



CUESTIONES CONSTITUCIONALES DE UNA DÉCADA (2014-2024)

Ángela Figueruelo Burrieza
Agustín S. de Vega

Directores

Emilio Ferrero García
José Sánchez Hernández

Coordinadores



Colabora:

Dykinson, S.L.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

**CUESTIONES
CONSTITUCIONALES
DE UNA DÉCADA
(2014-2024)**

CUESTIONES CONSTITUCIONALES DE UNA DÉCADA (2014-2024)

ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA
AGUSTÍN S. DE VEGA
Directores

EMILIO FERRERO GARCÍA
JOSÉ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
Coordinadores

 *Dykinson, S.L.*

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2025

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7006-136-4
DOI: <https://doi.org/10.14679/3942>

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

PROEMIO	11
---------------	----

I LA CORONA

Capítulo I.	Reflexiones constitucionales sobre la primera década del reinado de D. Felipe VI	21
	MANUEL ARAGÓN REYES	
Capítulo II.	Una monarquía renovada para un tiempo nuevo..	39
	JAVIER TAJADURA TEJADA	

II REPRESENTACIÓN, PARTIDOS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Capítulo III.	Populismo e democrazia costituzionale, fuori e dentro la Spagna	65
	CESARE PINELLI	
Capítulo IV.	Una década intensa	81
	JOSÉ TUDELA ARANDA	
Capítulo V.	Mujer y poder político en la última década	103
	PALOMA BIGLINO CAMPOS	
Capítulo VI.	La interdicción del mandato imperativo y crisis de representación en la Constitución de 1978: alcance, controversias y doctrina del Tribunal Constitucional	119
	EMILIO FERRERO GARCÍA	

III

DERECHOS CONSTITUCIONALES

Capítulo VII.	La introducción de la eutanasia en España.....	137
	JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ	
Capítulo VIII.	El derecho a la eutanasia como facultad iusfundamental garantizada en el artículo 15 de la Constitución	153
	MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA	
Capítulo IX.	Evolución de los derechos LGTBI+ en España durante los últimos años (2014-2024): sobre la consecución de la autodeterminación y la omisión de diversos colectivos	173
	PABLO RAMOS HERNÁNDEZ	
Capítulo X.	Cuatro argumentos a favor de la constitucionalización del algoritmo (y un ajado contraargumento sobre el papel de la IA en la deshumanización del Derecho).....	189
	JOSÉ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ	
Capítulo XI.	La autonomía universitaria, una aproximación constitucional.....	213
	FELIPE RAMA CERBÁN	

IV

SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO

Capítulo XII.	La evolución/mutación de la forma de gobierno ..	231
	ESTHER SEIJAS VILLADANGOS	
Capítulo XIII.	Ámbito subjetivo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: órganos constitucionales y de relevancia constitucional	249
	YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ	
Capítulo XIV.	Experiencias participativas en el ámbito local	271
	ÁNGEL FERNÁNDEZ SILVA	

V AMNISTÍA Y PERDÓN DEL ESTADO

Capítulo XV.	La Ley de Amnistía: cuestiones acerca de su constitucionalidad	289
	AGUSTÍN S. DE VEGA	
Capítulo XVI.	La amnistía al procès o la mismísima deslegitimación política de la Constitución de 1978	327
	SERGIO MARTÍN GUARDADO	

VI COVID-19

Capítulo XVII.	Los estados de alarma por el COVID-19: Problemas constitucionales y administrativos	347
	DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ	

VII CRISIS TERRITORIAL

Capítulo XVIII.	¿Qué fue de la solidaridad?	371
	CARLOS VIDAL PRADO	

VIII JUSTICIA Y CONTROL DEL PODER

Capítulo XIX.	Cuestiones actuales sobre el poder judicial y el Consejo General del Poder Judicial como órgano encargado de velar por su independencia	391
	LUIS ESTEBAN DELGADO DEL RINCÓN	
Capítulo XX.	Algunas propuestas para conjurar la colonización de las autoridades de control por parte de los partidos políticos	413
	FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA	

Capítulo XXI.	La evolución de la doctrina constitucional en relación con la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad.....	439
	JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ	

IX CASTILLA Y LEÓN

Capítulo XXII.	El Estatuto de Autonomía de Castilla y León: desde su origen accidentado hasta el reto futuro ..	459
	TAMARA ÁLVAREZ ROBLES Y ÁLVARO ROSALES FERNÁNDEZ	
Capítulo XXIII.	Las particularidades de la forma de gobierno de Castilla y León	477
	ANDRÉS IVÁN DUEÑAS CASTRILLO	
Capítulo XXIV.	40 años de elecciones a las Cortes de Castilla y León: balance de la normativa electoral y la representación política.....	487
	JOSÉ LUIS MATEOS CRESPO	
Capítulo XXV.	Derechos lingüísticos y lengua asturleonés en Castilla y León: el encaje constitucional del art. 5.2 EACYL	505
	ÁLVARO ROSALES FERNÁNDEZ	

Capítulo V

Mujeres y poder político en la última década

PALOMA BIGLINO CAMPOS

*Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid*

Sumario: I. Introducción. II. Luces y sombras de una década. III. El relativo consenso en el debate de la LO 2/2024, de representación paritaria y presencia equilibrada de hombres y mujeres. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La situación de nuestro país en la última década de vigencia de la norma fundamental no ha sido sencilla. Es más, podríamos decir que hemos vivido los años más convulsos desde que la Constitución resultó aprobada. Algunos problemas fueron exclusivamente nuestros, como sucedió con la celebración del referéndum y la declaración de independencia de Cataluña en 2017. Otros, sin embargo, han tenido y siguen teniendo una dimensión internacional, como fueron la pandemia generada por el COVID o la invasión de Ucrania por las tropas rusas. En el momento de escribir estas páginas estamos viviendo acontecimientos que hace unas décadas nos parecerían inauditos, consecuencias de un cambio climático que se venía anunciando desde hace años.

Las inundaciones que han afectado al este de España han agrandado la desconfianza de los ciudadanos hacia los poderes públicos, que no han sabido estar a la altura de las circunstancias.

Todos estos acontecimientos han afectado a la manera en que los ciudadanos vemos el presente y el futuro. Ya no son tiempos de euforia y optimismo, como sin embargo fueron los transcurridos entre los ochenta y noventa del pasado siglo, sino que predomina el desencanto y la preocupación por lo que estamos viviendo y nos queda por vivir.

Y, sin embargo, no todos los datos son negativos, sino que hay cosas que han ido a mejor. Quizá una de las más relevantes sea la situación de las mujeres de nuestro país.

No creo exagerado afirmar que esta es, quizás, la transformación social más importante que hemos experimentado desde la entrada en vigor de la Constitución, al menos las mujeres. Frente a esta aseveración podría afirmarse que también los derechos fundamentales, la forma de gobierno o la estructura territorial han sufrido grandes transformaciones. Sin negar este extremo, hay que admitir, sin embargo, que nada es comparable a la modificación de la posición de las mujeres, porque esta última ha incidido sobre la vida diaria de la mitad de la población. Así, hemos pasado de una sociedad donde la mujer padecía graves limitaciones para acceder a la educación y al mundo laboral, en la que sufría una situación de dependencia económica, social y jurídica con respecto a los varones, donde veía limitada su actividad laboral al cuidado del hogar, de los hijos y de sus mayores, a otra en la que, a pesar de las desigualdades que subsisten, puede estudiar, trabajar y relacionarse con los demás casi en las mismas condiciones que los hombres.

La mayor parte de estos avances obedecen a la propia transformación que ha experimentado España, consecuencia del desarrollo económico que hemos vivido en los últimos cincuenta años. Pero, desde luego, también ha influido el Derecho. Este, a veces, va por detrás de la sociedad y se limita a introducir en la norma las nuevas exigencias que la realidad impone. Ahora bien, en otras ocasiones, las leyes cumplen la misión que les asignaba la ilustración y son capaces de modificar la realidad para que esta responda a las expectativas que impone la igualdad.

Es verdad que todavía estamos lejos de una igualdad real y efectiva, porque sigue habiendo problemas. Baste con pensar en la brecha

salarial, que persiste, o en la violencia de género, que todavía constituye una lacra difícil de aceptar en cualquier sistema democrático. Aun así, hay que reconocer que, en otros ámbitos, hemos avanzado. Estas páginas tratan, precisamente, de los progresos que se han verificado en lo que, desde hace algún tiempo, se denomina empoderamiento de las mujeres.

Quien escribe estas páginas siente cierta aversión a utilizar palabras de moda, como son sostenibilidad o participativo, quizás porque su generalización las hace ambiguas y por desconfianza ante su uso meramente propagandístico. En este caso, sin embargo, el término empoderamiento puede utilizarse siempre que se le dé un sentido más limitado del que le atribuye el Diccionario de la RAE. Por esa razón, mi intención no es tratar todos los factores que, como dice la Academia, “hacen poderoso o fuerte a un grupo desfavorecido”, sino sólo aquellos que han favorecido la presencia de las mujeres en los órganos de poder político.

Para algunos, la presencia de las mujeres en esas instituciones es un problema menor que sólo beneficia a las más privilegiadas. No me parece que esta sea una afirmación acertada. En primer lugar, porque el movimiento feminista surge, precisamente, opinando todo lo contrario, esto es, que no podía aceptarse que sólo los hombres gobernasen. Esta era, y en algunos ámbitos sigue siendo, una situación intolerable. En segundo lugar, porque el empoderamiento de las mujeres tiene un efecto “bola de nieve”. Es verdad que la historia enseña que participación de las mujeres en la toma de decisiones no garantiza que se adopten las más beneficiosas para el conjunto de ellas. Ahora bien, también es cierto que una sociedad donde la mujer ocupa puestos de responsabilidad no sólo es más justa, sino que propicia que se sienta mayor respeto hacia ellas. En esas circunstancias, no es imposible, pero sí más difícil que prosperen conductas machistas basadas en la sumisión y la inferioridad de las mujeres.

Anticipo ya que, a la hora de valorar lo que ha sucedido en esta última década, mis conclusiones son positivas. Como veremos en el segundo apartado de este trabajo, la mujer ha seguido escalando puestos. Ahora bien, este no es el único dato relevante. Quizá el hecho más significativo consista en que las últimas medidas adoptadas para asentar estos avances no han sido tan polémicas como lo fueron hace unas décadas, porque han contado con el apoyo de las fuerzas políticas más representativas. El tercer apartado de este trabajo demuestra,

precisamente, que las posiciones durante el debate de la reciente Ley Orgánica 2/2024, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, aunque divergían en aspectos importantes, no pusieron en duda la necesidad de seguir tomando medidas para cumplir con una vieja aspiración, esto es, que quienes son el cincuenta por ciento de la sociedad desempeñen también la mitad del poder político. Hay pues, un nuevo consenso, lo que no es poco es estos tiempos de descalificaciones y enfrentamientos.

Aunque estas páginas mantienen una visión positiva de lo que ha ocurrido en esta última década, también reconocen que no hay que pecar de optimismo. Ni este nuevo acuerdo es compartido por todos, ni los avances que se han logrado son irreversibles. Siempre he considerado que no hay que hablar de la reforma de la Constitución cuando celebremos su aniversario, porque es de tan mal gusto como aconsejar unos retoques estéticos a quien cumple años. Por esta razón, dejo de lado las posibles reformas que sería preciso introducir en nuestra norma fundamental para asegurar que no hay marcha atrás en el tema que tratamos. En esta ocasión, me limitaré a advertir de posibles peligros, porque, como afirma el viejo dicho, mejor es prevenir que luego tener que curar.

II. LUCES Y SOMBRAS DE UNA DÉCADA

Para conocer lo que ha ocurrido en estos últimos diez años resulta necesario partir de los avances y limitaciones que supuso una ley aprobada a inicios de este siglo, esto es, la LO 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Como es conocido, la novedad más importante consistió en la introducción de las candidaturas de composición equilibrada en el art. 44.bis de la LO 5/1985, de régimen electoral general. El primer párrafo de este artículo establecía que, para la elección del Congreso de los Diputados, los Ayuntamientos, el Parlamento Europeo y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, las listas electorales debían tener una proporción equilibrada de mujeres y hombres, de forma que las candidaturas de uno u otro sexo representaran, al menos, el 40 por 100 del total de miembros. Cuando el número de escaños a cubrir fuera inferior a cinco, la proporción entre mujeres y hombres debía ser lo más equilibrada posible. En el caso del Senado, se disponía que las listas también debían tener una composición equilibrada de mujeres y

hombres, de forma que la proporción de unas y otros fuera lo más cercana posible al equilibrio numérico.

Ahora bien, aunque el art. 44. bis de la Ley Orgánica aplicaba las listas de composición equilibrada a la elección de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, también permitía que estas últimas mejoraran la representación femenina. Esto es lo que sucedió en algunas de ellas que, antes o después de la reforma de la Ley electoral estatal, se propusieron ir más allá, como fueron los casos de Castilla la Mancha, Baleares y Andalucía, que aprobaron leyes de paridad electoral¹. También el País Vasco introdujo una medida de corte similar².

En su mayoría, estas Leyes impusieron una medida más avanzada que la estatal, ya que establecieron listas cremallera, que obligan a las fuerzas políticas a alternar hombres y mujeres, lo que hace que estas últimas tengan más posibilidades de ser elegidas. Frente a ello, en las listas de composición equilibrada es posible, y sobre todo frecuente, que las mujeres aparezcan en los últimos puestos de los tramos, lo que dificulta las posibilidades de ser elegidas.

La LO 3/2007 era mucho menos exigente con respecto a otras instituciones. Seguramente, por respeto al principio de autonomía y con la excepción que se acaba de analizar, no vinculaba a las Comunidades Autónomas. Tampoco imponía obligaciones sobre la composición de órganos constitucionales, tales como el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado o el Tribunal de Cuentas. Es cierto que la Ley contenía disposiciones destinadas a velar por la igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Ahora bien, sólo recomendaban la presencia equilibrada y, cuando la imponían, como era el caso de determinados puestos de la Administración del Estado, se reconocía la posibilidad de que hubiera excepciones fundadas en razones objetivas y debidamente motivadas³.

1 Así, Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha; Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Ley 5/2005, de 18 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía.

2 La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres introduce, entre otras modificaciones, una reforma de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco.

3 Art. 54 LO 3/2007.

Como antes se afirmaba, las prescripciones contenidas en la LO 3/2007 dan la clave para entender lo que ha acontecido en esta década con el empoderamiento femenino.

En general, puede afirmarse que la situación ha mejorado notablemente. En efecto, según el Índice europeo de igualdad de género (EIGE) presentado en 2023, España obtiene una puntuación de 76,4 puntos sobre 100, lo que nos sitúa 6,2 puntos por encima de la media para el conjunto de la UE. Esto significa que nuestro país está en cuarta posición, sólo por detrás de Suecia, Países Bajos y Dinamarca. Siempre en el mismo año, el indicador “poder” era uno de los que más había mejorado, con una puntuación de 8,1⁴.

Ahora bien, como también afirma el EIGE, el progreso parece haberse estancado. En efecto, ese último indicador sólo se ha incrementado un 0,5 desde 2020⁵.

La ralentización puede deberse a varios factores. El primero de ellos quizás consista en que los porcentajes impuestos por las listas de composición equilibrada no siempre garantizan la paridad. Como consecuencia de ello, aunque las mujeres hayan avanzado mucho en los órganos representativos, siguen sin estar en la misma posición que los hombres. Sirva como ejemplo que, en la X legislatura (2011-2016) el porcentaje de mujeres en el Congreso de los Diputados fuera el 35,71% mientras que en la XV legislatura, que comenzó en 2023, ascendiera al 44,29%⁶. Algo similar ocurrió en los parlamentos autonómicos. Mientras que en 2012 ellas eran el 43,4 %, en 2023 dicho porcentaje creció hasta el 47%⁷.

La situación de la mujer en los órganos no vinculados por dicha norma es, aparentemente, mucho más contradictoria. En efecto, hay

4 Instituto de las Mujeres, “Se sitúa más de seis puntos por encima de la media europea”, [https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/noticias/2023/OCTUBRE/inicieuropeodeigualdad.htm#:~:text=Espa%C3%B1a%20ha%20obtenido%20una%20puntuaci%C3%B3n,\(70%2C2%20puntos\)](https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/noticias/2023/OCTUBRE/inicieuropeodeigualdad.htm#:~:text=Espa%C3%B1a%20ha%20obtenido%20una%20puntuaci%C3%B3n,(70%2C2%20puntos),), visitado 20 noviembre 2024.

5 Gender Equality Index, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023/country/ES>, visitado 2024, 20 noviembre 2024.

6 Instituto de las Mujeres, Mujeres en cifras (1983-2023), 2023, https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Informes/Docs/Mujeresencifras_1983_2023.pdf, visitado 13 noviembre 2024.

7 El dato sobre el año 2014 está extraído de la publicación del INE sobre Mujeres y hombres en España, 2015, https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924822888&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratisas¶m2=1259925558048¶m4=Mostrar, visitado 13 noviembre 2024.

ámbitos donde no ha habido avances significativos, como es, por ejemplo, el caso de las alcaldías (en 2023 sólo 24,5% de alcaldes eran mujeres) o el de las Reales Academias, donde su porcentaje sigue siendo sólo el 14,3%⁸. En otros, sin embargo, los avances han sido manifiestos. Así ha ocurrido con el Gobierno. En 2014, las Ministras eran 30.8% y las Secretarías de Estado el 20%⁹. En 2023 estos porcentajes habían ascendido al 52.2% y al 40.7, respectivamente¹⁰. También ha sucedido con el Tribunal Constitucional, donde sus miembros femeninos han pasado de 2 a 5¹¹ o en el Consejo de Estado, donde el porcentaje del 23.3% en 2014 subió al 36,5% en 2023.

Hay varios factores que explican esta diversidad de la posición de las mujeres en las instituciones que se han citado en los párrafos anteriores. Incide, por ejemplo, por ejemplo, la dificultad de aplicar medidas antidiscriminatorias cuando se trata de elegir órganos unipersonales, como sucede en la elección de alcaldes. Ahora bien, la causa principal de esas diferencias radica en que la decisión de designar mujeres está en función de la sensibilidad de quienes deben hacer los nombramientos (o la propuesta de nombramientos) hacia el principio de igualdad. En nuestro ordenamiento, como sabemos de sobra, en la mayoría de las ocasiones este papel corresponde a los partidos políticos o a su correa de transmisión en los órganos representativos, esto es, a los grupos parlamentarios. Esto significa, en definitiva, que la presencia de las mujeres en dichos órganos es tan variable como su ideología. Si esas fuerzas políticas no son partidarias de la paridad, o en algún momento dejan de serlo, los avances alcanzados hasta el momento podrían retroceder sin mayores restricciones.

III. EL RELATIVO CONSENSO EN EL DEBATE DE LA LO 2/2024, DE REPRESENTACION PARITARIA Y PRESENCIA EQUILIBRADA DE HOMBRES Y MUJERES

Los datos que se acaban de exponer explican, en primer lugar, la razón de ser de la reciente Ley Orgánica 2/2024, de representación paritaria y presencia equilibrada de hombres y mujeres. Es cierto que

8 Instituto de las Mujeres, *ob. cit.*, págs. 110 y 116.

9 *Ibidem*.

10 Instituto de las Mujeres, *ob. cit.*, pág. 107.

11 Estos datos aparecen recogidos en las Memorias del Tribunal Constitucional de los años 2014 y 2023, <https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Paginas/default.aspx>, visitado 13 noviembre 2024.

la finalidad principal de dicha norma es implementar la Directiva europea relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y medidas conexas¹². Ahora bien, la Ley se propone también otros objetivos, como son conseguir la paridad en los órganos representativos y, sobre todo, limitar la libertad de los partidos políticos a la hora de hacer sus nominaciones a los demás órganos constitucionales.

El objetivo de este apartado no consiste en analizar el contenido de dicha norma, aunque algo se dirá sobre él. Las siguientes páginas se proponen resaltar un dato positivo, esto es, que, a pesar de que el debate de la norma arriba citada fuese agrio en algunos momentos, los disensos con respecto a las mujeres fueron menores.

En efecto, el asunto que suscitó más polémica fue la introducción en el texto de la futura Ley de una enmienda que reformaba la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que estaba destinada a privar al Senado de su derecho de veto sobre la senda de estabilidad¹³. El principal reproche que se hizo a esa reforma tuvo, pues, una naturaleza eminentemente procedimental, porque se criticaba que esa modificación se incorporara como enmienda a una Ley con la que no tenía conexión, en contra de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el asunto¹⁴.

Sin embargo, las posturas sobre la conveniencia de las medidas contenidas en la Ley para mejorar la presencia de las mujeres en los órganos de poder fueron mucho menos encontradas de lo que ocurrió cuando se discutió la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Hay que recordar que, en 2007, las acciones positivas en favor de las mujeres en materia electoral eran objeto de numerosos conflictos jurídicos, no sólo en nuestro país, sino también en otras democracias de nuestro entorno. Recordemos que, tanto en Italia como en Francia, los órganos de justicia constitucional habían considerado que este tipo de

12 Directiva (UE)2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2381>, visitado 5 agosto 2024.

13 Disposición final cuarta de la LO 2/2024.

14 MORENO, A., "Gerardo Camps (PP): «Cambiar la Ley de Estabilidad Presupuestaria en la Ley de Paridad es un fraude de ley y será recurrido al Constitucional»", visitado 14 noviembre 2024.

medidas vulneraban el principio de igualdad, por lo que exigieron que, para adoptarlas, se reformara previamente la norma fundamental¹⁵.

En España también se arguyó que las candidaturas de composición equilibrada vulneraban la igualdad formal proclamada en el art. 14 CE, así como el derecho de participación política en su vertiente pasiva (art. 23.2 CE) y la libertad que el art. 6 CE reconoce a los partidos políticos, aunque estos argumentos fueron descartados por el Tribunal Constitucional, en una reiterada jurisprudencia¹⁶.

Quizá estas decisiones del máximo intérprete de la Constitución motivaron que la discusión de la LO 2/2024 siguiera un rumbo distinto. El primer ejemplo de ello es el debate sobre el nuevo contenido que se atribuye al art. 44 bis de la LO. 5/1985, de régimen electoral general. El capítulo I del proyecto de ley presentado por el Gobierno modificaba nuevamente esta norma, ya que, frente a las listas electorales de composición equilibrada, preveía listas cremallera para casi todos los procesos electorales¹⁷. Así, la nueva redacción del precepto que se acaba de citar, y que resultó finalmente aprobada, exige que las candidaturas que se presenten a las elecciones municipales, al Congreso y al Parlamento Europeo tengan una composición paritaria de mujeres y hombres, integrándose las listas por personas de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa, regla que debe aplicarse al conjunto de la lista, sin separar titulares y suplentes. En el caso del Senado, se mantiene la obligación de que las candidaturas sigan el modelo cremallera,

15 El Consejo de Estado francés, en sus decisiones de 18 de noviembre de 1982 (82-146) y 14 de enero de 1999 (98-407), declaró inconstitucionales las reformas del Código electoral y del Código municipal, por lo que su introducción solo era posible tras la reforma de la Constitución. En Italia, la sentencia de la Corte Constitucional 12 de septiembre de 1995, n.º 422 también exigió la modificación de la Constitución para introducir cuotas en el acceso a cargos representativos.

16 Ver, por todas, la STC 12/2008, sobre las listas electorales de composición equilibrada y la STC 40/2011, sobre las listas cremallera.

17 El nuevo art. 44.bis de la LOREG especifica que la proporción se aplicará a las elecciones de diputados y diputadas al Congreso, municipales, de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares, diputados y diputadas al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades autónomas y Juntas Generales de los Territorios Históricos Vascos. Hay, sin embargo, excepciones para los pequeños municipios. El nuevo art. 187.2 de la LOREG exonera de cualquier exigencia relativa a la igualdad a los municipios con un número de residentes inferior a los 3.000 habitantes, mientras que las candidaturas a los que cuenten con un número de residentes entre 3.000 y 5.000 habitantes sólo están obligadas a presentar listas de composición equilibrada. La nueva Ley contiene también disposiciones especiales para la elección de los diputados y diputadas provinciales.

aunque ello no supone que el resultado de las elecciones sea paritario. En efecto, esto dependerá de la voluntad de los electores, libres de elegir entre los candidatos y candidatas propuestos por las fuerzas políticas que se presentan a las elecciones. La medida se aplica también a la elección de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, como ocurría antes de esta reforma, se permite que las leyes de estas entidades territoriales adopten otros sistemas de elaboración de listas siempre que su objetivo sea favorecer la representación paritaria y la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas.

Las enmiendas aprobadas por el Senado¹⁸, donde predominan los partidos de la oposición, ponen de manifiesto cómo la mayoría de las fuerzas políticas de nuestro país ya no consideran que las medidas electorales de acción positiva vulneren la igualdad, la idea de representación o la libertad ideológica, como hemos visto que ocurrió en el pasado. En efecto, el texto aprobado por la ponencia de dicha Cámara se apartaba de las listas cremallera, pero iba más allá de las exigencias impuestas por la composición equilibrada. En efecto, proponía que las candidaturas estuviesen integradas por, al menos, un cincuenta por ciento de mujeres, debiendo mantenerse esta proporción en el conjunto de la lista y en cada tramo de seis nombres¹⁹.

Es notable que tampoco hubiera divergencias en la forma en que el proyecto de ley abordaba otro de los problemas antes señalados, esto es, la menor presencia de las mujeres en otros órganos constitucionales, como son el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado o el Tribunal de Cuentas. En efecto, el capítulo II de la propuesta del gobierno no llegaba a imponer la paridad, pero establecía que quienes tuviesen que realizar la propuesta de nombramiento (o, en su caso, el nombramiento) respetasen, al menos, la presencia equilibrada entre hombres y mujeres. Pues bien, las enmiendas del Senado no alteraron estas previsiones, que fueron finalmente aprobadas. Tampoco suscitó reparos el capítulo III del proyecto de ley, que también imponía la presencia equilibrada en la composición del Gobierno, ni el capítulo IV,

18 Boletín oficial de las Cortes Generales. Senado. XV legislatura, n.º 131, 15 julio 2024, pág. 13, https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/SEN/BOCG/2024/BOCG_D_15_131_1442.PDF, visitado 18 noviembre 2024.

19 Boletín oficial de las Cortes Generales. Senado. XV legislatura, n.º 131, 15 julio 2024, pág. 13, https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/SEN/BOCG/2024/BOCG_D_15_131_1442.PDF, visitado 18 noviembre 2024.

que hacía lo mismo con respecto a determinados órganos directivos de la Administración²⁰.

La aplicación de la composición equilibrada a los consejos de administración de las sociedades cotizadas y de las entidades de interés público, prevista en el capítulo V del proyecto de ley, tampoco levantó demasiada polémica, seguramente porque estas disposiciones, como hemos visto, venían a cumplir las exigencias de la integración europea. Lo cierto es que los cambios propuestos por el Senado fueron muy limitados. En efecto, tan sólo proponían excepciones para ciertas entidades de interés público cuya capitalización estuviera por debajo de los 200 millones de euros y, sobre todo, la aplicación graduada de las modificaciones hasta junio de 2029.

La ausencia de grandes divergencias en los temas que se acaban de mencionar no significa que no hubiera desencuentros. Así ocurrió, por ejemplo, con la obligación prevista en el proyecto de ley de que los órganos de representación, gobierno y administración de sindicatos, organizaciones empresariales o fundaciones respetaran la composición equilibrada. Las enmiendas del Senado o bien suprimían ese deber o lo cambiaban por una mera recomendación.

Mucho más polémica fue la disposición adicional primera que había sido introducida durante el debate en el Congreso de los Diputados. Esta norma resulta bastante confusa. En primer lugar, porque en vez de distinguir, identifica la composición equilibrada y la composición paritaria, lo que, a todas luces, es erróneo. En segundo lugar, porque flexibiliza radicalmente ambas categorías al eximir de su aplicación en caso de que las mujeres superen el sesenta por ciento, si bien ello deberá de hacerse de forma justificada²¹.

20 En efecto, dicha regla se aplica a los nombramientos de las personas titulares de las Secretarías de Estado y de los órganos directivos de la Administración del Estado, así como al nombramiento y designación de las personas titulares de los órganos superiores y directivos y del personal de alta dirección de las entidades del sector público institucional estatal.

21 Textualmente, dicha disposición afirma: "A los efectos de esta ley se entiende por representación paritaria y presencia equilibrada entre mujeres y hombres aquella situación en la que las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento en un ámbito determinado.

Podrá no aplicarse el criterio de representación paritaria y presencia equilibrada entre mujeres y hombres, en consonancia con el principio de acción positiva, cuando exista una representación de mujeres superior al sesenta por ciento que, en todo caso, deberá justificarse"

Es evidente que la razón de esta norma es evitar que la composición equilibrada o paritaria jueguen en favor de los hombres, estableciendo un cupo a su favor. Este tipo de efectos incidiría en la propia razonabilidad de la medida porque la presencia de los varones en los órganos de poder ha sido, y sigue siendo, tan predominante que estos no requieren ningún tipo de promoción.

Ahora bien, tampoco cabe obviar que esta disposición suscita problemas.

En primer lugar, no está clara su razón de ser, que, según la literalidad de la norma, radica en el principio de acción positiva. En efecto, si las mujeres superan a los hombres en número, no parece que precisen ningún tipo de protección.

En segundo lugar, la disposición genera riesgos para la seguridad jurídica. Según la letra de la norma, la aplicación de la excepción exige su justificación, pero no se indica ni quién ha de valorar dicha motivación ni cómo debe hacerse. Es de prever que los principales problemas surgirán con las candidaturas electorales. Es cierto que, a partir de la entrada en vigor de la Ley, las juntas electorales podrán hacer lo que antes estaba prohibido, esto es, aceptar listas compuestas únicamente por mujeres. Ahora bien, es muy discutible que todas las juntas electorales adopten el mismo criterio, porque esto puede depender de la argumentación que esgriman quienes presenten las candidaturas.

Al tratar este asunto, conviene recordar el conflicto que surgió en Brunete, cuando acababa de entrar en vigor la LO 3/2007. En las elecciones municipales de mayo de aquel año, Falange Española y de las JONS presentó una candidatura que claramente incumplía el equilibrio electoral, porque incluía 10 mujeres y sólo tres varones, lo que se justificaba por “imposibilidad física, al no haber encontrado candidatos masculinos suficientes que quisieran figurar en la candidatura”. La Junta Electoral de Zona rechazó proclamar la candidatura, decisión que fue finalmente respaldada por el Tribunal Constitucional²². Es discutible que la solución al caso hubiera sido la misma en caso de que hubiese estado en vigor la nueva disposición final primera.

Antes de finalizar estas reflexiones acerca del debate de la Ley Orgánica 2/2024, conviene señalar que todas las fuerzas políticas presentes en el parlamento han estado de acuerdo en otro punto que, en este

22 STC 127/2007.

caso, consiste en una llamativa omisión. En efecto, y de manera un tanto sorprendente, aunque la paridad electoral se exige, como hemos visto, a otras entidades públicas y privadas, no se impone a los partidos políticos. Para estas formaciones, la única obligación que la nueva normativa establece consiste en disponer de planes de igualdad internos y protocolos de actuación ante la violencia machista²³, lo que es bien poco. Es posible, pues, que, a pesar de la reforma, los órganos de dirección de los partidos estén, solo o mayoritariamente, integrados por varones.

Esta timidez obedece, seguramente, a la oposición que algunas fuerzas políticas siguen manteniendo hacia lo que consideran restricciones indebidas a su poder de autodeterminación. Ahora bien, el art. 6 CE no sólo proclama el principio de libertad en la creación y en el ejercicio de la actividad de los partidos políticos. También exige que la estructura interna y el funcionamiento de estas formaciones sea democrático y no parece que seguir discriminando a la mitad del género humano pueda considerarse conforme a esta exigencia. Es cierto que, en su jurisprudencia sobre partidos políticos, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el principio democrático puede ser interpretado de diferentes maneras²⁴. Pero también ha subrayado la importancia de la democracia interna, al señalar que “difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado... si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos”²⁵. Es más, cuando el Tribunal analizó la constitucionalidad de las listas electorales de composición equilibrada en la jurisprudencia que se ha citado en el apartado II de este texto, dejó bien claro que imponer esta medida a las fuerzas políticas no contrariaba la norma fundamental, por la especial sujeción que los partidos tienen con respecto a la Constitución. Esta, como sabemos, no sólo reconoce la igualdad formal del art. 14, sino que también impone, en su art. 9.2, el deber de conseguir que la igualdad sea real y efectiva.

A pesar de estas lagunas y diferencias, el texto del proyecto de ley salió adelante porque en realidad, no existieron demasiadas diferencias entre los puntos de vista predominantes. Por primera vez las medidas de acción positiva no recibieron un rechazo significativo en nuestro país,

23 Disposición final quinta.

24 STC 56/1995. Sobre estos asuntos, recientemente, FERNÁNDEZ ESQUER, C., “La democracia interna en los partidos políticos y su medición”, en SALVADOR MARTÍNEZ, M., (Coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto de los partidos políticos*, Marcial Pons, págs. 175-196, Madrid, 2022

25 SSTC 56/1995 y 226/2016.

lo que constituye sin duda un paso adelante. Sólo un grupo parlamentario fue completamente opuesto al proyecto de ley y propuso en el Congreso de los Diputados su devolución al Gobierno, con argumentos similares a los que se habían esgrimido en el pasado. Así, la enmienda sostenía que la nueva norma, lejos de perseguir la igualdad, pretendía imponer “un igualitarismo injusto que en nada se parece a la igualdad que el texto constitucional mandata promover”²⁶. Ahora bien, lo cierto es que dicha enmienda sólo contó con 32 votos a favor, esto es, los de sus proponentes, mientras que 310 diputados votaron en contra²⁷.

IV. CONCLUSION

Ni la presentación del proyecto de ley, ni su definitiva aprobación por el Congreso de los Diputados han suscitado excesivo interés en los medios de comunicación. Cuando estos han mencionado el tema, lo han hecho, sobre todo, para poner de manifiesto los puntos de desacuerdo entre las fuerzas políticas que apoyan al Gobierno y las de la oposición en temas que, como antes se señalaba, no estaban relacionadas con las mujeres. Esta actitud es, de un lado, preocupante, no sólo porque pone de manifiesto que no hay demasiada sensibilidad hacia el tema que tratan estas páginas, sino también porque alertan del papel, para nada tranquilizador, que muchos de esos medios están jugando en la estrategia de la polarización. Ahora bien, de otro lado, ese silencio también puede ser un indicio de que las medidas de acción positiva no suscitan especial rechazo, por lo que han dejado de ser noticia.

Todavía es pronto para verificar el impacto que pueden tener las reformas introducidas por la nueva Ley Orgánica 2/2024. Es claro que, al menos en cuestión de números, mejorará la posición de las mujeres en los puestos de toma de decisiones, tanto del sector público como en el privado, pero, como se advertía en la introducción a este trabajo, no conviene ser ingenuo al pecar de optimismo.

26 *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XV legislatura, serie A, proyectos de ley, 7 de mayo de 2024, n.º 1-2, pág. 2, https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-1-2.PDF#page=1, visitado 15 noviembre 2024.*

27 *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, 2024, XV legislatura, n. 25, pág. 3, https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/DS/PL/DSCD-15-PL-25.PDF#page=3, visitado 15 noviembre 2024.*

En efecto y, en primer lugar, hay todavía ámbitos en los que la igualdad no ha terminado de calar, como son las relaciones personales o el ámbito laboral. Mientras siga existiendo brecha de género en el tiempo dedicado a cuidados no remunerados y en los salarios, mientras perviva la violencia de género, mientras siga aumentando el número de mujeres en riesgo de pobreza, habrá que seguir actuando.

En segundo lugar, ningún avance social, ni siquiera el que han experimentado las mujeres, es irreversible. Ya es un lugar común afirmar que vivimos en tiempos de polarización, lo que supone, entre otras cosas, que las fuerzas políticas abandonan las posturas de centro para subrayar el contraste ideológico.

Para algunos, es preciso dar prioridad a la defensa de otros sectores, como son los grupos LGBTIQ+. Cuando se habla de mujeres, el feminismo se enfoca de una manera distinta a la tradicional, porque se tiende a subrayar su identidad peculiar y no los rasgos que comparte con el hombre. Desde este contexto, el acceso de la mujer a puestos de poder tiene un carácter secundario frente a otros objetivos, como son la denuncia del patriarcado en la regulación del aborto o las relaciones sexuales²⁸.

Más preocupante es, sin duda, la influencia que puedan tener en nuestro país los planteamientos neoconservadores que ya predominan en democracias tan consolidadas como son Italia o Estados Unidos. En el primero de estos países, la primera mujer que ha llegado a ser presidenta del Consejo de Ministros, lejos de favorecer a sus congéneres, parece querer devolverlas a su rol tradicional bajo el lema "donna, madre, patria, familia". El caso estadounidense tampoco es tranquilizador, ya que, entre otros datos, el nuevo Presidente electo fue previamente condenado por pagos a una mujer con el objetivo de encubrir sus relaciones sexuales.

En conclusión, y desafortunadamente, el consenso hasta ahora alcanzado acerca de la necesidad consolidar el papel de las mujeres en la toma de decisiones públicas dista de ser definitivo. La mejor manera de evitar la reversión de las conquistas conseguidas sería, evidentemente

28 Un buen ejemplo de estos puntos de vista es la Alianza Europea de Izquierdas por los Pueblos y el Planeta, cuya plataforma propone que las mujeres sean libres de decidir sobre su cuerpo e introducir en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión el derecho al aborto, así como una nueva generación de derechos feministas y LGBTIQ+, <https://leftalliance.eu/>, visitado 21 noviembre 2024.

una reforma de la Constitución²⁹, especialmente de su art. 6, para que este recogiera, al igual que ha hecho el art. 4 de la Constitución francesa³⁰, la especial vinculación que el principio de igualdad efectiva impone a los partidos políticos, así como su deber de favorecer el igual acceso de hombres y mujeres a cargos públicos. Ahora bien, por ahora, es mejor dejar este tema, porque, como dije al inicio de estas páginas, no es el momento de escribir sobre la modificación nuestra norma fundamental.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BIGLINO CAMPOS, P. "Art. 6", en GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord), *Estudios sobre la Reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2018.
- EUROPEAN INDEX GENDER EQUALITY, *Gender Equality Index*, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023/country/ES>
- FERNÁNDEZ ESQUER, C, "La democracia interna en los partidos políticos y su medición", en SALVADOR MARTÍNEZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2022.
- INE, *Mujeres y hombres en España*, 2015, https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924822888&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratis¶m2=1259925558048¶m4=Mostrar
- INSTITUTO DE LAS MUJERES, "Se sitúa más de seis puntos por encima de la media europea", [https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/noticias/2023/OCTUBRE/iniceuropeodeigualdad.htm#:~:text=Espa%C3%B1a%20ha%20obtenido%20una%20puntuaci%C3%B3n,\(70%2C2%20puntos\)](https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/noticias/2023/OCTUBRE/iniceuropeodeigualdad.htm#:~:text=Espa%C3%B1a%20ha%20obtenido%20una%20puntuaci%C3%B3n,(70%2C2%20puntos)).
- INSTITUTO DE LAS MUJERES, *Mujeres en cifras (1983-2023)*, 2023, https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Informes/Docs/Mujeresencifras_1983_2023.pdf.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Memoria año 2014 y Memoria año 2023*, <https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Paginas/default.aspx>

29 Sobre este tema, BIGLINO CAMPOS, P., "Art. 6", en GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord), *Estudios sobre la Reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, 2018.

30 El art. 4 de la Constitución francesa señala que los partidos contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el segundo párrafo del art. 1 de acuerdo con lo dispuesto por la ley. De otro lado, el art. 1.2 afirma que "La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales.