto a la constitucionalidad de las cuotas electorales, tema que se analizará más adelante— consideró que no era necesaria una reforma constitucional, al afirmar:

la singularidad que en nuestro caso supone la amplitud del contenido del artículo 9.2. CE que se proyecta expresamente a la participación política y que a la idea de remover añade, además, las de promover y facilitar. De ahí que la introducción en los países de nuestro entorno de medidas similares a las aquí controvertidas haya ido precedida o acompañada, según los casos, de reformas constitucionales [...] en términos similares a los que figuran

¹⁰ La Constitución francesa vigente data de 1958, si bien se han producido diversas modificaciones desde entonces. La que aquí interesa se llevó a cabo el 8 de julio de 1999, con la que se incorporó la paridad en materia electoral. Con respecto a los cambios que ha sufrido dicha carta magna, véase Díez-Picazo (2008).

¹¹ Aunque el tema ya se había abordado con anterioridad, en el que varias normativas electorales preveían la paridad, fue hasta el 10 de febrero de 2014 que se decidió darles el máximo rango en la materia al reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. A fin de apreciar dicha evolución en diversas aportaciones doctrinales, véase Mendoza (2017).

desde un principio en la Constitución española (sentencia 12/2008, fundamento jurídico 2).

El Tribunal entendió, por tanto, que lo que se ha incorporado en otras constituciones ya lo contemplaba la carta magna española, por lo que no había necesidad de reformarla. Al observar, por ejemplo, lo ocurrido en Francia, donde el artículo 1 de su Constitución establece que “la ley favorecerá el igual acceso de los hombres y las mujeres a los mandatos electorales y cargos electos” (Constitución francesa, artículo 1, 1958), mientras que el artículo 4 señala que los partidos políticos contribuirán a la aplicación de dicho principio, tales previsiones pueden entenderse comprendidas en la dicción del artículo 9, apartado 2, de la ley fundamental española¹² junto a otros de sus preceptos, a los que se hará referencia a continuación.

Resulta bastante obvio el reconocimiento que desde la Constitución española se hace de la igualdad, en general, y de la igualdad en el acceso a los cargos públicos, en particular. Como es bien sabido, hablar de la materia supone mencionar los tres artículos clave en este asunto y que constituyen el núcleo duro de su reconocimiento: el artículo 1, apartado 1, que señala la igualdad como valor superior, mostrando una visión global de la misma; el artículo 14, que legitima la igualdad formal, y el artículo 9, apartado 2, que hace referencia a la igualdad real. Junto con estos preceptos debe mencionarse el artículo 23, el cual dice expresamente que

1. 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. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (Constitución española, artículo 23, 1974).¹³

Al margen de lo estipulado por la Constitución, los partidos también han trabajado en esta línea, pues en la mayoría de sus estatutos internos se prevé la

¹² El artículo 9, apartado 2, de la Constitución española expresa que “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (Constitución española, artículo 9, apartado 2, 1974).

¹³ Respecto al marco constitucional para la igualdad en el acceso a cargos públicos, véase Macías (2008, 45 y siguientes).

presencia igualitaria de mujeres y hombres. Sin embargo, a partir de que estas medidas se plasman en una ley y suponen una imposición para dichos institutos políticos es cuando surgen los conflictos.¹⁴

Lo inadecuado de imponer una medida de este tipo ha sido objetado por ciertos sectores políticos desde la misma tramitación de la ley, quienes consideran que sus partidos defienden la necesidad de la presencia equilibrada entre mujeres y hombres, pero que esta nunca debe ser impuesta. Como alternativa a la imposición legal de cuotas, se han propuesto diversas medidas desde los partidos, con el objetivo de incentivar la presencia de las mujeres en la vida política. Se ha planteado, por ejemplo, la posibilidad de otorgar mayores subvenciones estatales a aquellos partidos o candidaturas que tengan una representación igualitaria entre mujeres y hombres. También se ha propuesto que aquellas candidaturas con mayor equilibrio entre ambos sexos pueden disponer de más espacio publicitario gratuito para propaganda electoral.¹⁵ En definitiva, se trata de premiar económicamente o con otras ventajas a aquellas formaciones políticas que más apuesten por la presencia de las mujeres en dicho ámbito.

Ciertamente, tales medidas deben tenerse en consideración, pues podrían propiciar una mayor presencia de las mujeres en el ámbito político, de manera más natural y sin que fuese necesaria la imposición por parte del legislador. Sin embargo, es lamentable que estas buenas intenciones no siempre provoquen el efecto esperado, y las medidas solo empiecen a ser respetadas cuando se convierten en imposición. En este sentido, Blanca Oliva Peña Molina afirma, para referirse al terreno concreto de México, que

Los partidos cumplieron, en el pasado, con la cuota de género, cuando la norma es obligatoria y contempla sanciones por omisión, por contraste con las denominadas “cuotas voluntarias” que poseen un carácter distinto y pueden eludirse con mayor facilidad (Peña 2014, 48).

A pesar de los mandatos constitucionales y de las buenas intenciones por parte de los partidos, lo cierto es que, en la práctica, no se estaba produciendo la finalidad perseguida, esto es, una mayor presencia de las mujeres en cargos políticos y de representación.

¹⁴ Para conocer un estudio pormenorizado en torno a esta idea, véase Jiménez (1999).

¹⁵ Durante la tramitación de la ley que impuso la obligación de cuotas, Susana Camarero, diputada del Partido Popular, presentó una enmienda en ese sentido.

A decir verdad, no existe un mandato en la carta magna que establezca la paridad, pero debería ser suficiente señalar que España es un Estado democrático en el que se reconoce y tutela la igualdad en diferentes partes del texto constitucional y que, además, de manera expresa, se garantiza el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad: como se ha mencionado, hablar de democracia debería llevar implícita la paridad. No obstante, el paso de los años demuestra que no ha sido así, y, finalmente, la paridad ha venido impuesta por el legislador.

Las medidas impuestas en la materia electoral no han dejado indiferente a nadie y han provocado conflictos, principalmente, en el ámbito político. Sin embargo, estas no son una novedad, ya que, desde hace tiempo, en la Unión Europea se ha trabajado para incentivar y fomentar la participación de las mujeres en la vida pública y representativa. Al respecto, existen diversas recomendaciones y resoluciones por parte del Consejo de Europa y del Parlamento Europeo, entre las que destacan los siguientes ejemplos:

- 1) Resolución del Parlamento Europeo n.^o 169 de 1988, para

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.

- 2) Recomendación del Consejo de Europa del 2 de diciembre de 1996, en la que se insta a los estados miembro a establecer

una estrategia integrada de conjunto destinada a promover la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones y a desarrollar o crear a tal efecto las medidas adecuadas, tales como, en su caso, medidas legislativas, y/o reglamentarias y/o incentivación (Recomendación del Consejo del 2 de diciembre de 1996).

- 3) Resolución del Parlamento Europeo del 3 de marzo de 2000, en la que pone de manifiesto la todavía escasa participación de las mujeres en la vida pública y en los cargos de representación, y solicita la participación activa, tanto europea como nacional, para conseguir un mayor equilibrio.

- 4) Resolución del Parlamento Europeo del 5 de julio de 2001, en la que recomienda la implantación de planes nacionales para fomentar la mayor

participación de las mujeres y que se alcance un mayor equilibrio entre ellas y los hombres. Vuelve a mencionar la importancia de que los partidos políticos incluyan cuotas electorales en sus listas.

Más allá de los argumentos a favor o en contra de la imposición de cuotas, resulta acertada la observación que hace Fernando Rey Martínez al respecto, y que no debe olvidarse cuando se analiza este asunto. Si bien la imposición de cuotas es una medida radical, pone en evidencia dos cuestiones relevantes: la menor participación femenina en el ámbito político y que otras disposiciones menos drásticas, con la intención de buscar una mayor presencia de las mujeres, no han dado resultado (Rey 2013, 14). Es posible que una gran mayoría comparta la idea expuesta por Pablo Santolaya cuando dice “que ese objetivo debería haberse logrado de forma natural por el propio avance de la sociedad” (Santolaya 2009, 172) respecto a la incorporación de las mujeres en lo político, pero también puede reconocer que esto, desgraciadamente, no ha sido así.

Se puede decir, a manera de epígrafe, que, dada la escasa y lenta incorporación de las mujeres a la vida pública, en general, y a la política, en particular, estas medidas sí han sido necesarias, al menos como impulso inicial para favorecer su mayor presencia en estos sectores.

Las cuotas electorales en el punto de mira. Principales críticas realizadas

Independientemente de la opinión que pueda tenerse respecto a la imposición de las cuotas electorales, lo cierto es que se trata de un asunto que no es indiferente desde el punto de vista público, doctrinal ni social.

En la doctrina se encuentran numerosos trabajos que han analizado el tema, lo que ha dado lugar a una prolífica literatura en cuanto a los pros y contras de dichas medidas.

Los aspectos que han suscitado más interés y que, por tanto, resultaron objeto de más críticas, se resumen en tres puntos:

- 1) La eficacia de las cuotas electorales. Se trata de un elemento puramente cuantitativo para comprobar si, en realidad, han provocado el efecto esperado.
- 2) El resultado que dichas medidas han provocado en la propia consideración de las mujeres. En este caso, se trata de un aspecto cualitativo.
- 3) La constitucionalidad de la imposición legal de las cuotas. En este punto son dos las dudas planteadas: si dichas imposiciones pueden provocar alguna alteración en la unidad estatal y si estas limitan la libertad de los partidos políticos.

A continuación, se detallará cada uno de estos aspectos.

Eficacia de las cuotas

Se trata de un elemento puramente cuantitativo que consiste en determinar si, tras la imposición de las medidas, se ha incrementado el número de mujeres que participan en la vida pública y política.

Parte de la doctrina considera que la medida no es necesaria para conseguir el fin que persigue, esto es, aumentar el número de mujeres en cargos políticos o representativos, pues la sociedad está cambiando y, poco a poco, la cantidad de mujeres va creciendo en estos sectores.

La situación de incremento constante (se refiere a la participación de la mujer), aunque moderado, en todos los órdenes de representación política no parece que plante una necesidad imperiosa de introducción de cuotas (Montoya y Sánchez-Urán 2007, 276).

Possiblemente sí se ha generado ese incremento natural, pues es obvio que el actual número de mujeres dedicadas a la política es superior al de hace 25 o 30 años; sin embargo, este no se ha producido al ritmo deseable, por lo que dichas medidas han supuesto un impulso para la incorporación de ellas en estos ámbitos.

Es necesario analizar datos estadísticos al respecto a fin de determinar si realmente ha aumentado la cantidad de mujeres por la exigencia de las cuotas, si bien autores como Ignacio Álvarez Rodríguez adelantan su opinión negativa, al dar a entender que las medidas no han conseguido el objetivo pretendido (Álvarez 2012, 128).

En un sentido similar, Salazar considera que las medidas no han dado mucho resultado. Señala que, como los políticos únicamente están obligados a respetar un equilibrio en el conjunto de la lista, es fácil situar a las mujeres y a los hombres de tal forma que, finalmente, sean estos los que accedan a los cargos de representación. Por lo tanto, dicho autor estima que, si fuese un sistema realmente paritario, los resultados serían distintos (Salazar 2015, 19). Si se utiliza como ejemplo el ordenamiento jurídico español, la situación que describe Salazar es perfectamente posible. Como se verá más adelante, la regulación estatal española establece que las listas deben estar compuestas por 60 % de un sexo y 40 % del otro, en cada tramo de cinco candidatos, por lo que podría producirse la circunstancia señalada por él en aquellas circunscripciones que eligen pocos diputados.

Cuando los partidos políticos elaboran sus listas, pueden destinar libremente los tres primeros lugares a los hombres y los siguientes a las mujeres, de tal forma que cumplan con lo que establece la ley al reservar como mínimo 40 % a un sexo por cada tramo de cinco miembros. A la hora de repartir los escaños, si los tres primeros de la lista son hombres en todos los partidos, al final puede darse la paradoja de que ninguna mujer consiga ser diputada. Si se quiere dar

cumplimiento a la paridad electoral y evitar situaciones como las que se describieron —o, al menos, minimizarlas—, es posible que se deba complementar la medida con la exigencia de que haya alternancia de sexos en las listas propuestas, y que el porcentaje máximo que pueda ocupar cada uno de estos sea de 50 por ciento. Al respecto, según Flores Mendoza,

para cumplir a cabalidad con la obligación genérica de garantizar la paridad de género, al menos como punto de partida, y para evitar lo que se conoce como “fraude a la ley” (y peor aun cuando la ley en cuestión es la propia “Constitución”) [...] los partidos políticos debían cumplir con tres obligaciones específicas:

- 1) Postular en sus candidaturas a 50 % hombres y 50 % mujeres
- 2) Presentar fórmulas en las que tanto propietario/a como suplente sea del mismo sexo
- 3) Alternar, en sus listas de partidos, los nombres de hombres y mujeres o viceversa (Flores 2016, 79).

María Macías Jara considera que no son suficientes las previsiones de la ley en cuanto a las cuotas electorales, al dar a entender que las reformas deberían ser más transversales para alcanzar la igualdad real. Por lo tanto, propone reformas en ciertos ámbitos, si bien las más importantes deberían producirse en la ley de partidos mediante una mayor concreción del principio de democracia paritaria y previendo mecanismos para controlar e impugnar, en su caso, si realmente el partido cumple con el principio democrático en su organización interna (Macías 2015, 70).

También suele relacionarse el tema de la eficacia con el hecho de que las listas sean abiertas o cerradas, entendiendo, en la mayoría de los casos, que las listas abiertas darían al electorado una mayor posibilidad de decisión y, por tanto, más facilidad para elegir mujeres, sin que sea necesario que la ley lo imponga.

Desde el punto de vista de quien aquí suscribe, hablar de la exigencia legal de cuotas al momento de elaborar una candidatura y del tipo de listas propias de un sistema electoral es hablar de cosas distintas. Cuando se imponen cuotas electorales, ya sea por medio de la Constitución, la ley o en un porcentaje totalmente paritario 50/50 o equilibrado 60/40, se está pensando que la lista de candidatos sea paritaria o equilibrada, buscando, por tanto, igualdad en el punto de partida o una paridad o equidad vertical, según la terminología actual de la doctrina. Sin embargo, al centrar el análisis en el tipo de lista que establece un

determinado sistema electoral, se hace referencia a una igualdad en el punto de llegada o a una paridad o equidad horizontal. Por tanto, si el sistema electoral exige que las candidaturas sean paritarias en su formación y las listas son cerradas, indudablemente se conseguirá una paridad tanto en el origen como en el destino, esto es, vertical y horizontal. La lista electoral cerrada implica que el elector no vote a favor de un nombre, sino de una candidatura completa, la cual, si está conformada por 50 % de mujeres y 50 % de hombres, indudablemente ese mismo porcentaje se traducirá en una paridad en el cargo (siempre que también se controle que los sustitutos, en caso de renuncia, sean del mismo sexo que los titulares).

Una situación distinta se produce cuando las listas son abiertas o el sistema electoral permite la presentación de un gran número de candidatos independientes; en estos casos, como bien indica Flores para referirse al sistema mexicano, el punto de partida no coincide necesariamente con el punto de llegada.

como se puede advertir, la “paridad de género” nace como una obligación de los partidos políticos, los cuales deben “garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”; y, en consecuencia, postular a un 50 % de hombres y un 50 % de mujeres, ya sea para senadores, diputados federales y diputados locales, lo cual constituye un punto de partida y no necesariamente uno de llegada (Flores 2016, 78).

El autor también distingue entre paridad vertical y paridad horizontal; la primera se cumple intercalando mujeres y hombres en las listas partidistas, y, la segunda, al postular una mitad de fórmulas de mujeres y otra de hombres en la totalidad de un mismo cargo (Flores 2016, 78).

Al usar como argumento las reflexiones de Flores, la existencia de las listas abiertas no facilitaría, en principio, la mayor presencia de las mujeres en el ámbito político. Primero, porque el que sea paritaria la lista electoral que se presenta no implica que esa paridad se vea reflejada en los puestos que finalmente se ocupan, pues, en definitiva, la última palabra la tienen los votantes, quienes deciden si eligen a una candidata mujer o a un candidato hombre de entre la lista que se les ofrece. Segundo —se quiera o no reconocer, y aunque se ha avanzado mucho en la materia—, aún se vive en una sociedad con un alto componente patriarcal y, posiblemente, una gran mayoría sigue considerando que los hombres desempeñan mejor las labores ligadas a los ámbitos público y político, por lo que gran parte del electorado seguiría eligiendo a candidatos varones en un mayor porcentaje (Salazar 2015, 20).

Volviendo al tema de los datos estadísticos, el Ministerio del Interior español publicó, tras la celebración de las elecciones locales, el informe *Elecciones locales 2015. Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (bastante pormenorizado y rico en datos) con el impacto que ha tenido la imposición de cuotas en los resultados obtenidos. Tras las últimas elecciones locales, llevadas a cabo en mayo de 2015, el Ministerio concluyó que “el número de concejalas crece en más de 600 respecto de 2011. Esto supone un incremento de 2,4 puntos porcentuales, llegando a un 42,5 % del total” (Ministerio del Interior 2015, 33). En la presentación de dicho documento también se hace referencia a los resultados obtenidos en las elecciones generales y del Parlamento Europeo, y se afirma que, en todas ellas, el número de mujeres ha aumentado desde la entrada en vigor de la ley que establece las cuotas electorales (Ministerio del Interior 2015).

También es interesante el minucioso análisis que realiza Ainhoa Uribe Otarola, pese a haber sido publicado en 2013 y, por tanto, no incluir los resultados de los últimos comicios. Transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de la ley que impone las cuotas electorales, la autora concluye que, si bien en el Senado puede afirmarse un aumento de senadoras como consecuencia de la ley, para el caso del Congreso, paradójicamente, se produjo un ligero retroceso en las elecciones de 2008. Además, pone de manifiesto la mayor presencia de las mujeres en aquellas comunidades autónomas en las que existe una exigencia del sistema de cremallera (el cual supone que 50 % de los candidatos deben ser para cada sexo, y con alternancia entre ellos) y la importancia que estas leyes han tenido en el empoderamiento general de las mujeres. Sin embargo, reconoce, con matices, que se ha producido un incremento global de la presencia femenina tras la aprobación de la ley, y afirma algo importante: que hay sectores que siguen estando vedados a las mujeres, por ejemplo, la ocupación de los primeros lugares de las listas (Uribe 2013, 159-97).

Respecto a Europa, es interesante un estudio que realizó el Parlamento Europeo acerca de su propia composición. El informe presentado en marzo de 2017 pone de manifiesto el aumento del número de diputadas en el Parlamento, al pasar de 16 % (1979-1984) a 37 % (2014-2019), respectivamente, y reconoce que este incremento puede deberse a la exigencia hecha por los países miembro de que las listas respeten determinadas cuotas electorales.¹⁶

¹⁶ Para conocer más detalles al respecto, véase Parlamento Europeo (s. f.).

Possiblemente, la eficacia no ha sido óptima como se esperaba, y la imposición de cuotas provoca otras desviaciones que deben pulirse; sin embargo, no hay que olvidar el importante influjo que ejercen los cánones sociales. Al respecto, resulta reveladora la idea de Uribe Otarola, quien opina que

la clave de la paridad electoral no reside tanto en la aplicación de una cuota, sino en la voluntad del legislador a la hora de diseñar la cuota, en el sistema electoral y en los propios partidos políticos. En esta línea, la utilidad de la Ley se desdibuja ante estos hechos, que demuestran que, en la práctica, no se puede imponer la igualdad, más allá del papel, por lo que la Ley Orgánica 3/2007 no ha tenido el éxito esperado, no tanto por la redacción de la misma, sino porque la sociedad española no es una sociedad plenamente igualitaria y aún perviven en ella clichés y estereotipos sociales de género (Uribe 2013, 192).

Efectos producidos en la consideración sociopolítica de las mujeres

30

A diferencia del punto anterior, que trataba un aspecto puramente cuantitativo, ahora se hará referencia a un aspecto más cualitativo. Parte de la doctrina ha considerado que la imposición de cuotas podría afectar negativamente a las mujeres, en especial, en los aspectos que a continuación se describen.

Las mujeres como relleno de lista

Quizá una de las opiniones más recurrentes en contra del sistema de cuotas sea el considerar que, en interés de cumplir con dicha exigencia, se elige a determinadas mujeres, no por su valía personal, sino porque debe cubrirse la paridad señalada legalmente. En este sentido, Uribe Otarola considera que

la experiencia española demuestra que la Ley Orgánica 3/2007 ha conseguido sentar mujeres en escaños antes ocupados por varones, aunque ellas siguen siendo las “segundonas” e incluso parece que van de “relleno” en las listas, puesto que la Ley no ha conseguido darles el impulso necesario [incluso, se puede afirmar que] los espacios menos “interesantes” desde el punto de vista político, como el Parlamento Europeo (o el Senado) es donde las mujeres entran más fácilmente en los primeros tramos de las listas (Uribe 2013, 192).

Gurrera no admite dicho argumento, pues opina que, así como se sobreentiende que un hombre es electo por su valía para estar en una lista electoral, lo mismo debe suceder cuando se elige a una mujer (Gurrera 2004, 274).

Possiblemente este sea uno de los argumentos fáciles, pues dichas medidas se basan en una cuestión de números; sin embargo, se trata de una consideración incompleta, ya que también debe acompañarse de un elemento cualitativo. En realidad, la llegada de tales disposiciones ha provocado un impulso importante que trata de paliar la diferencia numérica tradicional y la incorporación de las mujeres a un sector tradicionalmente masculino. Pero la implantación de estas no puede implicar el olvido o desplazamiento de un requisito esencial y previo, esto es, que deben elegirse a los mejores, lo que representa el objetivo clásico de los partidos políticos.

Con esta medida no solo se pretende dar cumplimiento al principio de igualdad, el cual debe regir siempre respecto al acceso a cargos públicos, sino, también, a la exigencia primera a la hora de conformar un partido político o una lista electoral, esto es, que los mejores y los más cualificados formen parte de la misma. No obstante, una idea como esta, que forma parte de la teoría clásica de los partidos, ha quedado en el olvido; por lo que, si no se olvida tal exigencia y se cumple con el porcentaje establecido en la ley, se conseguirá una adecuada representación tanto cuantitativa como cualitativa.

Mujeres perjudicadas por la cuota

Otro de los aspectos señalados es la posibilidad de que la presencia de las mujeres no se vea favorecida por la aplicación de las cuotas, sino lo contrario.

Antes de analizar este aspecto con mayor profundidad, es necesario matizar un argumento que ha sido ampliamente utilizado. En la actualidad, cuando se imponen cuotas electorales, se acostumbra fijar una reserva, aunque no suele hacerse a favor de ninguno de los dos性os (cuando se trata de medidas que exigen la reserva de un porcentaje distinto de 50, por ejemplo, un 60/40), lo que hace pensar que no se pueda entender que favorezca más a un género que otro o que se esté considerando alguno en concreto para que cumpla uno u otro porcentaje (de hecho, como se verá más adelante, es uno de los argumentos que utiliza el Tribunal español para entender estas medidas como constitucionales). Si bien esta afirmación es cierta, debe ser matizada, pues de la exposición de motivos de las leyes que implementan dichas cuotas puede deducirse que, cuando se hace referencia a la cuota mínima, se está pensando en que sea

reservada para las mujeres, ya que es el sexo que hasta ahora ha contado con menor representación.

Una vez matizada la idea anterior, se hará referencia a un elemento anteriormente expuesto. Si se utiliza como ejemplo el ordenamiento jurídico español, el porcentaje exigido por la ley es de 60/40, sin especificar el sexo, y debe respetarse en tramos de cada cinco miembros. Los partidos pueden realizar una composición de listas respetuosas con la ley, pero deliberadamente encaminadas a que las mujeres finalmente queden fuera de la elección de escaños. Como se ha mencionado, esto puede producirse en aquellos lugares en los que deben elegirse pocos escaños, pues si todos los partidos que concurren deciden situar a hombres en los primeros puestos, puede suceder que ninguna mujer resulte elegida.

Sigue siendo un hecho que los primeros puestos de las listas suelen estar reservados a los candidatos masculinos. Precisamente, durante la elaboración de este trabajo, España se encontraba inmersa en un complicado periodo electoral: en menos de un mes, sus ciudadanos fueron llamados a las urnas para comicios estatales, autonómicos, municipales y europeos.¹⁷ Toda vez realizada la proclamación oficial de candidatos, se pudo comprobar que son más numerosas las listas encabezadas por hombres que por mujeres.¹⁸ Por lo tanto, una determinada colocación de los nombres puede provocar que, en apariencia, se dé cumplimiento a la exigencia de paridad, si bien dicha circunstancia no se refleje en la práctica. No obstante, es posible que se pueda evitar o minimizar tal situación si el sistema exigiera alternancia de sexos al elaborar las listas.

Otra situación que también podría producirse es que la exigencia de una cuota provoque que queden fuera aquellas mujeres que pudieran estar en una lista. Durante el proceso de elaboración de estas, es común que la Junta Electoral Central¹⁹ solicite que algunas de las listas presentadas sean modificadas por no cumplir con la paridad exigida por la ley, y lo habitual es que el incumplimiento se produzca por incluir más hombres de los permitidos,²⁰ si

¹⁷ El 28 de abril de 2019 se realizaron las elecciones generales, y, el 26 de mayo del mismo año, las municipales, autonómicas y europeas.

¹⁸ De las 52 circunscripciones previstas para la elección al Congreso, el Partido Socialista Obrero Español estableció que en 30, los hombres serán los primeros de la lista; el Partido Popular, en 29; Ciudadanos, en 32; Podemos, en 30, y VOX, en 39. Se puede observar que en ningún caso llegan ni se acercan a 50 por ciento. Para mayor referencia, véase BOE (2019).

¹⁹ Órgano superior de la Administración Electoral en España, cuya función es garantizar la transparencia del proceso electoral y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral.

²⁰ Para conocer un ejemplo al respecto, véase Información.es (s. f.).

bien puede darse la paradoja de que la medida impuesta por la ley provoque que, en determinados lugares, se perjudique a las mujeres al reformarse aquellas listas que cuenten con un porcentaje de mujeres por encima de 60 por ciento.²¹ Como se verá más adelante, la sentencia 12/2008, dictada por el Tribunal Constitucional español respecto a las cuotas electorales, incluye un voto particular cuyo primer argumento es precisamente el perjuicio que puede ocasionar a mujeres que, pudiendo estar en una lista, son excluidas para dar cumplimiento a la norma. De acuerdo con el magistrado disidente Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, “por primera vez desde el inicio de nuestra democracia, veintiséis mujeres [...] no han podido concursar como candidatas a unas elecciones a causa de su condición de mujeres”²². En estos casos, la medida perdería la finalidad que pretende, esto es, aumentar la presencia de ellas en el ámbito político, provocando, precisamente, el efecto contrario: “la rigidez de la cuota produce un efecto perverso, como es el de impedir la formación de candidaturas que voluntariamente estén integradas sólo o mayoritariamente por mujeres” (Montoya y Sánchez-Urán 2007, 269). Aunque esta situación, efectivamente, pueda darse, también hay que decir que serían supuestos muy excepcionales (esto, en referencia al hecho de que una lista esté formada en total o casi en su totalidad por mujeres).

33

Las mujeres y sus roles social y familiar

Es indiscutible que las mujeres siguen desempeñando un papel muy distinto al de los hombres, no solo en la vida pública, sino también en la privada. La mayoría de las labores relacionadas con el cuidado de la casa y de los hijos, y, por extensión, de los familiares de edad avanzada, aún corresponde en mayor medida a ellas. Su rol como cuidadoras todavía pesa cuando se trata de conciliar la vida privada y la vida profesional.

Lo anterior representa un elemento clave para entender el tema que se está abordando. Es cierto que la imposición de cuotas electorales ha supuesto un gran impulso para la incorporación de las mujeres al mundo público y político, así como también lo es que se va consiguiendo poco a poco su inmersión en todos los ámbitos de la sociedad; por tanto, la conciencia social va cambiando

²¹ Para conocer un ejemplo de la situación descrita, aunque esta no suele ser habitual, véase Melillahoy.es (s. f.).

²² Voto particular formulado por el magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la sentencia del Tribunal Constitucional español 12/2008 del 29 de enero.

y se asume como algo natural el que las mujeres participen activamente en todos los sectores. Por ello, debido a que dicha evolución se está produciendo, la imposición de las cuotas debería entenderse como algo temporal. En determinados lugares y en los ámbitos público y político, cada vez existe una mayor cultura democrática en cuanto a la paridad, de tal forma que la misma comienza a asumirse, no como una imposición, sino como algo natural. Sin embargo, este importante logro se ve empañado, en ocasiones, por la labor de cuidado que aún siguen desempeñando las mujeres, quienes, en la mayoría de los casos, lo hacen en solitario o casi en solitario.

De nada sirve la imposición de cuotas —ni aun siendo por tiempo indefinido— ni la evolución social ni la existencia de una mayor conciencia de la necesidad de la presencia de las mujeres en todos los ámbitos, si, finalmente, son ellas mismas quienes, voluntariamente, tienen que renunciar a ciertos puestos o cargos de responsabilidad pues, a su vez, son responsables de un hogar, unos hijos y unos padres ya mayores y dependientes.

No solo es consecuencia de una estructura patriarcal la idea de que los hombres deben ser quienes desempeñen las labores públicas, pues esta concepción de la vida y de la sociedad también considera que las mujeres tienen que ocuparse, en mayor medida, de las labores de cuidado. El verdadero avance solo llegará cuando se dediquen más esfuerzos y recursos a lo verdaderamente importante, es decir, a la educación, como la que se imparte dentro de las familias, en los centros escolares, así como en las actividades con niños y jóvenes. En el momento en que exista una conciencia real de que las mujeres y los hombres son iguales, las tareas domésticas y de cuidado serán compartidas, y ellas estarán presentes en todos los sectores sociales como algo natural; ningún hombre —o al menos en mucho menor porcentaje del actual— se sentirá con poder y legitimidad para intimidar —e incluso, violentar— a una mujer que ocupa un puesto que él cree que le está usurpando. Desgraciadamente, este escenario todavía queda lejano.

Sin duda alguna, el rol que siguen desempeñando las mujeres en los ámbitos social y familiar influye negativamente en su capacidad de decisión. Para gran parte de ellas, sigue siendo un problema cuando tienen la oportunidad de desempeñar labores que suponen una mayor carga de trabajo fuera de casa o una mayor responsabilidad.

Dudas de constitucionalidad

La tercera gran crítica hacia estas medidas apunta directamente a la constitucionalidad de la norma. Esencialmente, son dos los argumentos que suscitan la duda, los cuales se describen a continuación.

Possible alteración de la unidad estatal

Se ha considerado que la medida provocaría una fragmentación del cuerpo electoral, pues otros grupos sociales podrían reivindicar la existencia de cuotas a su favor, por ejemplo, los discapacitados o las minorías sociales. Así, algunos autores hablan de la pendiente resbaladiza que estas medidas producirían.

Al respecto, Enrique Belda Pérez-Pedrero dice que

resulta constitucionalmente prohibido quebrar la igualdad jurídica de los elegibles en nombre de la promoción social de la mujer, del hombre, del anciano, del discapacitado, del joven, del marginado, o de la minoría cultural o religiosa, por valiosa o deseable que pueda ser la mejora de su condición. La categoría de ciudadano, a efectos de elegibilidad, es indivisible y el legislador carece de base jurídica para crear diferencias internas dentro de esta categoría (Belda 2007, 183).

Ignacio Álvarez Rodríguez considera que las cuotas impuestas por la ley podrían resultar incompatibles con dicha unidad, pues entiende que el Parlamento debe representar a todo el pueblo y que, además, se prohíbe el mandato imperativo. No se puede atender a intereses particulares de ciertos grupos o colectivos, pues esto, precisamente, supondría una contradicción con dicha prohibición (Álvarez 2012, 67).

Quien aquí suscribe no comparte esta opinión ni la de Belda: ni las mujeres son un grupo o minoría ni por ello van a representar solo a las mujeres o van a tener únicamente interés por su propio sexo. Por lo general, no se entiende que un dirigente político, con una determinada ideología, represente solo a los votantes de esta, sino, por el contrario, lo hace por todos los ciudadanos, votantes y no votantes. Como acertadamente indica Santolaya

la democracia paritaria no propugna que un determinado número de escaños deban necesariamente ser ocupados por mujeres porque representen algún tipo de interés particularizado que merezca ser protegido (Santolaya 2009).

Además, considera que, más bien, responde al hecho de que, si la sociedad se divide 50 % entre mujeres y hombres, tal porcentaje se refleje en la representación. Tajante, afirma que “Ni se rompe la categoría de ciudadano ni se disuelve el interés general” (Santolaya 2009, 171).

Julia Sevilla Merino considera que ese argumento no es sostenible pues, además de que esa consecuencia no se ha producido en otros países en los que se ha reformado la ley electoral en un sentido similar, “las mujeres no son un grupo, sino el cincuenta por ciento de toda la sociedad” (Sevilla 2007, 583).

Destaca Salazar, respecto a la presencia de las mujeres en la sociedad, “su consideración no como grupo o minoría, sino como exactamente la mitad de la ciudadanía”; además advierte, de modo muy acertado, que ellas también forman parte, de manera igualitaria, de esos colectivos, grupos o minorías reiteradamente mencionados (Salazar 2015, 23). Por lo tanto, estas medidas no fragmentan para nada la representatividad ni alteran el carácter universal tradicional de la representación. Se podrían alegar motivos similares para negar la fragmentación de la soberanía, pues la misma descansa en los ciudadanos que, de manera natural, se dividen en mujeres y hombres.

Como indica Alfonso Ruiz Miguel,

36

en realidad, desde las cuotas femeninas hasta los distritos personales hay todavía un largo trecho, pues las cuotas afectan únicamente al sufragio pasivo pero no al activo, y de un modo que no convierte a las mujeres en un grupo que vota y se vota a sí mismo aparte, sino que simplemente las garantiza un cierto porcentaje en cualquier candidatura para ser votadas por todos los electores del ámbito territorial correspondiente. A esa diferencia, en apariencia sólo técnica, se liga también una diferencia sustantiva decisiva: la pretensión de la reserva electoral femenina no es obtener una representación diferenciada de las mujeres, consideradas como portadoras de una ideología o unos intereses propios y distintivos, sino incrementar su igualdad en todo el arco de las convicciones y ofertas políticas y, así, promover una sociedad más integrada en su conjunto (Ruiz 1999, 51).

María Luz Martínez Alarcón tampoco considera que la medida provoque una división del pueblo ni del cuerpo electoral, si bien matiza que esto es así siempre que la disposición se entienda como algo provisional y que trate de satisfacer el principio de igualdad en el acceso a cargos representativos; advierte que la argumentación sería distinta si la medida fuese definitiva (Martínez 2008a, 623).

Possible limitación de la libertad de los partidos

Otro de los argumentos recurrentes es que la imposición de las cuotas podría vulnerar la libertad de los partidos políticos en cuanto a sus diversas manifestaciones como sus libertades de expresión, ideológica o para formar las candidaturas.

En este punto es especialmente importante distinguir entre afectar y vulnerar, como se ha demostrado al analizar la incidencia que producen ciertas actuaciones en otros derechos. Se coincide con Martínez Alarcón en que la exigencia de cuotas electorales por parte del legislador sí afecta a la facultad que tienen los partidos políticos de organizarse internamente (Martínez 2008a, 617), a diferencia de lo que opina el Tribunal Constitucional español en la sentencia 12/2008 al afirmar que vulnera dicha facultad y que ello conllevaría la inconstitucionalidad de la medida, aspecto que, según se entiende, no se produce.

Puede haber partidos cuyos ideales sean contrarios a la igualdad entre las mujeres y los hombres o, incluso, que defiendan ideas denominadas machistas. Por ello, Fernando Rey Martínez sí considera que las medidas legales que se imponen a los partidos pueden vulnerar su libertad ideológica, sin embargo, Alfonso Ruiz Miguel entiende que las cuotas afectan o limitan la libertad del partido para elaborar las listas, pero se trata de una limitación admisible pues la libertad de los partidos no es absoluta (Rey 1999; Ruiz 1999). Admitir que dicha libertad puede ser limitada —y, de hecho, se limita— parece una idea razonable. Las leyes electorales imponen a dichas agrupaciones políticas ciertas restricciones a la hora de elaborar sus listas, que, habitualmente, se materializan en el establecimiento de causas de inelegibilidad o incompatibilidad. La existencia de estas ya provoca un límite en la libertad de los partidos.

Martínez Alarcón considera que la medida debería ser inconstitucional, pues no supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Aunque son varios los beneficios que se obtienen, se sacrifican en exceso la libertad de asociación de los partidos y, por ende, el valor del pluralismo político (Martínez 2008a, 619). Quien aquí suscribe no comparte esta opinión, pues el pluralismo político hace referencia a la existencia de diversas ideologías y a que todas ellas sean igualmente respetadas, aspecto que no se coarta porque se imponga una cuota electoral. La composición de la lista no afecta a la defensa de la ideología del partido, pero sí a un elemento básico de la democracia: la posibilidad de que todos participen en ella en condiciones de igualdad.

La autora también afirma que “el legislador no puede regular los partidos políticos de forma que los haga irreconocibles en cuanto a los objetivos y contenidos a cuya satisfacción los destinó el legislador constituyente” (Martínez 2008a, 620). Quien aquí suscribe no cree en absoluto que la inclusión de las cuotas electorales convierta al partido en un ente irreconocible ni que afecte en nada sus objetivos como asociación; es más, la exigencia de cuotas contribuye a que los partidos cumplan de modo correcto con su función pública y que la misma sea más acorde con un Estado democrático.

Martínez Alarcón añade que la paridad no se puede justificar a cualquier precio, que su búsqueda se puede realizar de diversas formas y que no todas son igual de eficaces e igual de válidas (Martínez 2008b, 127). La paridad es un hecho, no hay nada que justificar ya que la sociedad está compuesta por mujeres y hombres; el problema es que, durante siglos, no se ha respetado esta paridad natural, y lo que pretenden dichas medidas es buscar el equilibrio natural que se les ha negado a ellas. Claro que hay otras medidas más coherentes con el resto de los derechos, pero estas no han resultado eficaces.

El partido político es una asociación privada, pero no por ello debe entenderse que sus facultades son ilimitadas. Además, es una asociación de relevancia constitucional y su funcionamiento tiene que ser democrático. Por ejemplo, la Constitución española exige democracia interna en los partidos, mientras que la Ley Orgánica 6/2002 del 27 de junio, de Partidos Políticos, en su artículo 7, apartado 1, también demanda que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos. Son asociaciones privadas que han requerido regulación especial por el reconocimiento de la función que cumplen en los estados democráticos; por lo tanto, son expresión del pluralismo político e ideológico. Por ello, se cuida especialmente su libertad de creación y de autorganización, en la que no parecen encontrar el equilibrio entre el derecho a la libertad y la exigencia de democracia interna (Sevilla 2006).

Para María Macías Jara, exigir criterios de democracia paritaria a los partidos no es un mero condicionante cuantitativo, sino un exponente cualitativo para asegurar la proyección del partido en la representación democrática (Macías 2015, 67). Según la autora, la democracia interna de los partidos es uno de los problemas clave, pues esta no incluye una democracia paritaria. Aunque la exigencia de las cuotas electorales introducidas por la ley ha paliado en cierta medida dicha ausencia paritaria en los partidos, no se ha traducido, según ella, en

igualdad efectiva ni en representación cualitativamente paritaria [...] Si se parte de que la democracia lleva implícita la participación plena de hombres y de mujeres, no se entiende que la estructura interna de los partidos políticos escape a esta exigencia (Macías 2015, 63-4).

Tampoco puede olvidarse la función pública que estas asociaciones desempeñan (Bastida 2009, 21-41). Precisamente, por la labor especial y esencial que cumplen los partidos, la democracia interna paritaria —aunque puede resultar redundante, pues *democracia* y *paridad* deben entenderse como conceptos indisolubles— no puede entenderse como una opción, un buen hacer o una buena voluntad de estos, sino como una obligación:

no se trataría tanto de incentivos o de compensar a aquellos partidos que garanticen convenientemente el equilibrio de mujeres y hombres tanto a nivel interno como externo, como de exigirles como requisito esencial para su misma existencia pública la garantía efectiva de un principio democrático esencial como el de paridad (Salazar 2015, 26).

Es particularmente revelador que en países que se pretenden democráticos, la opinión pública, los medios de comunicación o el discurso político no destaque la exclusión de las mujeres de las instancias y de los lugares de representación y de participación política. Lo que llama la atención no es el déficit democrático de un sistema político institucional que, efectivamente, reserva o reservaba 95 % de los escaños a los hombres en las asambleas legislativas, sino la tentativa de repartir los escaños de una manera más equilibrada entre los sexos conforme al principio de igualdad entre mujeres y hombres (Sevilla 2006).

¿Son medidas temporales de acción afirmativa?

Además de los aspectos vistos hasta el momento, también es habitual en la doctrina encontrar opiniones respecto a la temporalidad de las medidas y su consideración como acciones afirmativas.

Las medidas que incorporan cuotas electorales, por lo general, son entendidas como temporales y deberían desaparecer cuando se entienda que ya no son necesarias.

Así, Laura Albaine considera que dichas medidas deben mantenerse hasta lograr el objetivo principal, que no es otro que la consecución de la igualdad política entre mujeres y hombres. La paridad, por el contrario, es una medida definitiva que reformula la concepción del poder político, redefiniéndolo como un espacio que debe ser compartido igualitariamente entre mujeres y hombres (Albaine 2015, 148). En un sentido similar, Gurrera también coincide en la temporalidad de estas medidas (Gurrera 2004, 273). Por su parte, Blanca Olivia Peña Molina señala que la imposición de cuotas debe entenderse como algo temporal que se mantiene vigente en tanto logre su objetivo; diferente opinión le merece la paridad constitucional pues, en este caso, entiende que se trataría de una medida definitiva, ya que

reformula la concepción del poder político, concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido en partes iguales entre hombres y mujeres; un nuevo “contrato social” para regir la vida en sociedades democráticas (Peña 2014, 35).

Al respecto, Macías Jara considera que no puede entenderse únicamente como una medida temporal que cumpla con un determinado criterio cuantitativo, pues esto podría provocar igualdades ficticias. Una vez que se consigue

dicho porcentaje la norma no debería seguir aplicándose, si bien ello no significa que se haya obtenido una representación de calidad (Macías 2015, 62).

Al analizar la sentencia STC 12/2008, del Tribunal Constitucional de España, María Luz Martínez Alarcón opina que no es posible asegurar con certeza si la medida impuesta por el legislador en cuanto a la exigencia de cuotas se puede interpretar como temporal o definitiva, pues en dicha sentencia se encuentran argumentos en uno y otro sentido (Martínez 2008a, 610). Lo que sí afirma la autora es que se trata de una medida de discriminación inversa y, como tal, debería desaparecer cuando cese la diferencia sustancial que la justificó (Martínez 2008a, 611).

Aunque deberían ser medidas temporales, y aun considerando que no tendrían que entenderse como definitivas, se teme ver lejano el momento en que no sean necesarias, una vez que se hayan superado las ideas patriarcales tan fuertemente enraizadas en la sociedad, y que se pueda decir que se ha alcanzado un alto grado de cultura democrática.

En lo que respecta a su consideración como acciones afirmativas, la mayoría de la doctrina se refiere a las cuotas como medidas relacionadas o basadas en dichas acciones y usa, en muchos casos, conceptos como discriminación o acción positivas, aunque no son sinónimos. De hecho, quienes señalan que la reserva de cuotas no vulnera la Constitución, hacen alusión a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que defiende la existencia de medidas de discriminación positiva, pues, aunque con estas se limita la igualdad de ciertos colectivos, se hace con la finalidad de proteger a otros que han sido considerados tradicionalmente como desfavorecidos en una determinada materia. En este caso, la menor presencia de las mujeres en cargos públicos y representativos legitimaría una medida de este tipo.

Por ejemplo, Gurrera establece que las cuotas son medidas de discriminación positiva (Gurrera 2004, 273), y así también lo entiende Peña Molina al afirmar que

La forma más aceptada y extendida que el principio de discriminación positiva ha sido adoptado en el ámbito internacional para revertir la subrepresentación política de las mujeres, se conoce como cuota de género o cupos (Peña 2014, 35).

Ruiz Miguel opina que de estipularse una medida de reserva electoral femenina —teniendo en cuenta que el artículo fue escrito antes de la entrada en vigor de las medidas—, y, de implementarse, debería considerarse de acción positiva, esto es, una “medida desigual a favor de la igualdad de un grupo discriminado” (Ruiz 1999, 45).

Ignacio Álvarez Rodríguez propone un concepto de acción positiva, como aquella medida o plan público que busca “la igualdad de hecho entre grupos y colectivos con rasgos hasta cierto punto inmutables y a su vez definitorios de su posición, eliminando las barreras y los obstáculos que pudieran existir a tal fin” (Álvarez 2012, 63). Según el autor, las características esenciales del concepto son las siguientes:

- 1) Se trata de medidas temporales que diferencian para igualar y operan conforme a factores transparentes e inmutables (o cuando menos, de costoso cambio).
- 2) Gozan de universalidad y transversalidad.
- 3) La adopción de este tipo de medidas no es ilimitada: la razonabilidad y la proporcionalidad operan como criterios jurídicos a la hora de evaluar su legitimidad (Álvarez 2012, 63).

Sin ánimo de exhaustividad, se hará referencia a la clasificación ofrecida por Rey Martínez; sin embargo, quien aquí suscribe no la comparte plenamente, pese a que su conclusión es similar a la que se trata de defender en este trabajo (opinión que él considera minoritaria), esto es, que las cuotas no pueden entenderse como medidas de acción afirmativa.

Fernando Rey entiende que hablar de medidas de acción afirmativa supone tocar el tema de igualdad de oportunidades, si bien considera que dichas acciones pueden ser de dos tipos: las de discriminación positiva o inversa (las cuales

señala que son iguales) y las de acción positiva. En ambos casos, las medidas consisten en dar un trato distinto y favorable a un colectivo porque sufre algún tipo de desventaja; así, lo que diferencia a ambas categorías es el perjuicio que dicho trato puede provocar en el resto, lo cual solo se produce en la discriminación positiva y no en la acción positiva. Además, el autor apunta que las cuotas no son una discriminación positiva, pues no provocan un perjuicio en los derechos de los candidatos que se sienten excluidos cuando son electas las mujeres, ya que, realmente, no se trata de un derecho, sino de una mera expectativa; sin embargo, tampoco pueden considerarse acciones positivas, pues las cuotas no dan un trato distinto ni favorable a las mujeres (Rey 2013, 43).

En este punto se encuentra el verdadero *quid* de la cuestión. De acuerdo con Macías Jara, la acción positiva es un concepto que se queda corto para alcanzar la democracia paritaria (Macías 2015, 62). Quien aquí suscribe coincide con ella en esta visión, pues hablar de democracia paritaria supone mucho más que cuotas electorales paritarias, por lo que se tendría que ir más allá, pues resulta dudoso denominar acción afirmativa al hecho de que el legislador obligue a cumplir unas cuotas electorales. Hay que puntualizar que no se trata de favorecer a un colectivo desfavorecido ni señalar a la medida como correctora. Por lo general, cuando se habla de acciones afirmativas se hace referencia a situaciones cuyo punto de partida no es el mismo, aunque se entiende que el punto de llegada sí debe serlo. Eso no se da en el ámbito de la representación política en el que tanto mujeres como hombres, en teoría, parten del mismo punto, pues el sufragio pasivo les es reconocido a ambos. Lo que esta medida provoca es que el derecho sea real y efectivo para ambos sexos, lo cual, a lo largo de los años, no ha sido aplicado (Macías 2015, 63). Lo anterior da a entender que la ciudadanía no se mueve en el ámbito del derecho social, sino en el del derecho democrático gracias al reconocimiento del sufragio universal.

Más allá de las distinciones que maneja la doctrina, el Tribunal Constitucional español consideró, en términos generales y mediante una referencia muy sucinta de algunas de sus interpretaciones, que estas medidas consisten en dar un trato distinto para provocar un beneficio,²³ sin embargo, no dan un trato de favor a un colectivo para equilibrar una situación históricamente discriminatoria, sino, al contrario: lo otorgan a dos colectivos, consistentes en mujeres y hombres.

²³ Algunos ejemplos se pueden encontrar en las sentencias 128/1987 del 16 de julio y 269/1994 del 3 de octubre.

Respecto a la reserva de plazas para personas con discapacidad, sí existen medidas de acción afirmativa, pues, finalmente, sí pueden conseguir un cargo, pero con menos calificación que alguien sin discapacidad. Aunque el punto de partida no es el mismo, se pretende, con dichas acciones, que ambos puedan conseguir igual punto de llegada. No obstante, en el ámbito político no se produce esta circunstancia, pues, además de que el derecho al sufragio pasivo se reconoce por igual a mujeres y hombres, no se tienen en cuenta ciertos méritos que puedan dar lugar a derechos adquiridos en cuanto al acceso.

A diferencia de lo que suele ocurrir en ámbitos como el laboral, el funcional o el académico, en el ámbito político los méritos no sirven para atribuir derechos previos conforme a los que quepa afirmar que se ha producido una preferencia discriminatoria o injusta. En efecto, tengan la importancia que tengan en el ámbito político, los méritos ahí no se pueden medir como en aquellos otros ámbitos, atendiendo a baremos objetivables de antigüedad, habilidades o conocimientos, sino, todo lo más, mediante una elección o cooptación exenta de la obligación de cualquier justificación y en la que es difícil negar que interviene de hecho y de manera muy relevante un sesgo sexista a favor de las candidaturas masculinas (Ruiz 1999, 49).

Muy acertadamente, Ruiz Miguel afirma que

es cierto que la limitación que imponen las cuotas puede tener como resultado la no colocación de varones que sin ellas tal vez habrían sido incluidos en la lista. Ahora bien, ¿eso produce una discriminación injusta contra los varones por tales exclusiones? En realidad, afirmar que en tales casos hay discriminación en favor de las mujeres parece presuponer que ellas no habrían sido propuestas de no ser por la reserva, pero eso no hace sino confirmar que la libertad de propuesta viene operando de hecho para tratar preferentemente a los varones en las listas, consagrando la tradicional discriminación contra las mujeres en el ámbito de las elecciones políticas (Ruiz 1999, 45).

Fernando Rey considera que las cuotas son garantías contra una discriminación indirecta o de impacto; concluye lo anterior tras responderse la siguiente pregunta:

¿Cómo se llaman en derecho antidiscriminatorio estas situaciones en las que no hay diferencias de trato formales y expresas entre mujeres y hombres, pero que, de hecho, por la diversa situación fáctica en que se encuentran

mujeres y hombres (por la vigencia de los estereotipos sociales) se producen resistencias severas, un suelo pegajoso para avanzar en la igualdad real entre ellos (y es evidente que no habría igualdad real mientras no haya un número de representantes que refleje aproximadamente el porcentaje de mujeres y de hombres que hay en la sociedad)? A esto se le denomina discriminación indirectas o de impacto, que es una clase de la llamada discriminación por indiferenciación, que personalmente prefiero llamar discriminación por igualación (Rey 2013, 41).

Reserva de cuotas en el ordenamiento jurídico español

Regulación estatal

Es importante matizar que el sistema de cuotas que exige la ley electoral estatal —que será analizado a continuación— impide que se pueda hablar de paridad electoral, pues no se está ante un sistema paritario, sino equilibrado. Este, básicamente, trata de conseguir un equilibrio entre los sexos en el conjunto de la candidatura, pero no exige paridad total. Por ello, en el sistema español es más propio hablar de democracia equilibrada, pues no es 100 % paritaria.

En 2007 se aprobó, por las Cortes Generales, la Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, ley de igualdad). Uno de los principales objetivos que este ordenamiento pretende, como lo indica su título, es terminar con todas las manifestaciones discriminatorias en razón de sexo que aún existen, pues, pese a haberse conseguido avances muy importantes en la materia, estos no han sido suficientes para alcanzar la igualdad plena y efectiva entre mujeres y hombres. La exposición de motivos hace referencia a diversos elementos que demuestran que todavía queda camino por andar hasta que sea posible hablar de plena igualdad: la violencia de género, la desigualdad salarial, la dificultad de las mujeres para conciliar la vida familiar y laboral y la escasa presencia de ellas en cargos directivos, políticos o de responsabilidad.

Con la intención de paliar y mejorar esta situación, la ley de igualdad estableció una serie de instrumentos jurídicos encaminados no solo a favorecer la igualdad entre mujeres y hombres, sino para fomentar la presencia de ellas en distintos ámbitos, al establecer medidas preventivas contra las conductas discriminatorias, políticas activas encaminadas a la plena efectividad del principio

de igualdad, así como la creación de diversos instrumentos, como la Comisión Interministerial de Igualdad, acciones para fomentar la igualdad en la empresa privada e informes del impacto de género.

La aprobación de la ley de igualdad ha supuesto que numerosas disposiciones legales deban ser modificadas, pues su contenido se ha visto afectado con la aparición de esta nueva regulación. Aunque de manera sucinta, sí resulta interesante poner de manifiesto algunos ejemplos. Una de las leyes modificadas es la Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial; entre las diversas modificaciones llevadas a cabo por la ley de igualdad está la creación de la Comisión de Igualdad. Así, se dispone que

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial elegirá anualmente, de entre sus Vocales, por mayoría de tres quintos y atendiendo al principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres, a los componentes de la Comisión de Igualdad, que estará integrada por cinco miembros. La Comisión de Igualdad deberá actuar con la asistencia de todos sus componentes y bajo la presidencia del miembro de la misma que sea elegido por mayoría. En caso de transitoria imposibilidad o ausencia justificada de alguno de los miembros, se procederá a su sustitución por otro Vocal del Consejo, preferentemente del mismo sexo, que será designado por la Comisión Permanente. Correspondrá a la Comisión de Igualdad asesorar al Pleno sobre las medidas necesarias o convenientes para integrar activamente el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial y, en particular, le corresponderá elaborar los informes previos sobre impacto de género de los reglamentos y mejorar los parámetros de igualdad en la Carrera Judicial (Ley Orgánica 6/1985).

La ley de igualdad también ha incorporado modificaciones en la Ley 1/2000, del 7 de febrero, de Enjuiciamiento Civil. Uno de los aspectos más reseñables es la ampliación de la legitimidad cuando se trata de la defensa del derecho a la igualdad de trato entre mujeres y hombres; en dicha norma, se estipula que

Para la defensa del derecho de igualdad de trato entre mujeres y hombres, además de los afectados y siempre con su autorización, estarán también legitimados los sindicatos y las asociaciones legalmente constituidas cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, respecto de sus afiliados y asociados, respectivamente. Cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos

corresponderá exclusivamente a los organismos públicos con competencia en la materia, a los sindicatos más representativos y a las asociaciones de ámbito estatal cuyo fin primordial sea la igualdad entre mujeres y hombres, sin perjuicio, si los afectados estuvieran determinados, de su propia legitimación procesal. La persona acosada será la única legitimada en los litigios sobre acoso sexual y acoso por razón de sexo (Ley 1/2000).

La Ley 29/1998 del 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, sufrió modificaciones de manera similar a la Ley 1/2000.

Otra de las normas afectadas por la ley de igualdad es la Ley 14/1986, del 25 de abril, General de Sanidad, cuyas modificaciones van encaminadas a garantizar que las políticas y los programas de salud respeten el principio de igualdad y que, además de que no se produzcan discriminaciones entre mujeres y hombres, se tengan en cuenta las diferencias físicas entre ambos,

comprendiendo la educación diferenciada sobre los riesgos, características y necesidades de mujeres y hombres. La prestación de los productos terapéuticos precisos, atendiendo a las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres (Ley 14/1986).

También se ha visto afectada la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/1995, del 24 de marzo. Entre las diversas modificaciones introducidas, cabe destacar que

la negociación colectiva podrá establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres a todas las profesiones. A tal efecto podrá establecer reservas y preferencias en las condiciones de contratación de modo que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia para ser contratadas las personas del sexo menos representado en el grupo o categoría profesional de que se trate (Real Decreto Legislativo 1/1995).

En el marco laboral se incluyen numerosas novedades, por ejemplo, será considerado nulo el despido que se realice a la trabajadora durante el embarazo, la baja maternal (también se incluye la adopción y el acogimiento), el periodo de lactancia (estos aspectos se incorporaron como modificación de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/1995, del 7 de abril), y se tomará como discriminatoria la oferta de empleo que se refiera únicamente a uno de los sexos, salvo que se trate de un requisito

profesional esencial para desarrollar esa actividad, considerándose que siempre es discriminatoria si dicho requisito hace referencia al esfuerzo físico (aspectos incorporados como modificación de la Ley 56/2003, del 16 de diciembre, de Empleo).

Otros ámbitos que también se han visto afectados por la ley de igualdad son los relacionados con el personal que conforma el cuerpo de la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas. Sendas leyes —la Ley 42/1999, del 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, y la Ley 17/1999, del 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas— determinan que la composición, incompatibilidades y normas de funcionamiento de los órganos de evaluación deberán adecuarse, en lo posible, a composiciones equilibradas en lo que a mujeres y hombres se refiere.

Además de los efectos que dicha ley de igualdad provoca en otras normas ya existentes se incluye, por ejemplo, un título completo dedicado a la igualdad y los medios de comunicación, aspecto bastante importante si se tiene en cuenta la gran repercusión que estos tienen en la sociedad en general y en la juventud y la infancia en particular. Así, se prevén

50

medidas de fomento de la igualdad en los medios de comunicación social, con reglas específicas para los de titularidad pública, así como instrumentos de control de los supuestos de publicidad de contenido discriminatorio (Ley Orgánica 3/2007, apartado IV de la exposición de motivos).

Asimismo, se establece que

Los medios de comunicación social de titularidad pública velarán por la transmisión de una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres en la sociedad, y promoverán el conocimiento y la difusión del principio de igualdad entre mujeres y hombres (Ley Orgánica 3/2007, artículo 33, título III).

Sin ánimo de exhaustividad, pues sobrepasaría el objetivo esencial de este trabajo, se han expuesto algunos ejemplos de las novedades introducidas por la ley de igualdad, con la única intención de poner de manifiesto su importancia y, sobre todo, su transversalidad y el interés del poder público para que la igualdad penetre en todos los ámbitos jurídicos y sociales posibles.

Analizar a fondo la repercusión que ha tenido esta ley en otras normativas necesitaría un trabajo autónomo; sin embargo, será necesario detenerse para

apreciar con detalle una de las principales novedades que aporta esta normatividad y que sirve como fundamento principal de este trabajo. La modificación a la Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, de Régimen Electoral General (en adelante, ley electoral), introdujo el tan polémico y debatido equilibrio en las listas electorales, la cual ha sido objeto de un recurso y una cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, así como de numerosos debates y conflictos políticos y sociales.

Una de las máximas preocupaciones para el legislador es la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito político y que se consiga una presencia igualitaria de ambos sexos. Con esta ley, lo que se pretende es asegurar una representación similar de mujeres y hombres en los cargos de mayor responsabilidad; para ello, se opta porque las listas electorales tengan una composición equilibrada en cuanto a género se refiere.

La disposición adicional segunda de la ley de igualdad introduce una importante modificación en la ley electoral.²⁴ La principal novedad se produce por la

²⁴ La disposición adicional segunda dice textualmente lo siguiente:

“Modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

Se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los siguientes términos:

Uno. Se añade un nuevo artículo 44 bis, redactado en los siguientes términos:

Artículo 44 bis.

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

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 mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.

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

3. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en los anteriores apartados.

4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico.

Dos. Se añade un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 187, redactado en los siguientes términos:

Lo previsto en el artículo 44 bis de esta Ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes.

Tres. Se añade un nuevo párrafo al apartado 3 del artículo 201, redactado en los siguientes términos:

Lo previsto en el artículo 44 bis de esta Ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes.

incorporación del artículo 44 bis,²⁵ el cual, en términos generales, dispone que las candidaturas que se presenten a las elecciones deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de tal forma que cada uno de los sexos debe suponer como mínimo 40 % del conjunto de miembros que formen esa lista electoral.²⁶

Su ámbito de aplicación es el más amplio posible, en el que se prevé la misma fórmula de equidad electoral para los aspectos autonómico, local e incluso supraestatal cuando se trata de la elección de diputados al Parlamento Europeo. Además, respecto a los comicios autonómicos, la ley matiza que las normatividades en la materia de cada comunidad autónoma podrán prever otras medidas que favorezcan una mayor presencia de las mujeres en las candidaturas.²⁷

El desacuerdo que provocó la citada ley de igualdad, en lo que respecta a la modificación operada en materia electoral, se produjo prácticamente desde su entrada en vigor: la ley se aprobó en marzo de 2007 y, en mayo de ese mismo año, se planteó la primera cuestión de constitucionalidad frente a ella.

Una vez presentadas las candidaturas para la celebración de elecciones (en este caso, los comicios locales celebrados en mayo de 2007), la Junta Electoral de la Zona de Icod de los Vinos, en Santa Cruz de Tenerife, se negó a realizar la proclamación de una candidatura por no cumplir lo previsto en el artículo 44 bis de la ley electoral (el ya mencionado equilibrio en las listas electorales).

Cuarto. Se modifica el apartado 2 de la disposición adicional primera, que queda redactado en los siguientes términos:

2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del título I de esta Ley Orgánica:

1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152.

Cinco. Se añade una nueva disposición transitoria séptima, redactada en los siguientes términos:

En las convocatorias a elecciones municipales que se produzcan antes de 2011, lo previsto en el artículo 44 bis solo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes, aplicándose a partir del 1 de enero de ese año la cifra de habitantes prevista en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 187 de la presente Ley" (Ley Orgánica 3/2007, disposición adicional segunda).

²⁵ Aunque también se hacen pequeñas modificaciones en los artículos 187, apartado 2; 201, apartado 3, y en la disposición adicional 1^o2. de la ley electoral.

²⁶ Hay tres supuestos en los que no se aplica la medida de paridad: hasta 2011, a los municipios que no superen los 5.000 habitantes (ley electoral, disposición transitoria séptima); a partir de 2011, a los municipios que no superen los 3.000 habitantes (ley electoral, artículo 182, apartado 2), y a las islas que no superen los 5.000 habitantes (ley electoral, artículo 201, apartado 3).

²⁷ En lo que se refiere a las elecciones autonómicas, se debe entender que la regulación que realiza la ley electoral estatal es de mínimos, pues la ley en la materia de la comunidad autónoma puede mejorar lo previsto en la ley electoral estatal. Como se verá más adelante, esto ya se venía produciendo en determinadas comunidades autónomas.

El representante del partido político al que se le negó la proclamación de la candidatura consideró que la previsión del artículo 44 bis es inconstitucional y presentó un recurso contencioso electoral ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife; el juez titular de dicho juzgado planteó la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para que, como máximo intérprete de la ley fundamental, dirima si la normativa en cuestión es o no acorde con ella.

Además de la citada cuestión planteada por el juez, el asunto también llegó al Tribunal Constitucional por medio de un recurso de inconstitucionalidad. El 21 de junio de 2007, un grupo de diputados del Partido Popular presentaron ante ese órgano constitucional un recurso de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional segunda de la ley de igualdad, pues consideraron que vulneraba determinados preceptos de la Constitución. El 29 de enero de 2008, el Tribunal dictó la sentencia en la que resolvió no solo dicho recurso, sino también la cuestión de inconstitucionalidad que, meses antes, se había planteado desde el juzgado de Santa Cruz de Tenerife.

Más adelante se revisarán los argumentos empleados por el alto tribunal al respecto.

Regulación autonómica

Antes de implantar la reserva de cuotas en el ámbito estatal, diversas comunidades autónomas habían regulado en el mismo sentido. Así, las leyes electorales de Castilla-La Mancha²⁸ y de las Islas Baleares²⁹ fueron modificadas en 2002, estableciendo que las listas electorales debían alternar mujeres y hombres al instaurar el conocido principio de cremallera. El entonces presidente José María Aznar López planteó un recurso de inconstitucionalidad frente a ambas; posteriormente, hubo un cambio de gobierno y el proceso se extinguió en los dos casos por desistimiento del abogado del Estado.

²⁸ Ley 5/1986, del 23 de diciembre, modificada por la Ley 11/2002, del 27 de junio, y que incluye la paridad electoral.

²⁹ Ley 8/1986, del 26 de noviembre, modificada por la Ley 6/2002, del 21 de junio, y que incluye la paridad electoral.

Como se puede ver, en estos casos se exige un mayor equilibrio que en el ámbito estatal, pues mientras la ley electoral estatal exige una equidad flexible de 40 % como mínimo a favor de un sexo y de 60 % como máximo a favor de otro, las leyes electorales autonómicas prevén una paridad rígida al estipular 50 % para cada sexo.

Cabe discutir la constitucionalidad de la regla de paridad estricta en las listas electorales. En la medida que constituye una cuota inflexible y sin matizaciones resulta una limitación excesiva de la libertad de configuración de las listas de candidatos (Montoya y Sánchez-Urán 2007, 266).

La ley electoral de Andalucía³⁰ también se modificó en 2005, para establecer la alternancia de mujeres y hombres como fórmula a la hora de elaborar las listas de candidatos. Por su parte, la ley electoral del País Vasco³¹ operó una modificación similar, pero con la siguiente fórmula: “las listas deben estar integradas al menos por un 50 % de mujeres” (Ley 5/1990). Ambas modificaciones también fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional por diputados del Partido Popular, mediante el recurso de inconstitucionalidad.

³⁰ Ley 1/1986, del 2 de enero (modificación incorporada por la Ley 5/2005, del 8 de abril).

³¹ Ley 5/1990, del 15 de junio (modificación incorporada por la Ley 4/2005, del 18 de febrero).

Fundamentos del Tribunal Constitucional español respecto a la imposición de cuotas electorales

Como se expuso anteriormente, las primeras exigencias legales en cuanto a la paridad electoral llegaron en 2002 de la mano de las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha e Islas Baleares. Ambas leyes fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional mediante un recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, el proceso finalmente se extinguió por desistimiento del abogado del Estado y, por tanto, el Tribunal no se pronunció al respecto.

La imposición estatal de cuotas electorales, como se ha visto, llegó con una modificación en 2007, y frente a dicha ley se interpuso una cuestión y un recurso de inconstitucionalidad. Ambos procedimientos fueron resueltos mediante una única sentencia por parte del alto tribunal, la STC 12/2008 del 29 de enero, la cual se comentará con detalle a continuación.

En 2005 se volvieron reformar las leyes electorales de otras dos comunidades autónomas, Andalucía y País Vasco, y ambas también fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional. Sendos recursos fueron resueltos por la STC 13/2009, del 29 de enero, para la ley del País Vasco, y por la STC 40/2011, del 31 de marzo, para la ley andaluza. La sentencia de 2011 recapituló argumentos de las dos anteriores, y, de igual forma, la de 2009 se basó en los emitidos por la sentencia de 2008 para los recursos estatales.

A continuación, se expondrán, por tanto, los principales argumentos ofrecidos por el alto tribunal en la primera de las sentencias, que sirvieron como referente en los pronunciamientos posteriores.³²

³² Existen numerosos trabajos que analizan a profundidad la mencionada jurisprudencia. Véanse Martínez (2008a, 63), Álvarez (2012, 128 y ss.) y Biglino (2008, 277-99).

Los fundamentos ofrecidos por el Tribunal Constitucional concluyen con la desestimación de ambos planteamientos, tanto del recurso como de la cuestión.

- 1) En el fundamento jurídico 2, el Tribunal Constitucional advirtió que, aunque el derecho internacional no puede ser considerado como un canon adecuado para determinar la constitucionalidad de una norma con rango legal, sí reconoce la importancia del citado derecho, así como del comparado, cuando se trata de la interpretación de derechos fundamentales. Pone de relieve que, en ambos casos, tanto en el ámbito internacional como en el seno del Consejo de Europa, la búsqueda de la igualdad formal y material entre mujeres y hombres se considera la piedra angular del derecho internacional, si bien estos textos no se pronuncian en torno a los instrumentos concretos que deba utilizar cada Estado para conseguir dicha igualdad, sino que deben entenderse como mandatos genéricos en favor de la igualdad entre mujeres y hombres.

Sin salir del ámbito europeo, se trata de comparar la situación de España con la acontecida en otros estados cercanos, como Italia o Francia, donde la incorporación de estas medidas ha requerido una reforma constitucional previa. Como se ha comentado, el Tribunal Constitucional consideró de manera acertada que, respecto a España, dicha reforma previa no es necesaria, pues ya el constituyente prevé en el artículo 9, apartado 2, que los poderes públicos no solo deben remover los obstáculos necesarios, sino promover y facilitar la participación política.

- 2) El Tribunal considera que la ley que es objeto del recurso establece una fórmula de equilibrio entre ambos sexos, pero sin favorecer a uno o a otro. Por ello no puede entenderse, en palabras del Tribunal, como una medida de discriminación inversa, pues no se perjudica a un sexo para favorecer a otro. Los porcentajes que prevé la ley se establecen por igual para mujeres y hombres. Además, no se trata de una fórmula estrictamente paritaria, pues no se exige 50 % para cada sexo, sino que se permite una repartición de 40-60 %, sin que se establezca cuál parte debe cumplir con 40 y cuál con 60. El género no puede compararse con otro tipo de criterios, como la edad o la raza, en cuyo caso se podría hablar de mayorías o minorías; respecto al sexo, la realidad es que son dos grupos repartidos porcentualmente de manera equilibrada en la sociedad (fundamentos jurídicos 3 y 5).
- 3) En cuanto a la posible afectación del derecho de sufragio pasivo o el derecho a participar en los asuntos públicos, aclara que la medida impuesta

- solo tiene por destinatarios a aquellos que pueden presentar candidaturas, esto es, partidos políticos, coaliciones de partidos, federaciones y grupos de electores. Por tanto, la medida ni puede ser considerada una causa de inelegibilidad ni afecta a los derechos de titularidad y de ejercicio individual.
- 4) Otro de los aspectos más discutidos es la legitimidad para imponer dichas medidas a un partido político y si tal imposición no afecta la configuración de estos. El Tribunal vuelve a recordar el artículo 9, apartado 2, de la carta magna, que expresa la voluntad del constituyente de conseguir no solo la igualdad formal, sino también la sustantiva, material o real, y el cual encomienda al legislador a actualizar y materializar esa igualdad real. Del artículo 9, apartado 2 —junto a otros que inciden en ese ámbito—, deriva la justificación constitucional para establecer medidas como las que se discuten (fundamento jurídico 4). De igual modo, considera que los partidos políticos, debido a las funciones especiales que desempeñan, son un cauce válido para cumplir las exigencias del mencionado artículo (fundamento jurídico 5).
 - 5) El alto tribunal también consideró que las medidas recurridas persiguen la efectividad del artículo 14 (relacionado con la igualdad) de la Constitución española en el ámbito de la representación política, en el que las mujeres siempre han estado preteridas. La disposición impugnada no solo permite que el partido cumpla como instrumento para la participación política, sino que, además, se haga realidad la efectividad que se propugna en el artículo 9, apartado 2, de la carta magna (fundamento jurídico 5).
 - 6) Recuerda la diversidad de funciones que cumple el partido político en la sociedad como instrumento de participación política y como medio de expresión del pluralismo y de la manifestación de la voluntad popular. Ello supone que la sociedad se encuentra ante una asociación especial, diferente de otro tipo de asociaciones, por lo que resulta legítimo que el legislador pueda definir los términos en el ejercicio de sus funciones (fundamento jurídico 5).
 - 7) Otra de las dudas recurrentes es respecto a la afectación que esas medidas provocan en la libertad que tienen los partidos a la hora de presentar candidaturas. El Tribunal afirma que dicha libertad no puede ser absoluta y que puede limitarse en atención a otros bienes y valores constitucionalmente protegidos, como es el hecho de perseguir la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (fundamento jurídico 5).
 - 8) También se ha hecho referencia a que dichas medidas podrían atentar contra la libertad ideológica de los institutos políticos. La normativa que se

impugna no impide que haya partidos con ideas contrarias a la igualdad entre mujeres y hombres o que defiendan ideas feministas o machistas, pues, como ha reiterado el Tribunal en numerosas ocasiones, la ciudadanía no se encuentra ante una democracia militante y, por tanto, cualquier ideología es perfectamente defendible. Lo que exigen las medidas es que, para defender esas ideas, se debe partir de candidaturas que estén formadas por mujeres y hombres (fundamento jurídico 6).

- 9) En el último fundamento se analiza la posibilidad planteada por los recurrentes de que la medida pueda suponer una fragmentación del electorado. El Tribunal niega esta posibilidad y considera que no hay riesgo de que el interés general se diluya o se fragmente en intereses parciales. La exigencia de equilibrio en las candidaturas se asienta en un criterio que es natural: la existencia de dos sexos. Puesto que hay una igualdad efectiva en cuanto a la división de la sociedad en sexos, lo que se pretende es no desvirtuar esta realidad en el ámbito político por la excesiva presencia de uno de ellos. Los candidatos defienden sus ideas políticas ante un cuerpo electoral único y si finalmente cuentan con el respaldo para gobernar, lo harán para ese mismo cuerpo electoral sin diferenciar entre mujeres y hombres. Tampoco perjudicaría a la unión del pueblo soberano, al ser este entendido como una unidad ideal en la que se imputa el poder constituyente (fundamento jurídico 10).

Con base en lo anterior, el Tribunal Constitucional desestimó tanto la cuestión como el recurso de inconstitucionalidad y consideró que la norma impugnada es acorde con la Constitución.

Violencia política o violencia electoral

Como se ha manifestado a lo largo del presente trabajo, el reconocimiento del sufragio para ambos sexos afortunadamente termina con la exclusión *de iure* que las mujeres han sufrido durante siglos, mientras que la adopción de medidas encaminadas a una mayor participación de ellas en la vida pública, especialmente la política, trata de eliminar la exclusión que han sufrido *de facto*. Sin embargo, como se ha visto, en ocasiones las cuotas son utilizadas de manera poco ética, incluso fraudulenta, aparentando una igualdad que en la práctica no se produce.

Lo que en ocasiones es un uso fraudulento o poco ético de la ley se ha convertido, en algunos casos, en auténticos ataques contra las mujeres, los cuales han llegado, incluso, a la coacción y la violencia física. Su aparición no deja de ser una manifestación más de la violencia que ellas han padecido en otros ámbitos, y responde al hecho de que las sociedades están fuertemente marcadas por un sistema patriarcal en el que todavía se es reticente a que las mujeres se incorporen a sectores que tradicionalmente han sido dominados por los hombres.

El incremento de las mujeres en la competencia político electoral promovido por las cuotas y la paridad ha sido percibido como una amenaza por los varones, quienes han reforzado el ejercicio de prácticas de violencia física y psicológica contra las mujeres, ahora expresadas en el ámbito político como estrategia para mantener espacios de poder (Albaine 2015, 151).

Como se adelantó desde el inicio, dichos comportamientos se han empezado a englobar en un concepto cada vez más usado y conocido: la violencia política o electoral. De acuerdo con Laura Albaine,

la competencia electoral en términos de género suele estar acompañada por el fenómeno del acoso y violencia política de género, entendida como una expresión de violencia de género en el espacio político que obstruye los derechos políticos y los derechos humanos de las mujeres (Albaine 2015, 147).

Las referencias a la violencia de género son numerosas en todo el mundo, ya sea mediante documentos jurídicos estatales o internacionales ampliamente ratificados; sin embargo, las menciones específicas a la violencia política aún son reducidas. Su tratamiento normativo en Europa todavía puede considerarse escaso, pero, sin duda, se encuentran ejemplos que ponen de manifiesto la existencia de dicha violencia. Por ejemplo, en abril de 2017, la eurodiputada del Partido Socialista Obrero Español, Iratxe García, reconoció que fue amenazada de muerte por medio de un tuit justo después de la polémica con el eurodiputado polaco Janusz Korwin-Mikke. Dicha amenaza se originó a raíz de que ella defendiera a las mujeres ante las palabras de Korwin-Mikke, quién las definió como “más débiles, más pequeñas y menos inteligentes”³³.

En otros lugares, este tipo de violencia es más habitual; así, Albaine centra su análisis en América Latina al afirmar que

60

muchas de las mujeres que deciden participar en la competencia político-electoral en la región, suelen ser percibidas como una amenaza a la hegemonía masculina y frecuentemente se apela al ejercicio de la violencia como estrategia para expulsarlas del espacio público (Albaine 2015, 152).

La autora hace referencia a algunas de las actuaciones que se realizan contra las mujeres y que conformarían el contenido de ese tipo de violencia, las cuales consisten en

la obligación de renunciar a su banca una vez que han sido electas, la existencia de obstáculos al normal ejercicio de sus tareas, la prohibición a expresarse, la difamación, el acoso a través de los medios, insultos, calumnias, violencia sexual, agresión física, dominación económica en el plano doméstico y político y la persecución de sus parientes y seguidores (Albaine 2015, 152).

Un claro ejemplo del uso fraudulento que se ha hecho de estas medidas ocurrió en México en 2009 con el caso Juanitas, en el que varias diputadas electas

³³ Para consultar la noticia completa, véase lavanguardia.com (s. f.).

decidieron renunciar a su escaño, sin motivo aparente, dando paso a sus compañeros varones para ocupar sus puestos como suplentes. Con esta actuación, se consideró que se estaba cumpliendo con la letra de la ley, aunque solo en apariencia, pues el objetivo final era que los puestos fueran desempeñados por hombres. El caso dio lugar a la sentencia SUP-JDC-12464/2011, una importante resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en virtud de la cual se estableció como obligatorio que tanto el candidato titular como el suplente cumplan con las cuotas, de tal forma que el suplente debe ser del mismo sexo que el titular que renuncia. Al respecto, se dice expresamente que

de lo anterior, se advierte que la finalidad es llegar a la paridad y que la equidad de género busca el equilibrio en el ejercicio de los cargos de representación popular. Por tanto, las fórmulas que se registren a efecto de observar la citada cuota de género, deben integrarse con candidatos propietario y suplente, del mismo género, pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral citado (Justia México s. f.).

Años después se repitió en México una situación similar, en septiembre de 2018, con el caso Manuelitas, en Chiapas, cuyo *modus operandi* fue idéntico: la renuncia voluntaria de algunas mujeres diputadas con la intención de que sus puestos fueran ocupados por hombres. Afortunadamente, la situación se solventó de manera distinta al caso Juanitas, “en esta ocasión la autoridad electoral aprobó un punto de acuerdo para que se redistribuyan y reasignen los espacios políticos para mujeres” (Forbes México s. f.).

Quizá por ello, el reconocimiento de dicho concepto sí se ha producido de manera más específica y explícita mediante la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres, la cual fue adoptada durante la VI Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, en Lima, Perú, el 15 de octubre de 2015. En ella, se pretende llamar la atención respecto de las múltiples manifestaciones de acoso y violencia sufridas por las mujeres en el ámbito de la política, y se hace un llamado para prevenir, atender y sancionar estos delitos.

Sin embargo, la aparición de este tipo de situaciones no puede provocar un retroceso en lo conseguido, ya que deberá ser el ordenamiento jurídico el que

establezca los mecanismos de control y de tutela para estos casos.³⁴ Así, Rey Martínez se refiere a este asunto, si bien respecto de los casos que se han producido en México, al afirmar que “Frente a cualquier pretensión de esta clase se ha erguido como un muro la jurisprudencia del Tribunal Electoral, que se ha tomado la igualdad de género electoral absolutamente en serio” (Rey 2013, 24). Es posible que esta sea una tarea pendiente en Europa, donde si bien no se dan tantos casos de violencia física, sí son cada vez más frecuentes los de violencia verbal, principalmente los que usan las redes sociales como escudo.

Es de particular interés el estudio realizado por Ana Cecilia Escalante Herrera y Nineth Méndez Aguilar para la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, el cual, si bien se centra en las elecciones locales, podría trasladarse a cualquier otro tipo de ámbito. En él, ofrecen una clara definición de la violencia política, analizan las diversas formas de discriminación que puede contemplar, así como su clara relación con otras formas de violencia, como el acoso sexual, aunque quizás lo más esperanzador sea la propuesta que hacen al final en cuanto a las estrategias para combatir y eliminar dicha violencia.

Las autoras proponen una serie de estrategias generales que abarcan desde la formación de las mujeres, su organización como sujetos políticos, la mayor concienciación en igualdad y equidad, el fomento de la solidaridad entre ellas y el fortalecimiento de las responsabilidades que ejercen las mujeres en el sector político.

Pero, además de estas estrategias generales, proponen otras más específicas que se dividen en tres categorías:

- 1) En lo personal o familiar. Empoderar a las mujeres para que no cedan su espacio de liderazgo, fortalecer su autoestima y promover la corresponsabilidad del trabajo doméstico o el cuidado de hijos o adultos mayores.
- 2) En el partido político. Más formación para las mujeres desde el propio partido, incremento en las políticas de igualdad y comités de ética más activos dentro del partido, así como una mayor y mejor identificación de las conductas que pueden provocar violaciones de derechos.
- 3) En la propia municipalidad. Elaboración de reglamentos y directrices en la materia, fomentar el derecho a la información pública, tipificar situaciones de acoso político y aumentar la sensibilización (ONU Mujeres s. f.).

³⁴ Resulta curioso que se den situaciones como la ocurrida en Nicaragua, donde sí se prevén medidas de carácter paritario; sin embargo, ante su incumplimiento, no se establecen sanciones de ningún tipo.

Conclusiones

La paridad debería entenderse como un elemento esencial de la democracia, por lo que todo Estado democrático debe considerarla como algo implícito, de su propia esencia. La democracia implica precisamente eso: que todos participen y puedan adoptar decisiones. Si de manera natural el mundo se divide en mujeres y hombres, hay que entender que ese *todos* está formado por ambos sexos.

Aunque esto debería considerarse una obviedad, lo que sí resulta notorio es que las mujeres, a lo largo de la historia, han estado relegadas en numerosos aspectos, sobre todo cuando se trata del ámbito público y la representación; por ello, la participación en la política ha sido uno de los grandes desafíos para ellas, pero, afortunadamente, y poco a poco, se está convirtiendo en una realidad. Sin embargo, el camino ha sido duro y lento, y, aunque en el caso del voto activo su participación se ha normalizado casi de forma plena, no ha sido así con el sufragio pasivo, en el que la presencia femenina siempre ha sido mucho menor que la de los varones.

Ciertamente, la sociedad evoluciona, la participación de las mujeres va en aumento y su presencia en cargos representativos se considera cada vez más natural. De igual modo, los partidos políticos han establecido medidas internas para favorecer esta incorporación; sin embargo, dicha evolución ha sido lenta y la cantidad de mujeres dedicadas a estos ámbitos no ha sido la deseable.

Para impulsar una mayor participación de las mujeres, se han adoptado, en gran número de estados, medidas encaminadas a reservar determinadas cuotas electorales, de tal forma que deban respetarse ciertos porcentajes entre el sexo femenino y el masculino.

La imposición de estas medidas no ha estado exenta de polémica, pues existen numerosas dudas en cuanto a su adecuación. La afectación (y hasta la vulneración, de acuerdo con algunos autores) de valores tan esenciales como

la unidad estatal o la propia ideología y libertad de los partidos ha provocado que, incluso, se hayan tenido que soportar sospechas en cuanto a su constitucionalidad.

Lo cierto es que estas se han implantado de manera bastante generalizada y su adopción, al menos en términos globales, sí ha permitido una mayor incorporación de las mujeres en el mundo político, si bien ha provocado otras desviaciones o afectaciones. A la fecha, continúa siendo habitual el mal uso de la ley con la intención de aparentar una respetuosa aplicación de esta, pero que, finalmente, termina por provocar un perjuicio para las mujeres. Su especial colocación en las listas al ocupar los últimos lugares, en la mayor parte de los casos, y desempeñar puestos menos atractivos o de menor responsabilidad —que en ocasiones se consideran como una especie de relleno para cumplir con la norma, obviando su auténtica valía— son solo algunos de los ejemplos que ponen de manifiesto ese uso fraudulento de la ley.

Todo ello se ve agravado por las labores privadas que tradicionalmente las mujeres han desempeñado —y siguen desempeñando—, las que, en gran medida, tienen que ver con el cuidado de la casa, de los hijos y de los adultos mayores, tareas con las que se han visto obligadas a compaginar con sus labores profesionales.

Por desgracia, en determinados casos, el asunto ha llegado más lejos al producirse una auténtica persecución de aquellas mujeres que han obtenido sus puestos de manera legal, democrática y legítima, acoso que en muchos casos es verbal y, en otros tantos, físico.

Para minimizar estas desviaciones lo más posible y que las medidas sigan siendo efectivas, no solo debe incorporarse una legislación que imponga cuotas, sino también otras regulaciones, en otros aspectos, como el orden de clasificación de los candidatos o las listas de suplentes. Se debe tomar conciencia de la existencia de estas actuaciones y perseguirse, máxime cuando se trata de auténticos delitos, por lo que es necesaria la previsión de sanciones ante posibles incumplimientos. Lo que sí parece claro es que no se debe retroceder en el camino recorrido ni en los logros conseguidos por temor a que estas situaciones puedan producirse.

Si se considera que estas medidas son posibles y constitucionales, y lo que realmente se busca es la paridad en el ámbito político, lo más acertado y coherente sería establecer una paridad de 50 % y la alternancia entre las mujeres y los hombres en las listas. De esta manera, al menos, sí se podría hablar de auténtica paridad.

Además, la mayor participación de las mujeres no solo se consigue con la imposición de cuotas: hay otras medidas, sobre todo al alcance de los partidos, que pueden mejorar e impulsar la presencia de ellas en dicho ámbito.

No hay que olvidar que el aspecto social sigue siendo esencial en este asunto y que la igualdad no llegará simplemente porque una ley lo imponga. Se debe reconocer que se vive en una sociedad en que la estructura patriarcal continua vigente y, por tanto, afecta numerosas facetas de la vida, con especial énfasis en sectores que son o han sido tradicionalmente masculinos. Posiblemente sea necesario el cambio en muchos aspectos para que la igualdad sea una realidad en todos los ámbitos. Como quedó expuesto en otro momento del presente trabajo, hay que apostar seria y firmemente por la educación en valores y en democracia. Mientras las mujeres se vean en la tesitura —a la que, en muy pocos casos, se han tenido que enfrentar los hombres— de tener que elegir entre ocuparse de sus hijos y de otras labores de cuidado o de la prosperidad en su vida profesional, de nada servirá el establecimiento de una cuota ni que se asuma como algo natural el que las mujeres deban formar parte de todos los ámbitos de la vida.

Las medidas de este tipo sí se deben implementar, pues suponen un impulso necesario, pero no como única solución ni de manera indefinida, ya que ni son milagrosas ni son suficientes. No pueden perderse de vista otros elementos como la capacidad de los elegidos, sean mujeres u hombres, y el fomento de otras medidas encaminadas a eliminar patrones que se repiten generación tras generación y que impiden que la igualdad sea real y efectiva.

Fuentes consultadas

- Albaine, Laura. 2015. "Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (mayo): 52.
- Álvarez Rodríguez, Ignacio. 2012. *Democracia equilibrada versus democracia representativa*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Bastida Freijedo, Francisco José. 2009. La función constitucional de los partidos. En *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coords. Francesc Pau i Vall y Francisco José Bastida Freijedo, 21-40. Madrid: Tecnos.
- Belda Pérez-Pedrero, Enrique. 2007. "La paridad electoral como finalidad disociada de las acciones positivas a favor de un sexo". *Parlamento y Constitución. Anuario* 10 (2006-2007): 181-99.
- Biglino Campos, Paloma. 2008. "Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada (comentario a la STC 12/2008)". *Revista Española de Derecho Constitucional* 83 (mayo-agosto): 277-99.
- BOE. *Boletín Oficial del Estado (español)*. 2019. 27 de marzo. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/27/pdfs/BOE-A-2019-4492.pdf> (consultada el 30 de marzo de 2019).
- Constitución española de 1974. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (consultada el 5 de enero de 2019).
- Constitución francesa de 1958. Disponible en https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf (consultada el 15 de febrero de 2019).
- Díaz Revorio, Francisco Javier. 2017. *Estado, Constitución, democracia*. Perú: Palestra.

- Díez-Picazo, Luis María. 2008. "Las transformaciones de la Constitución francesa de 1958". *Cuadernos de Derecho Público* 34-35: 21-33.
- Flores Mendoza, Imer Benjamín. 2016. "El problema del principio de la paridad de género en materia electoral: ¿de punto de partida a punto de llegada?". *Revista Mexicana de Derecho Electoral UNAM* 9 (enero-junio). [Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10095/12123> (consultada el 15 de mayo de 2019)].
- Forbes México. S. f. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/juanitas-y-manuelitas-la-historia-de-repite/> (consultada el 12 de enero de 2019).
- Gurrera Roig, Matilde. 2004. "Veinticinco años de paridad política hombre-mujer". *Revista de Derecho Político* 58-59 (2003-2004): 269-76.
- Información.es. S. f. Disponible en <https://www.diarioinformacion.com/politica/2019/03/28/ciudadanos-vox-cumplen-paridad-listas/2132896.html> (consultada el 10 de abril de 2019).
- Jiménez Gluck, David. 1999. *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Justia México. S. f. Disponible en <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-16-2012/> (consultada el 20 de febrero de 2019).
- La Red 21. S. f. Disponible en <http://www.lr21.com.uy/mujeres/371172-paises-con-sufragio-femenino-por-fecha-de-aprobacion> (consultada el 15 de marzo de 2019).
- Lavanguardia.com. S. f. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20170405/421474209600/iratxe-garcia-denuncia-amenaza-muerte-twitter-eurodiputado-polaco.html> (consultada el 10 de enero de 2018).
- Ley 14/1986, del 25 de abril, General de Sanidad. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10499> (consultada el 20 de febrero de 2019).
- Ley 5/1990, del 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-2859-consolidado.pdf> (consultada el 15 de enero de 2019).
- Ley 17/1999, del 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-11194> (consultada el 20 de febrero de 2019).

- Ley 42/1999, del 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-22670> (consultada el 20 de febrero de 2019).
- Ley 1/2000, del 7 de febrero, de Enjuiciamiento Civil. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323> (consultada el 20 de febrero de 2019).
- Ley 56/2003, del 16 de diciembre, de Empleo. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23102-consolidado.pdf> (consultada el 20 de febrero de 2019).
- Ley 5/2005, del 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, del 2 de enero, Electoral de Andalucía. Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/buja/2005/74/4> (consultada el 15 de enero de 2019).
- Ley del 28 de mayo de 2002 relativa a la eutanasia completada por la Ley del 10 de noviembre 2005. Disponible en <https://derechoamorir.org/wp-content/uploads/2018/01/BE-ley-eutanasia-ESP.pdf>.
- Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666> (consultada el 20 de febrero de 2019).
- Ley Orgánica 6/2002, del 27 de junio, de Partidos Políticos. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-12756-consolidado.pdf> (consultada el 20 de marzo de 2019).
- Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-6115> (consultada el 20 de febrero de 2019).
- Leyva Muñoz, Olivia y Edilberto Gallardo Valente. S. f. *Paridad electoral en América Latina*. Disponible en <https://oajournals.fupress.net/index.php/smp/article/view/10558/10554> (consultada el 25 de marzo de 2019).
- Loi n° 2000-493 du 6 juin. 2000. *Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*. Disponible en http://www.democraciaparitaria.com/normativas_detalle.php?normativa=58.
- Macías Jara, María. 2008. *La democracia representativa paritaria*. Córdoba: Universidad de Córdoba.
- . 2015. “La ausencia de democracia paritaria en la democracia interna de los partidos políticos”. *Cuestiones de Género: de la Igualdad y la Diferencia* 10: 57-78.

- Martínez Alarcón, María Luz. 2008a. "Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, sobre la Ley Orgánica para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres". *Teoría y Realidad Constitucional* 22: 605-24.
- . 2008b. "Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero". *Revista de Estudios Políticos* 142 (octubre-diciembre): 105-37.
- Melillahoy.es. S. f. Disponible en <https://www.melillahoy.es/noticia/117051/politica/la-junta-electoral-obliga-a-cs-a-cambiar-su-candidatura-para-que-respete-la-paridad.html> (consultada el 11 de abril de 2019).
- Mendoza Elvira, Gabriel. 2017. "Criterios en materia de paridad de género en la postulación de candidatos. ¿Garantismo, neoconstitucionalismo o algo distinto?". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 11 (enero-junio): 3-22.
- Ministerio del Interior. 2015. *Elecciones locales 2015. Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Madrid: Ministerio del Interior. Disponible en http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201381/Elecciones_locales_2015_Impacto_Ley_Igualdad_12616046X.pdf/09a9e5cc-26b7-4710-bce6-3b15a6377dc5 (consultada el 23 de febrero de 2019).
- Montoya Melgar, Alfredo y Yolanda Sánchez-Urán Azaña. 2007. *Igualdad de hombres y mujeres. Comentario a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Navarra: Thomson/Civitas.
- ONU Mujeres. S. f. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/068C8A037FDEE1D505257EAD00767993/\\$FILE/Sistematizacion_Experiencias_Acoso_Politico.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/068C8A037FDEE1D505257EAD00767993/$FILE/Sistematizacion_Experiencias_Acoso_Politico.pdf) (consultada el 14 de enero de 2019).
- Parlamento Europeo. S. f. Datos y cifras. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599256/EPRS_BRI\(2017\)599256_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599256/EPRS_BRI(2017)599256_ES.pdf) (consultada el 20 de febrero de 2019).
- Peña Molina, Blanca Oliva. 2014. "La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México". *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 14 (agosto-diciembre): 31-74.
- Proyecto Democracia Paritaria de la Asociación de Mujeres Juristas Themis. S. f. Disponible en http://www.democraciaparitaria.com/documentos_detalle.php?documento=30 (consultada el 29 de diciembre de 2018).

- RAE. Real Academia Española. S. f. *Diccionario de la Real Academia Española*. Disponible en www.rae.es (consultada el 20 de noviembre de 2018).
- Real Decreto Legislativo 1/1995, del 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-7730> (consultada el 20 de febrero de 2019).
- Real Decreto Legislativo 2/1995, del 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-8758> (consultada el 20 de febrero de 2019).
- Recomendación del Consejo del 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996H0694&qid=1599470923551&from=ES> (consultada el 25 de febrero de 2019).
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales de la Unión Europea del 5 de julio de 2001. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001IP0223&qid=1599468948037&from=ES> (consultada el 25 de febrero de 2019).
- Resolución del Parlamento Europeo sobre las mujeres y la toma de decisiones del 2 de marzo de 2000. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000IP0180&qid=1599470089664&from=ES> (consultada el 25 de febrero de 2019).
- Rey Martínez, Fernando. 1999. "Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución". *Aequalitas, Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* 1: 52-9.
- . 2009. *Discriminación por razón de género y sistema electoral en Europa y España*. México: TEPJF.
- . 2013. *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*. México: TEPJF.
- Ruiz Miguel, Alfonso. 1999. "Paridad electoral y cuotas femeninas". *Aequalitas, Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres* 1: 44-51.
- Salazar Benítez, Octavio. 2015. "Ciudadanía, género y poder: la paridad como principio constitucional". *Cuestiones de Género: de la Igualdad y la Diferencia* 10: 16-37.

- Santolaya Machetti, Pablo. 2009. Democracia paritaria y partidos políticos. En *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, 171-84. Madrid: Tecnos.
- Sentencia 12/2008. Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008 del 29 de enero. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2008-3852> (consultada el 28 de febrero de 2019).
- Sevilla Merino, Julia. 2006. “Democracia paritaria y Constitución”. Disponible en <http://www.democraciaporitaria.com/administracion/documentos/ficheros/28112006125125JULIASEVILLA%20democracia%20paritaria%20y%20constitucion.pdf> (consultada el 15 de mayo de 2019).
- . 2007. Comentario a los artículos 16, 52, 53, 54, disposición adicional primera, disposición adicional segunda y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En *Comentarios a la ley de igualdad*, coord.^a Amparo Garrigues Jiménez. Valencia: Editorial Ciss.
- Uribe Otarola, Ainhoa. 2013. “Las cuotas de género y su aplicación en España: los efectos de la ley de igualdad (LO 3/2007) en las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos”. *Revista de Estudios Políticos* 160 (abril-julio): 159-97.

*Luces y sombras de las cuotas electorales
en la experiencia española contemporánea*
fue editada en mayo de 2021 por la Dirección General
de Documentación del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

En este libro las y los lectores encontrarán un debate que puede resultar polémico respecto a las bondades y los perjuicios de las cuotas electorales para mujeres: ¿son necesarias?, ¿son dignas?, ¿son efectivas en términos de representación política de género? La autora ofrece un análisis pormenorizado que permite atisbar algunas respuestas a estas preguntas. Sin duda, se trata de un material que abona al debate contemporáneo de los derechos políticos de las mujeres y de los retos para abatir la desigualdad histórica que se cierne en ellas en distintos ámbitos de la vida pública y privada.

María del Pilar Molero Martín-Salas

Licenciada y doctora en Derecho con mención europea por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM); amplió sus estudios doctorales en la Universidad de Pisa, Italia. Es docente de los másteres universitarios de Derechos Fundamentales y Libertades Públicas y de Derecho Constitucional, ambos impartidos en la UCLM —este último, también dictado en la Universidad de Baja California, campus Tijuana, y en el Instituto Palestra en Lima, Perú—, así como de diversos cursos de posgrado y de títulos de especialista, entre los que destaca la especialidad en Derechos Humanos, que se imparte en la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México.

Su principal línea de investigación se centra en la disposición de la vida y la salud, en la que sobresalen los trabajos *La disposición de la propia vida desde la perspectiva constitucional* y el capítulo “La terminación de la vida y los tratamientos médicos tras las últimas reformas estatutarias” del libro *Reforma constitucional y reforma de los estatutos*. Ha impartido numerosas ponencias tanto en el ámbito nacional como en universidades extranjeras, en las que destaca su participación en la Universidad de San José de Costa Rica y en la Universidad de La Habana.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ISBN: 978-607-708-559-1



9 786077 085591