

Crónica sobre la evolución de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el ámbito político local andaluz durante el periodo 2003-2023

Chronicle about the evolution of effective equality between men and women in the Andalusian local political sphere during the period 2003-2023

Judit Muñoz Conde

Junta de Andalucía

<https://orcid.org/0000-0002-7098-5170>

RESUMEN: La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres incorporó a nuestro ordenamiento jurídico el concepto de composición equilibrada. Su regulación modifica el sistema electoral español, de forma que, en el conjunto de cada candidatura y en cada tramo de cinco puestos, ambos sexos alcancen como mínimo el cuarenta por ciento. El artículo analiza el grado de aplicación de esta norma en el mapa municipal del país y realiza un estudio de los resultados electorales en los municipios andaluces (2003-2023) y de la presencia de alcaldesas en dicha Comunidad desde 1979. Se emplea una metodología descriptiva cuantitativa con base en los datos extraídos de diversas fuentes secundarias oficiales. Su interpretación nos muestra una mejora gradual del porcentaje de concejalas en el conjunto de la nación y saca a la luz las limitaciones de la ley orgánica en su aplicación, tanto territorial como en las cabezas de lista. Para corregir tales desequilibrios de género se sugieren algunas reformas normativas.

ABSTRACT: Organic Law 3/2007, of March 22, for effective equality between women and men incorporated the concept of balanced composition into our legal system. Its regulation modifies the Spanish electoral system, so that, in the entirety of each candidacy and in each section of five positions, both sexes reach at least forty percent. The article analyzes the degree of application of this norm in the municipal map of the country and carries out a study of the electoral results in the Andalusian municipalities (2003-2023) and the presence of female mayors in this

Recibido: 11-04-2024

Aceptado: 3-10-2024

Community since 1979. A descriptive quantitative methodology is used based on data extracted from various official secondary sources. Its interpretation shows us a gradual improvement in the percentage of female councilors throughout the nation and brings to light the limitations of the organic law in its application, both territorially and at the top of the list. To correct such gender imbalances, some regulatory reforms are suggested.

PALABRAS CLAVE: concejales, alcaldesas, paridad, poder local andaluz, presencia equilibrada

KEY WORDS: Councilwomen, mayors, parity, local power in Andalusia, balanced representation

SUMARIO: I.-INTRODUCCIÓN. II.-PARIDAD EN ESPAÑA. III.-METODOLOGÍA. IV.-RESULTADOS. 1.-El sistema electoral municipal. 2.-El impacto de la LOI en los comicios locales. 3.- El caso andaluz. V.-CONCLUSIONES. VI.-REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. INTRODUCCIÓN

La Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la Unión Europea (UE)¹ responde al compromiso de la Comisión de avanzar hacia una Europa con mayor igualdad sustancial. Entre sus objetivos fundamentales se encuentran combatir los estereotipos de género y alcanzar el equilibrio entre ambos sexos en la toma de decisiones y en la actividad política.

En este sentido, el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE)² es una herramienta útil que, de forma periódica calcula el índice de igualdad de género en los Estados miembros en seis áreas: Trabajo, Salud, Situación Económica, Formación, Uso del Tiempo y Poder. El índice de 2022 evidencia la falta de paridad en nuestras democracias, especialmente en el área del Poder, en los ámbitos público y privado, donde las mujeres asumen menos cargos de responsabilidad y de dirección, principalmente en política. Las mujeres están subrepresentadas en todos los aspectos de la vida política y, en la mayoría de los Estados miembros, su avance en la toma de decisiones, según dicho índice, es “extremadamente lento”. Del análisis de la aplicación de cuotas legales adoptadas en algunos de los Estados se infiere una ligera mejora respecto de aquéllos que no las han establecido. Según el informe de 2022 del EIGE, con el actual ritmo de la tasa de igualdad en la toma de decisiones políticas en la UE, quedan once años para alcanzar el equilibrio del 40%, plazo que será más largo en aquellos Estados

¹ [Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025](#) (Acceso 11 abril 2023).

² El EIGE es una agencia de la UE creada el año 2010 con el fin de reforzar y promover la igualdad de género en toda la UE. [Instituto Europeo de la Igualdad de Género](#) (Acceso 11 abril de 2023).

miembros sin medidas correctivas (Sánchez, *et al.*, 2022). El Estado Español es uno de esos Estados miembros³ que, con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI), ha incorporado a su ordenamiento jurídico la regla del equilibrio de género en diferentes ámbitos de la vida pública y privada. Sin embargo, a pesar de las conquistas de derechos y de estatus, puede decirse que, en la sociedad española, la apropiación por parte de las mujeres de grandes espacios de libertad, de poder y de protagonismos está lejos de igualar la posición de los varones (Ribugent, 2019). Este hecho se proyecta aún con más fuerza en el espacio político local, donde se refuerzan las resistencias a la irrupción y a la permanencia de las mujeres. La participación femenina en la arena local es prioritaria, no sólo para limar estereotipos, sino también como palanca en la futura ocupación de cargos de mayor nivel (Falú, *et al.*, 2022; Jerez, *et al.*, 2019). Por otra parte, si tenemos en cuenta que el cambio necesario en valores es lento, la formación y la visibilización se convierten en elementos fundamentales para los procesos de realización de la igualdad entre ambos sexos. De ahí que trabajos como éste, que miden los déficits de mujeres en un contexto tan complejo como el poder local, y por eso menos estudiado, resulten, junto a otros, de interés para plantear estrategias de mejora (Espí-Hernández, 2017). El análisis realizado parte de dos hipótesis iniciales: la infrarrepresentación femenina en el poder local y la necesidad de la reforma introducida por la LOI para incrementar la participación de las mujeres en los consistorios españoles. En su comprobación se analizan los datos sobre la evolución de concejalas y alcaldesas, así como los datos sobre el impacto de la LOI en esta realidad, en la línea de los documentos elaborados por el Ministerio del Interior y por la FEMP⁴ El estudio del caso andaluz y el reconocimiento de las limitaciones territoriales de la LOI, junto a otras carencias señaladas por diversos autores⁵, proporcionan una justificación adicional a la oportunidad de este trabajo.

II. LA PARIDAD EN ESPAÑA

En el ámbito de la UE, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999, la igualdad entre ambos sexos es un objetivo transversal y uno de sus principios fundacionales, consagrado en los artículos 2 y 3.3 del Tratado

³ Algunas Comunidades Autónomas han incorporado a sus ordenamientos la regla de la paridad en las candidaturas a sus Asambleas Legislativas (ver apartado 2 de este artículo).

⁴ Ministerio del Interior (2020); FEMP (2009)

⁵ Espí-Hernández, A. (2017). “Presencia de la mujer y brecha de género en la política local española”. *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, 2(1), 133-147; Franch, Asunción y Sancho, Lucía (2009). “Ley de Igualdad y elecciones municipales: un análisis de la provincia de Castellón”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (21): 187-211; Ramos Rovi, María José (2021). “Concejales en Córdoba (1979-2019): un ejemplo de la creciente presencia femenina en los ayuntamientos de la democracia”. *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 22: 293-314; Verge, Tania (2008). “Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 123(1):123-150.

de la Unión Europea, en los artículos 8,10, 19, 153 y 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en los artículos 21 y 23 de la Carta de los Derechos fundamentales

La LOI cumplió ese mandato y, junto a los artículos 14, 9.2 y 23.2 de la Constitución Española (CE), y las legislaciones autonómicas sobre igualdad entre ambos sexos, conforman el derecho antidiscriminatorio de género, contribuyendo al desarrollo de mecanismos para la igualdad real en parlamentos, gobiernos y ayuntamientos (Juaristi, 2020).

En nuestras sociedades, inicialmente avanzadas y abiertas, ser titular de derechos, no se corresponde, en muchas situaciones, con su ejercicio efectivo. Las mujeres seguimos padeciendo una desigualdad real en forma de exclusiones y dinámicas de silencios que se imponen desde la supervivencia de una sociedad patriarcal. Uno de esos ámbitos masculinizados es el ámbito de la toma de decisiones y el de la dirección pública de las instituciones (Giménez, 2021).

La reivindicación de una representación política igualitaria surge en el movimiento feminista europeo de finales de los años ochenta. En aquel momento, como soluciones prácticas al problema de la subrepresentación política de las mujeres se plantearon, con carácter general, dos tipos de medidas: los cupos y la paridad. Los cupos, legales o partidarios, constituyen una medida temporal paliativa de una situación de discriminación flagrante como es la falta de mujeres en las instituciones. La paridad, por su parte, constituye una medida definitiva de reparto del poder político que remite al individuo sexuado y que pretende disolver el falso universalismo, rompiendo con la lógica de homologación al modelo de ser humano encarnado por los varones. Ambas medidas expresan la denuncia de la exclusión de las mujeres de la política y reclaman su inserción en la sociedad como ciudadanas activas (Marques-Pereira, 2001).

En el siglo XXI, el nuevo paradigma de democracia paritaria complementa la óptica anterior de los derechos humanos con la nueva perspectiva de la legitimidad democrática, cuestionando no sólo los déficits de mujeres en la dirección política, sino también la vieja división sexual del trabajo, asociada a estereotipos y roles de género que se resisten a desaparecer (Rubio, 2020).

En este sentido, el artículo 3 de la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria del Parlatino⁶, dispone que:

⁶ La Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria fue aprobada en 2015 por los países que integran el Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

Se entiende por Democracia Paritaria el modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo (...), cuyos fines son el establecimiento de un nuevo contrato social y forma de organización de la sociedad por la cual se erradique toda exclusión estructural hacia mujeres y niñas y un equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada.

Esta Norma Marco define la paridad, como medida democratizadora definitiva, que resignifica el espacio del poder como un espacio compartido al 50% entre mujeres y varones en base a una presencia demográfica similar entre ambos sexos. Se entiende como meta de los poderes públicos, como fundamento democrático y como eje de transformación social. Dispone que, para una mayor efectividad de la paridad como medida definitiva, y de las cuotas de género temporales, cuya pretensión es acelerar la igualdad de resultados, se exige el carácter sancionable en los supuestos de incumplimientos, así como la incorporación del mandato de posición vertical y horizontal, en base a listas cremallera y a encabezamientos igualitarios.

En España, el movimiento por la paridad se ha desarrollado dentro del ala izquierda del espectro político. Las primeras proposiciones de ley que se presentaron en nuestro país con medidas específicas para incrementar la presencia de mujeres en cargos públicos tuvieron lugar en 1996, por parte del grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per-Catalunya (IU-IC)⁷, y en 1999 por parte del PSOE⁸. Ambas propuestas caducaron al no tramitarse durante el gobierno del PP (1996-2000).

En el mes de abril del año 2002 se presentan ante el Congreso otras tres proposiciones de ley que reclaman una reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) para elaborar listas electorales más igualitarias. La del PSOE⁹ establece umbrales del 60% y del 40% de presencia de ambos sexos en cada tramo de cinco puestos. La de IU¹⁰ establece que el número de candidatas y candidatos no puede ser superior a un punto porcentual y, por último, la iniciativa de IC¹¹, propone listas cremallera.

⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales, BOCG, D-24, 14/6/1996

⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales, BOCG, D-467, 20/7/1999

⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales, BOCG, 171-1, 16/11/2001

¹⁰ Boletín Oficial de las Cortes Generales, BOCG, 268-1, 25/1/2002

¹¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales, BOCG, 171-1, 31/7/2002

En el marco de las Comunidades Autónomas, en junio de 2002, Baleares¹² y Castilla-La Mancha¹³ fueron las primeras en introducir en sus legislaciones electorales la paridad electoral en forma de listas cremallera, que quedaron paralizadas por los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el segundo gobierno del PP. En febrero de 2005 el gobierno vasco aprueba su ley de igualdad, cuya disposición final cuarta dispone que las candidaturas electorales estarán formadas al menos por un 50% de mujeres¹⁴. En el mismo año Andalucía incorporó a su ley electoral una reforma que imponía las listas cremallera en las candidaturas a la Asamblea Legislativa¹⁵.

Finalmente, el 15 de marzo de 2007, el Congreso aprobó la LOI, con el apoyo de todas las formaciones políticas y la abstención del PP. La reforma introducida por la LOI en el sistema electoral español ha supuesto un hito importante en la consecución de una igualdad real entre mujeres y varones en lo que respecta a la representación y participación política (Franch y Sancho, 2009).

La regla del equilibrio de género que introduce la LOI, cuya legitimidad fue avalada por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 12/2008, de 29 de enero, en base, entre otros motivos, al fin superior de la igualdad efectiva entre mujeres y varones¹⁶, ya se había establecido en las normas internas de algunos partidos políticos. Las primeras formaciones que incorporaron en sus estatutos alguna medida para mejorar la presencia de mujeres en las listas electores fueron el PSOE e IU en 1997 con una cuota mínima del 40% por tramos en las candidaturas para las diversas instituciones representativas. En la actualidad, tal como recogen sus normas internas de funcionamiento, los partidos que establecen la paridad en las candidaturas son: PNV, Sumar o BNG. Y los partidos que incorporan la adopción de listas cremallera, de forma que mujeres y varones se alternen, son Esquerra Republicana de Catalunya, IU, Podemos, PSOE. Ni el PP ni VOX, por respeto al principio fundamental

¹² Artículo 16.4 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la comunidad autónoma de las Illes Balears, modificado por Ley 6/2002, de 21 de junio.

¹³ Artículo 23.1 bis de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, introducido por la Ley 11/2002, de 27 de junio.

¹⁴ Las tres leyes fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional (TC). En el caso de Baleares y Castilla La-Mancha el primer gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero retiró los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el anterior gobierno del PP. Y en el caso de la ley vasca el recurso fue desestimado por el TC en la sentencia 13/2009, de 12 de enero (Franch, Asunción y Sancho, Lucía (2009). “Ley de Igualdad y elecciones municipales: un análisis de la provincia de Castellón”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (21): 187-211.).

¹⁵ Artículo 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero de elecciones al Parlamento de Andalucía

¹⁶ El Alto Tribunal consideró que el principio de composición equilibrada no colisionaba con otros derechos consagrados en nuestra Constitución. (Álvarez Rodríguez, I. (2017). “El principio de composición equilibrada de las listas electorales. Una década de éxitos moderados”. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 40, 33-37).

del mérito, asumen en sus estatutos, como regla para elaborar las candidaturas, el contenido del artículo 44 bis LOREG¹⁷.

La modificación de dicho artículo aplica una limitación doble en la confección de las listas electorales. La regla del equilibrio de género debe aplicarse tanto a la totalidad de la lista como en cada tramo de cinco puestos. Y permite, por otra parte, mejoras en la legislación autonómica para su aplicación solamente en las elecciones a las Asambleas Legislativas¹⁸. La entrada en vigor de esta regla tuvo lugar dos meses después de su publicación en las elecciones municipales de 2007, para municipios mayores de 5.000 habitantes. A partir de 2011 se aplicaría a municipios con más de 3.000 habitantes.

El debate sobre cuotas y paridad sigue encendiendo discusiones y estudios. Y en este sentido, no está de más recordar que, a pesar de que sus impactos son claros, deben implementarse medidas complementarias, como la introducción de listas cremallera para asegurar posiciones de salida y la llamada paridad horizontal para aumentar el número de mujeres en los encabezamientos de las listas.

También se debe recordar que las conquistas no son definitivas. De hecho, la irrupción de VOX en el Congreso ha supuesto un giro antifeminista en el discurso de la derecha española y su agenda política incorpora, entre otras medidas, la eliminación de listas electorales equilibradas a favor de la libertad de los partidos y de su militancia (Ribugent, 2019; Cabezas *et al*, 2023).

III. METODOLOGÍA

Desde el marco teórico que proporciona el concepto de paridad y el nuevo paradigma de la democracia paritaria, este trabajo realiza un estudio del impacto de la LOI sobre la presencia de mujeres en el poder local, especialmente en el caso de la Comunidad andaluza.

Mediante una metodología descriptiva cuantitativa se analiza la presencia de mujeres en los gobiernos locales a partir de los datos extraídos de diversas fuentes secundarias oficiales.

¹⁷ Cabe recordar que el Consejo de Ministros aprobó en mayo de 2023 el Proyecto de Ley Orgánica de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres en órganos de decisión, que finalmente no ha podido tramitarse por la convocatoria anticipada de elecciones generales. En él se preveía la obligatoriedad para los partidos políticos de presentar listas cremallera en las elecciones al Parlamento Europeo, las elecciones generales, autonómicas y municipales.

¹⁸ En esta última consideración quedaron amparadas las reformas posteriores del País Vasco y de Andalucía.

Hay que subrayar que cualquier estudio sobre el impacto de la LOI en la formación de los gobiernos municipales debe distinguir entre los municipios a los que se aplica la norma y aquellos a los que no se aplica. En este sentido se hace necesario un estudio previo de la estructura poblacional de los municipios estudiados y para ello se acude a los datos de población elaborados por el INE. Las primeras gráficas del artículo sobre ocupación femenina de concejalías y alcaldías se refieren a la evolución de la presencia de mujeres en ellas (1995-2023), que, a modo de introducción, presentan el estudio posterior sobre la eficacia de la LOI, particularmente en el caso andaluz. Los datos sobre tal evolución se han obtenido de la web del Instituto de las Mujeres¹⁹.

Por su parte, el estudio del impacto de la LOI en los comicios locales (2003-2023) analiza los porcentajes de concejalas españolas, antes y después de su entrada en vigor, a partir de la documentación incorporada en la web del Ministerio del Interior²⁰. Y el estudio sobre tal impacto en las concejalías andaluzas en ese mismo período se basa en los datos sobre elecciones municipales alojados también en la web de dicho Ministerio²¹. Finalmente, los datos sobre alcaldesas andaluzas (1979-2023) se han obtenido de diversos documentos elaborados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública²². En el estudio sobre el caso andaluz los datos mostrados incorporan todos los municipios de la Comunidad y se presentan en gráficas por tramos de población, diferenciando el sistema electoral aplicable, así como la aplicación o no de la LOI, todo ello con el objeto de facilitar esta investigación y otras posteriores que se realicen sobre el mismo tema.

IV. RESULTADOS

1. Sistema electoral municipal

El 3 de abril de 2019 se cumplieron cuarenta años de la celebración de los primeros comicios locales del período democrático, las llamadas “elecciones de la transición local”. Tras el compromiso alcanzado en los Pactos de la Moncloa por el gobierno y la oposición, en el último trimestre de 1977, se decide variar la agenda del primer Gobierno de UCD y aplazar las elecciones hasta aprobar la Constitución, en parte para no influir en el proceso constituyente, pero también para alterar una posible correlación de éxitos electorales en los niveles municipal y estatal de los partidos

¹⁹ <https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Home.htm> (acceso octubre 2024)

²⁰ Documento de la web del Ministerio del Interior: “Elecciones Locales. Impacto de la lo 3/2007”. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/> (acceso octubre 2024).

²¹ <https://infoelectoral.interior.gob.es/opencms/es/elecciones-celebradas/resultados-electorales/> (acceso octubre 2024)

²² Ministerio de Política Territorial y Función Pública: https://mpt.gob.es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL_/alcaldes_y_concejales.html (acceso octubre 2024).

de la oposición, principalmente del Partido Comunista. Finalmente, el 17 de julio de 1978 se aprobó la Ley de Elecciones Locales²³, que se celebraron el 3 de abril del año siguiente (Márquez, 1999; Ramos, 2021).

Si bien en el siglo XIX la “cuestión local” era prioritaria en la agenda política del Estado Liberal, con la entrada en vigor de la CE de 1978, queda relegada a un segundo plano, frente al protagonismo de las Comunidades Autónomas, que asumen la dirección de un “mesogobierno” dentro de un nuevo modelo territorial, que combina elementos del tipo federal y de la simple descentralización. La falta de una caracterización clara en la vertebración política del Estado supuso también un grado de confusión respecto al lugar que ocupa la administración local en el conjunto de la nación, bien como poder independiente o bien como ente dotado de un marco jurídico heterónomo, ya sea autonómico o estatal (Márquez, 1999).

El marco legal que regula el sistema electoral local lo constituyen el artículo 140 de la CE, la LOREG (Capítulo IV, del Título III, artículos 179 a 184), la LBRL (artículos 19 y 29) y su normativa complementaria. En este ámbito las Autonomías no son competentes para introducir mejoras respecto de la legislación estatal.

Tres son los elementos básicos del sistema electoral local: la magnitud de la circunscripción, la fórmula electoral y la barrera legal del 5% de los votos válidos emitidos en aquellas circunscripciones en las que se aplica el sistema proporcional. Según los criterios electorales aplicables pueden distinguirse tres tipos de circunscripciones (Márquez, 1999; Navarro, *et al.*, 2018):

a) Sistema mayoritario uninominal, en las sólo se elige la alcaldía, aplicable a circunscripciones que funcionan en régimen de Concejo Abierto (artículo 179.2 LOREG)

b) Sistema mayoritario plurinominal mediante listas abiertas, aplicable a municipios con población inferior a 250 habitantes y no sometidos al régimen del Concejo Abierto (artículo 184 LOREG)

c) Sistema proporcional para el resto de las circunscripciones de más de 250 habitantes. En estos territorios se aplica la fórmula d’Hont empleada también en las elecciones al Congreso (artículos 163.1 y 180 LOREG)

Uno de los rasgos principales de la estructura poblacional de los municipios españoles es el “inframunicipalismo”, con más de un 80% de municipios inferiores a 5.000 habitantes.

En la escala establecida en el artículo 179 de la LOREG para el número de concejalías según la población de cada municipio, tal número oscila entre 3, en

²³ BOE n° 173, de 21 de julio de 1978

municipios con menos de 100 habitantes y 57 concejalías en la ciudad más poblada. Se trata de un mecanismo fuertemente desproporcional en la representatividad, de cuya aplicación resulta que el número de representantes locales es más alto en los municipios pequeños que en los mayores (Botella, 1992; Navarro, *et al.*, 2018).

Para corregir este déficit se han formulado propuestas de reformas del sistema electoral, como la incorporación de una fórmula más proporcional, el desbloqueo de las listas cerradas, el voto de preferencia o la elección directa de las alcaldías. Lo importante es conocer si las propuestas de reforma tienden a una mejora de la proporcionalidad o responden a la mera oportunidad política (Márquez, 1999).

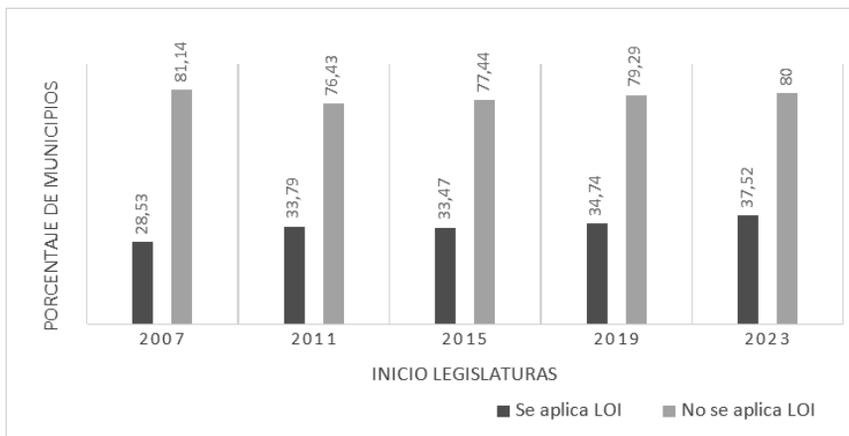
Por otra parte, se hace necesario revisar el escaso impacto de la LOI en buena parte del territorio español, dada la estructura poblacional de los municipios del país, donde son mayoría aquellos a los que no se aplica la regla del artículo 44 bis LO-REG. Precisamente una de las propuestas de reforma que se formulan en el presente artículo es ampliar el ámbito de aplicación de la LOI para hacerla más igualitaria y para generar un mayor impacto en los comicios locales.

En la modificación introducida por la LOI en el sistema electoral local se estableció como comicio transitorio el del año 2007, donde la regla del 40-60 se aplicó a los municipios con más de 5.000 habitantes. A partir de las elecciones locales de 2011, como ya se ha indicado, se amplió su aplicación a municipios con población superior a 3.000 habitantes. En mi opinión, dado el tiempo transcurrido para realizar las adaptaciones necesarias es razonable aumentar el ámbito de aplicación de la LOI al conjunto de municipios con más de 250 habitantes, para los que la normativa electoral dispone el mismo sistema que para el resto de los municipios con población superior: listas plurinominales cerradas y bloqueadas, y sistema proporcional corregido en base a la ley D'Hont.

En la gráfica 1 se observa que en el año 2007 la LOI sólo se aplicó al 28,53% de los municipios españoles y en las elecciones celebradas a partir de 2011 este dato sólo se incrementa 5 puntos porcentuales. Se trata de una reforma urgente que supondría una aplicación más igualitaria de la norma y una mejora de la participación política de las mujeres en las concejalías del país.

Desde estas consideraciones y como se ha indicado anteriormente, cualquier estudio que se realice sobre el impacto de la LOI en los comicios locales debe referirse a la diferente estructura poblacional de las Comunidades Autónomas y al porcentaje de municipios que, en cada región, se ven afectados por el art. 44 bis LOREG.

Gráfica 1. Aplicación de la LOI según la población municipal en España, periodo 2007-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

2. El impacto de la LOI en los comicios locales

La participación femenina en la élite política y administrativa del país ha experimentado, de forma paulatina, un crecimiento sostenido, no sólo por la nueva posición social de las mujeres desde el último cuarto del siglo XX, sino también por las reformas legislativas que inciden directamente en la ampliación del espacio público y aquellas que lo hacen también sobre el espacio privado, favoreciendo la conciliación y la corresponsabilidad en la crianza y el cuidado. La regla de la composición equilibrada de la LOI supuso una reforma del sistema electoral que obligó a los partidos políticos a abrir sus candidaturas a un 40% de mujeres. A pesar de los elementos que la distorsionan, conocemos parlamentos equilibrados y paritarios desde su aplicación²⁴. En otros ámbitos políticos²⁵, en los que la normativa no obliga a los partidos a implementar medidas, ni sanciona la infrarrepresentación femenina, la igualdad sustantiva está más lejos de alcanzarse. De ahí la importancia de una regulación

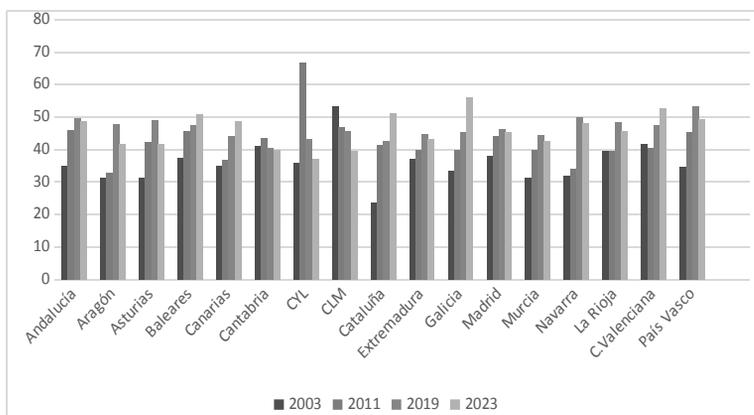
²⁴ La LOI entra en vigor en el año 2007 para Madrid, en el año 2008 para el Congreso, en el año 2009 para Galicia, en el año 2010 para Cataluña, y en el año 2011 para Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia. Con anterioridad a la LOI cuatro comunidades regulan la paridad electoral: listas cremallera en Baleares (2002), Castilla-La Mancha (2002) y Andalucía (2005), y listas paritarias en el País Vasco (2005). La aplicación de las listas cremallera en Baleares y Castilla-La Mancha estuvieron suspendidas hasta 2006.

²⁵ Como el gobierno de la nación y los gobiernos autonómicos, así como sus presidencias y las alcaldías.

con carácter sancionable en caso de incumplimiento, como en el supuesto de la celebración de elecciones en sus diversos niveles, donde la Junta Electoral competente rechaza las candidaturas que no cumplan con la regla del 60-40.

Tal como se observa en la gráfica 2, en el año 2011, con la LOI en vigor para todas las Comunidades Autónomas, sólo cuatro de ellas incumplen la regla del equilibrio y ya en el año 2019 se supera por primera vez en el país el umbral mínimo del 40% en todas las Asambleas Legislativas, que no se mantiene en el año 2023, donde las dos Castillas rozan el 40%.

Gráfica 2. Impacto de la LOI en el porcentaje de parlamentarias autonómicas

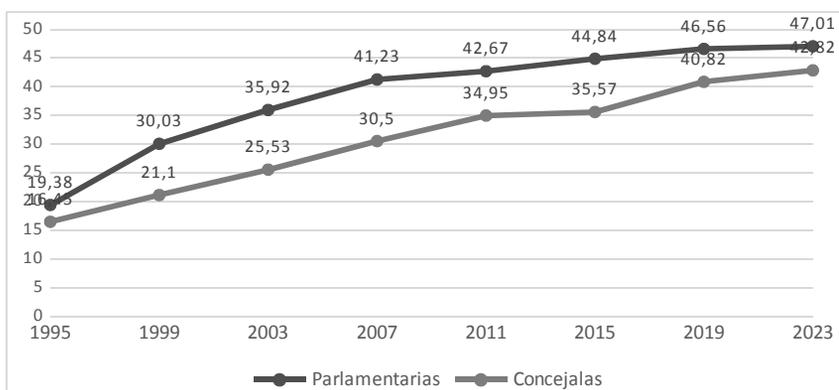


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de las Mujeres

Para avalar la hipótesis del alcance mínimo de la LOI en el conjunto de los municipios españoles²⁶, se realiza una comparación en el tiempo (1995-2023) entre la participación política de las mujeres en parlamentos autonómicos y en concejalías tras la entrada en vigor de la norma. Se advierte, como muestra la gráfica 3, la misma tendencia al alza, con incrementos paulatinos del porcentaje de mujeres electas, que suponen una mejora en 28 puntos y en 26 puntos del porcentaje de parlamentarias autonómicas y concejalas, respectivamente, en un período de 29 años. Si bien, en el caso de los ayuntamientos, pese a la entrada en vigor de la norma en 2007, sólo se alcanza el umbral mínimo del 40% en los comicios de 2019. Una de las razones, ya apuntadas anteriormente, sería la menor incidencia práctica de la LOI en la ocupación femenina de las concejalías, al aplicarse sólo a municipios con una población superior a 3.000 habitantes a partir de 2011.

²⁶ Ver grafica 1

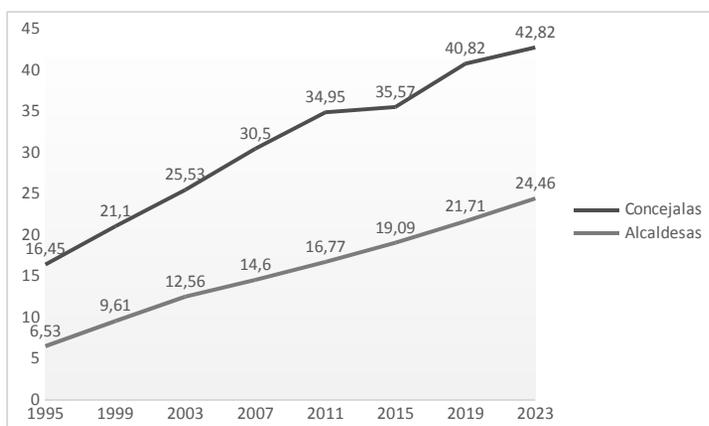
Gráfico 3. Porcentaje de concejales españolas y parlamentarias autonómicas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de las Mujeres

El gráfico 4 representa la evolución del porcentaje de alcaldesas y concejalas en nuestro país desde 1995. Se observa, para las elecciones de 2023, una diferencia de 18 puntos porcentuales entre el número de concejalas y el de alcaldesas. La causa fundamental de esta brecha hay que buscarla en la aplicación de la LOI. La regla del equilibrio de género del artículo 44 bis LOREG no afecta a las cabezas de lista de las candidaturas y por tanto no incide en la ocupación de las alcaldías²⁷.

Gráfico 4. Evolución del porcentaje de alcaldesas y concejalas en España (1995-2023)

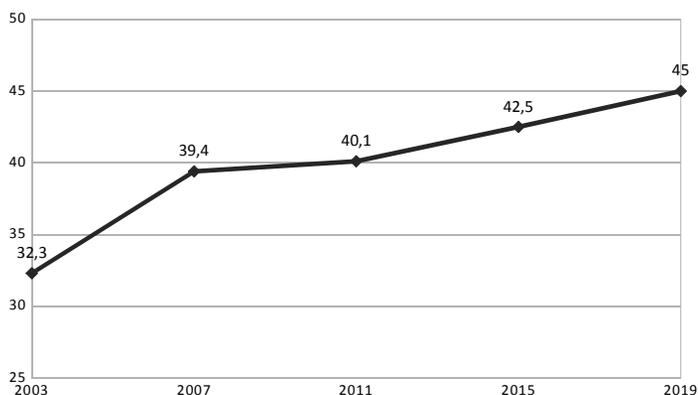


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de las Mujeres

²⁷ En un trabajo de 2017 Espí-Herández llega a las mismas conclusiones.

Las gráficas 3 y 4 describen la evolución del porcentaje de concejalas sin tener en cuenta el dato poblacional. Por su parte, la gráfica 5²⁸ mide la presencia de mujeres concejalas sólo en aquellos municipios donde se aplica la norma, describiendo, por tanto, el impacto real de la misma en el poder local. Muestra una evolución más positiva a la representada, en términos generales, en la gráfica 4. Se observa que, en la legislatura anterior a la entrada en vigor de la LOI, el porcentaje total de concejalas en municipios del país con población superior a 5.000 habitantes es del 32,3%. En 2007, con la LOI vigente, ese porcentaje aumenta seis puntos porcentuales en municipios con similar población y en los comicios siguientes se alcanza el umbral mínimo del 40% en municipios con población mayor a 3.000 habitantes, con subidas porcentuales en los comicios de 2015 y 2019. Puede decirse, por tanto, que el impacto real de la LOI ha supuesto una mejora para la participación política de las mujeres en los ayuntamientos del país.

Gráfico 5. Impacto de la LOI en las concejalías de España (2003-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la publicación del Ministerio del Interior: “Elecciones Locales. Impacto de la lo 3/2007”²⁹

Las barreras en la carrera política de las mujeres tienen su origen en la división sexual del trabajo y en la consecuente segregación horizontal de espacios, con las dobles y triples jornadas y la carga psicológica que acompañan (Morcillo-Martínez *et al*, 2022).

²⁸ A partir de los datos tomados de un documento del Ministerio del Interior sobre el impacto de la LOI en los comicios locales. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/> (acceso 24 junio 2023). Los últimos datos disponibles en este enlace se refieren a las elecciones de 2019.

²⁹ <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/> (acceso 24 junio 2023)

En la política municipal los factores que dificultan o impiden el acceso y la permanencia de las mujeres coinciden en gran parte con los que concurren en otros ámbitos de decisión. Operan tanto desde las propias mujeres, como desde las estructuras sociales y la cultura organizativa de los partidos políticos (Verge, 2008; Morcillo-Martínez *et al.*, 2022). Los resistentes estereotipos sexistas perviven en la sociedad y en el seno de las formaciones políticas, reacias a perder el dominio masculino: En este sentido las formaciones políticas, principales actores en los procesos de reclutamiento y selección de candidaturas, son factores esenciales para el cambio. Se hace necesario el concierto de estrategias en los niveles nacional y local de las diferentes agrupaciones políticas para postular a más candidatas a los cargos. Tal y como explican Ruiloba y Goenaga (2021: 83), “ostentar poder real es una carrera de obstáculos y resquebrajamiento de techos de cristal y suelos pegajosos todavía en 2021. Lugares sólo al alcance de consolidadas líderes en sus partidos, necesariamente tan fuertes, como para imponerse en contextos hostiles”

En América Latina se han propuesto ciertas reformas legislativas para salvar estos déficits de mujeres en las concejalías y en las alcaldías. La Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria³⁰ establece la paridad vertical y la paridad horizontal en la confección de las listas a los comicios locales, (Falú, *et al.*, 2022).

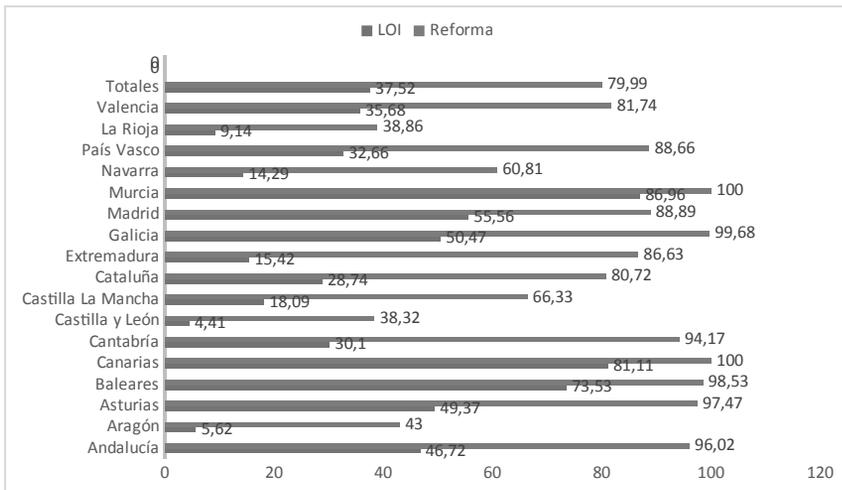
El artículo 18 de dicha Norma Marco dispone que la paridad en la representación política supone incorporar en las listas oficializadas un 50% de varones y de mujeres con dos criterios ordenadores de posición: la paridad vertical y la paridad horizontal, aplicables tanto a listas cerradas como abiertas, así como a listas plurinominales y uninominales. La paridad vertical obliga a elaborar listas cremallera en titulares y suplentes y la paridad horizontal implica una participación equilibrada de ambos sexos en los encabezamientos en el caso de que un mismo partido se presente en varias circunscripciones, añadiendo el elemento de la rotación entre periodos electorales.

La incorporación a nuestro ordenamiento de estas medidas mejoraría la posición de las mujeres en la participación política en los diferentes niveles de gobierno y decisión. La paridad perfecta (50-50) podría limitar esa “barrera no explícita”, que supone el 60-40 y que impide que las mujeres se acerquen al umbral máximo e incluso al 50%. Las listas cremallera aseguran posiciones de salida y la paridad horizontal mejoraría los encabezamientos femeninos y, por tanto, la ocupación de las alcaldías, que siguen constituyendo, hoy día en nuestro país, un techo de cristal resistente (Franch y Sancho, 2009; Gago-García y Rodríguez, 2022).

³⁰ La Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria fue aprobada en 2015 por los países que integran el Parlamento Latinoamericano (Parlatino). Según su Primera Disposición Final se deben desarrollar en cada Estado Miembro los correspondientes debates legislativos por un plazo no superior a 10 años desde el compromiso de su adopción.

Otra reforma pendiente, que supondría una mejora de los estándares democráticos del gobierno municipal, consistiría en modificar el artículo 44 bis LOREG, de forma que se amplíe la regla del equilibrio de género a las entidades locales con más de 250 habitantes, contribuyendo a un mayor impacto de la medida. En la gráfica 6 se observa, para los últimos comicios de 2023, el porcentaje de municipios, por Comunidad Autónoma, a los que se aplica la LOI en su redacción actual y el mayor impacto práctico de la norma si se modificara en el sentido apuntado. La reforma planteada, como se muestra en el gráfico, incidiría, en líneas generales, en un 80% de los territorios frente al 37% con la normativa vigente.

Gráfica 6. Elecciones 2023. Impacto de la LOI y de la reforma propuesta en porcentajes de municipios por Comunidad Autónoma.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

3. El caso andaluz

Cualquier análisis que se realice sobre los gobiernos locales en España se enfrenta a la dificultad principal de abordar un mapa heterogéneo y una diversidad de procesos que convierten al subsistema local, dentro del sistema político español, en una galaxia de situaciones, dispersa y fragmentada (Botella, 1992, Delgado, 2023). En este sentido, un estudio detallado sobre la presencia de mujeres en el poder local andaluz y el impacto de la LOI en esta realidad requiere, con carácter previo, conocer la estructura poblacional de sus municipios. Los últimos datos de población analizados en este trabajo, tomados del INE, se refieren al año 2022, que son aquellos que

se proyectan en la formación de los consistorios tras la celebración de las elecciones municipales de 2023. En ese año la Comunidad andaluza cuenta con una población de 8.494.155 habitantes, distribuida entre las ocho provincias de la siguiente manera:

Tabla 1. Población andaluza por provincia. Año 2022

| Provincia | Población enero 2022 |
|-----------|----------------------|
| Almería | 739.293 |
| Cádiz | 1.246.559 |
| Córdoba | 771.945 |
| Granada | 921.495 |
| Huelva | 528.184 |
| Jaén | 623.410 |
| Málaga | 1.716.303 |
| Sevilla | 1.946.966 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

Tabla 2. Distribución de municipios por tramos de población en cada provincia (2022)

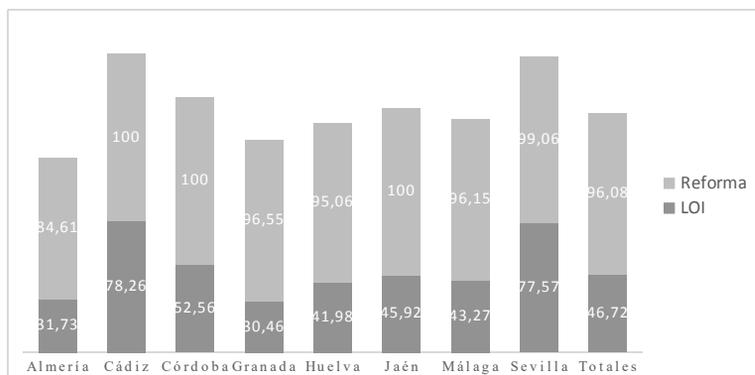
| 2023 | < o = 250 | % | >250 y <3.000 | % | >3.000 | % | Total |
|---------|-----------|-------|---------------|-------|--------|-------|-------|
| Almería | 16 | 15,38 | 55 | 52,88 | 33 | 31,73 | 104 |
| Cádiz | 0 | 0,00 | 10 | 21,74 | 36 | 78,26 | 46 |
| Córdoba | 0 | 0,00 | 37 | 47,44 | 41 | 52,56 | 78 |
| Granada | 7 | 4,02 | 115 | 66,09 | 53 | 30,46 | 174 |
| Huelva | 4 | 4,94 | 43 | 53,09 | 34 | 41,98 | 81 |
| Jaén | 0 | 0,00 | 53 | 54,08 | 45 | 45,92 | 98 |
| Málaga | 4 | 3,85 | 55 | 52,88 | 45 | 43,27 | 104 |
| Sevilla | 1 | 0,93 | 23 | 21,50 | 83 | 77,57 | 107 |
| Totales | 32 | 4,04 | 391 | 49,37 | 370 | 46,72 | 792 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

El dato que nos interesa para analizar el impacto real de la LOI en los municipios de la Comunidad andaluza es el de su distribución por tramos de población en cada provincia (Tabla 2).

A partir de la información contenida en la tabla 2 se elabora la gráfica 7, que muestra de forma indirecta la estructura poblacional de la región desde la óptica de la aplicación de la LOI. En los últimos comicios locales, la regla del equilibrio entre sexos impuesta a los partidos políticos afectó al 46,72% de los municipios. En este sentido, si comparamos esta gráfica con la gráfica 6, queda patente la desigual aplicación de la LOI en el Estado español. En la franja inferior se encuentran las Autonomías de Castilla y León, con un 4% de municipios afectados por la regla de la LOI, Aragón, con un 6% de municipios y La Rioja, con un 9% de municipios. En la franja superior, Baleares supera el 70% y en Canarias y Murcia los municipios afectados superan el 80% y en Andalucía, Galicia y Madrid alcanzan el 50%. Si se adoptara la reforma de la LOREG propuesta en este trabajo, en once comunidades se superaría el 80% de los municipios afectados.

Gráfica 7. Impacto de la LOI y de la reforma planteada en las elecciones municipales andaluzas de 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

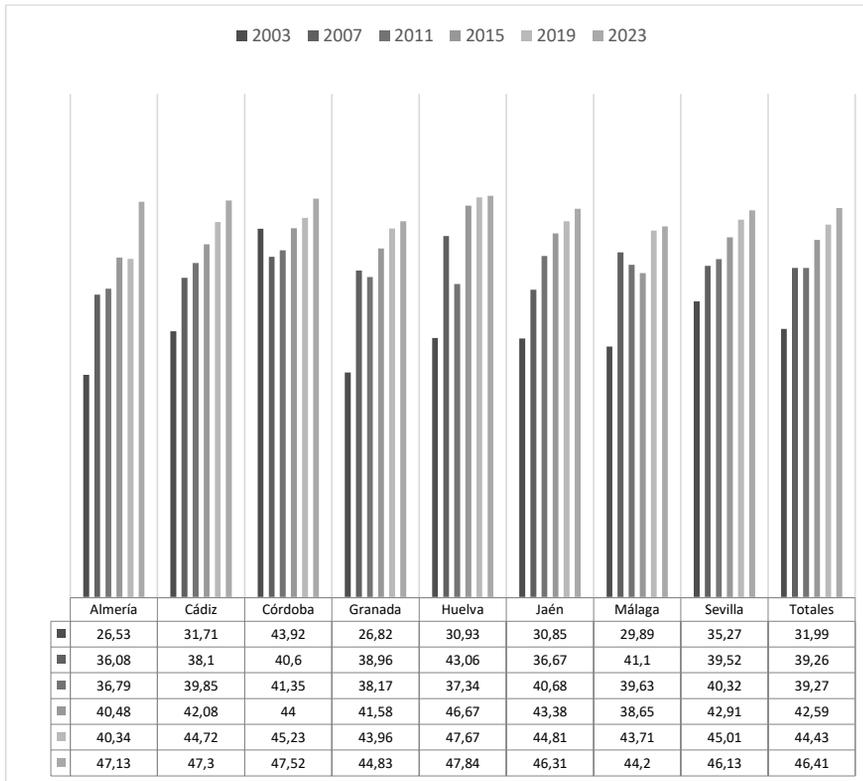
En el caso andaluz sólo en Cádiz y en Sevilla la norma se aplica a más del 70% de sus municipios, mientras que en las provincias de Almería y Granada este porcentaje se queda en el 30%. Con la reforma planteada, de extender el ámbito subjetivo de la norma a municipios con más de 250 habitantes, que representan el 96%, se incrementaría el número de concejalas y se lograría una aplicación más igualitaria.

Tras el estudio previo de la estructura poblacional, se analiza la presencia de mujeres en concejalías y alcaldías andaluzas con el objeto principal de detectar brechas de género y déficits femeninos en el poder local andaluz (gráficas 8 a 13). En la gráfica 8 se muestra la evolución del porcentaje de concejalas en Andalucía y también en cada provincia entre los años 2003-2023. En ella se han incorporado los datos de todos los municipios, sin distinguir entre aquellos a los que se aplica la LOI, de aquellos a los que no se aplica, con la finalidad de presentar una visión general de la presencia de mujeres en las concejalías de la Comunidad. A pesar de una tendencia general de mejora, el umbral mínimo del 40%, que marca la norma como regla del equilibrio entre ambos sexos, no se alcanza hasta los comicios del 2015. El umbral máximo del 60%, como en otros niveles de participación política y de gobierno, continúa siendo una barrera invisible que exige una reforma de la norma electoral que obligue a la presentación de candidaturas paritarias 50-50.

Sólo en el año 2019 se alcanza en todas las provincias el mínimo del 40%. Córdoba es la que ofrece mejores resultados, con presencia equilibrada en todas las legislaturas analizadas.

Las gráficas 9, 10 y 11 describen el porcentaje de concejalas andaluzas entre 2003 y 2023 en el total de los municipios, por tramos de población y provincia. La gráfica 9 muestra tal porcentaje para municipios con población menor a 250 habitantes, en los que el sistema electoral aplicable, según el artículo 184 LOREG, es el mayoritario de listas abiertas. En el año 2003 no se alcanza en ninguna de las provincias (Almería, Granada, Huelva y Málaga) el 30% de concejalas en el total de los municipios, siendo Almería la provincia con peor comportamiento, donde en ninguna de las legislaturas se supera el umbral mínimo del 40%.

Gráfica 8. Porcentaje de concejales andaluzas en la totalidad de los municipios andaluces (2003-2023)



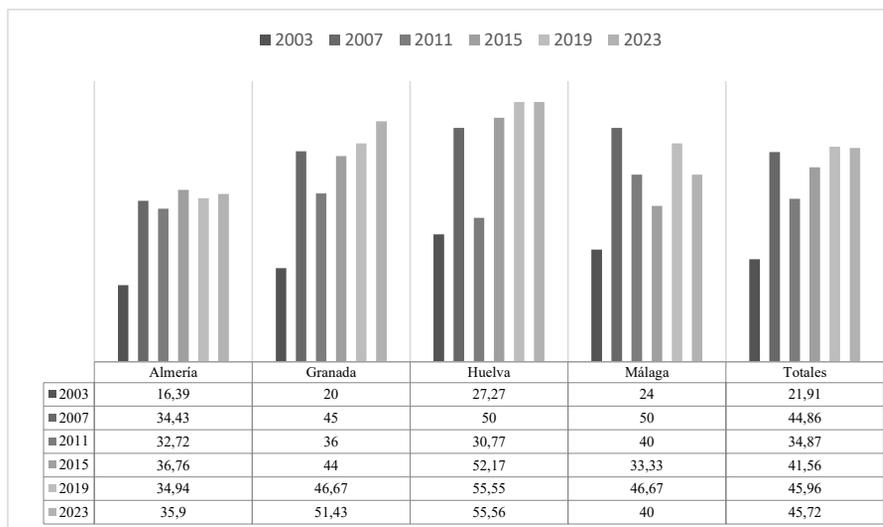
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior³¹

Las gráficas 10 y 11 representan el porcentaje de concejales por provincia, entre 2003 y 2023, en aquellos municipios donde se aplica el sistema electoral proporcional de listas cerradas y bloqueadas. La gráfica 10 muestra tal porcentaje en municipios donde no se aplica la LOI y la gráfica 11 lo hace para municipios donde sí se aplica la LOI, según regula la Disposición adicional segunda de dicha norma que modifica el articulado de la LOREG³².

³¹ Acceso desde: <https://infoelectoral.interior.gob.es/opencms/es/elecciones-celebradas/resultados-electorales/>

³² Disposición adicional segunda LOI: 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

Gráfica 9. Porcentaje de concejalas en municipios con población inferior a 250 habitantes. Sistema electoral mayoritario de listas abiertas



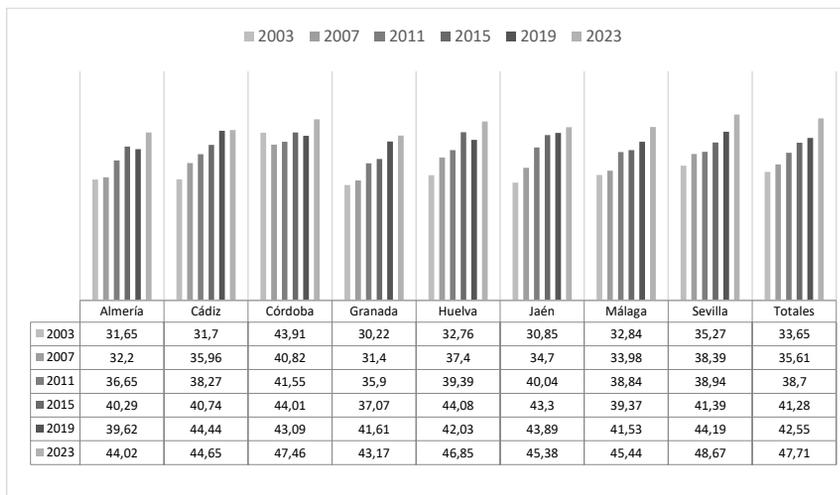
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Finalmente, en la gráfica 12 se observa el impacto de la LOI, al establecer una comparación entre los datos de las gráficas 10 y 11.

Los datos representados en la gráfica 10, para los años 2003 y 2007, se refieren a municipios de entre 251 hasta 5.000 habitantes y a partir de 2011 se representan los datos referidos a los municipios de entre 251 hasta 3.000 habitantes. En la columna de totales se observa que el porcentaje de concejalas en la comunidad andaluza, en municipios donde no se aplica la LOI, sólo alcanza el umbral del 40% en las tres últimas legislaturas. Por provincias, Córdoba es la que ofrece mejores resultados, superando el 40% de concejalas en todas las legislaturas y las que se comportan peor son Almería, Granada y Málaga, donde sólo se alcanza el equilibrio en dos de las legislaturas.

las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes.» 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.»

Gráfica 10. Porcentaje de concejalas en municipios donde no se aplica la LOI. Sistema electoral proporcional de listas cerradas bloqueadas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

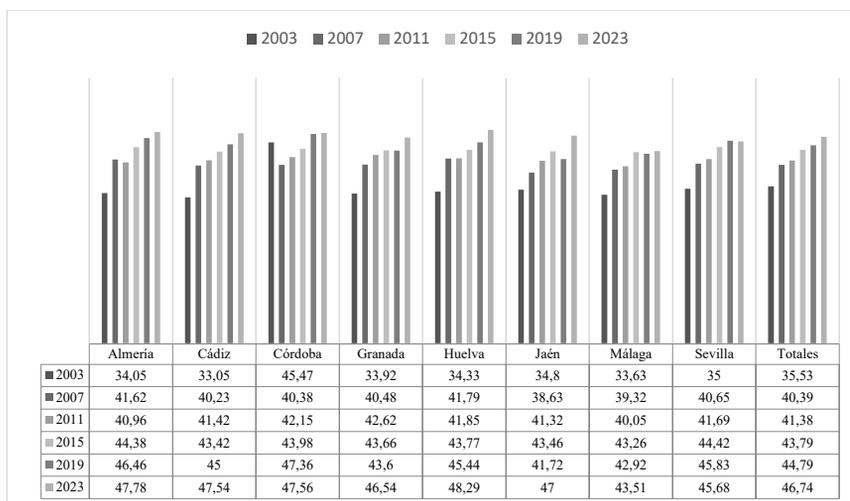
Por su parte, la gráfica 11 representa los porcentajes de concejalas en aquellos municipios donde sí se aplica la LOI. Para el año 2007 se incorporan los municipios con más de 5.000 habitantes y a partir del año 2011 se incluyen los datos para municipios con población superior a 3.000 habitantes. A pesar de no aplicarse la LOI en los comicios de 2003, se incluyen en la gráfica los datos de este año, referidos a municipios con población superior a 5.000 habitantes, con la finalidad de comparar el impacto real de la regla del equilibrio de género entre las legislaturas de 2003 y 2007 en municipios de iguales dimensiones. Del análisis de los datos de la gráfica 11 se deduce una clara mejoría para la presencia de mujeres en las concejalías andaluzas respecto de los datos de la gráfica 10. En esta ocasión se cumple la regla del equilibrio entre sexos en todos los comicios donde se aplicó la LOI.

También por provincias se observa una mejora en todas ellas. Córdoba sigue siendo la que ofrece mejores resultados, con porcentajes de concejalas por encima del 40% en todos los comicios. En el resto de las provincias no se cumple la regla para el año 2003 y sólo en Jaén y en Málaga tampoco se cumple en el año de la entrada en vigor de la LOI.

Si comparamos, en líneas temporales, los datos para Andalucía de las gráficas 10 y 11, se observa (gráfica 12) con claridad una presencia de concejalas entre 2007 y 2023 por encima del 40%. En el caso de los municipios donde no se aplica la LOI

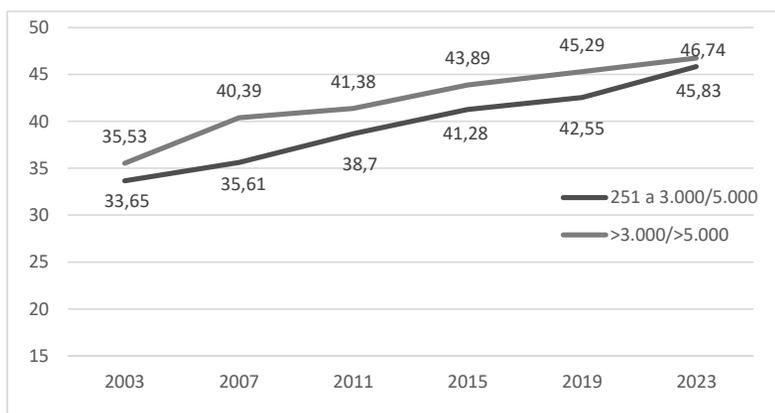
por población, sólo se supera este porcentaje en las tres últimas legislaturas. Puede decirse, en base a los datos analizados que, en la Comunidad andaluza, el impacto de la LOI es positivo y ha favorecido una mayor presencia mujeres en las concejalías.

Gráfica 11. Porcentaje de concejalas en municipios donde se aplica la LOI. Sistema electoral proporcional de listas cerradas bloqueadas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

Gráfica 12. Impacto de la LOI en los municipios andaluces



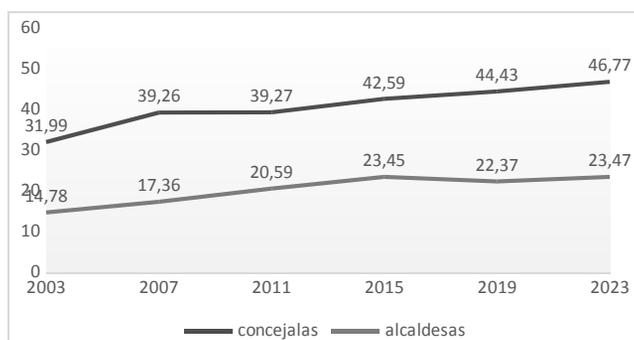
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Si la reforma propuesta de ampliar el ámbito de aplicación de la LOI la complementamos con las reformas ya mencionadas de las listas cremallera en las candidaturas electorales, se evitaría que, en su elaboración, las mujeres ocupasen las últimas posiciones y contribuiría a un incremento significativo de mujeres concejales.

Finalmente, para terminar el apartado referido a la presencia de mujeres en el poder local andaluz, se examinan los datos de las alcaldesas andaluzas. En la gráfica 13 se muestra la disparidad existente en el poder local andaluz entre los porcentajes de concejalas y alcaldesas en las últimas seis legislaturas. La tendencia en el país es similar, como ya se indicó en la gráfica 4.

El porcentaje de concejalas en los consistorios andaluces ha experimentado durante el período 2003-2023 una evolución positiva, con un incremento de casi 15 puntos porcentuales, superando a partir de 2015 el umbral mínimo del 40% que exige la LOI. En el caso de las alcaldesas andaluzas se observa que, a pesar de una tendencia al alza, se da una diferencia de casi 14 puntos porcentuales de media respecto del porcentaje de mujeres concejalas. La razón de esta brecha de género proviene de la no aplicación de la LOI a los encabezamientos de las candidaturas, cuya designación depende de las normas orgánicas que aprueben las formaciones políticas.

Gráfica 13. Porcentaje de concejalas y alcaldesas andaluzas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las concejalías electas del Ministerio de Interior³³ y de los datos para alcaldías del Ministerio de Política Territorial³⁴

³³ <http://www.infoelectoral.mir.es/>

³⁴ https://mpt.gob.es/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL_.html

Para completar la información sobre la evolución del porcentaje de alcaldesas andaluzas, se incorpora al estudio la tabla 3, donde se describe la presencia de alcaldesas por provincias a lo largo del período democrático. En este período ninguna provincia alcanza el 40% de alcaldesas en el total de sus municipios. El dato más positivo lo aporta Huelva, con un 35% de alcaldesas en 2019.

Cabe recordar el artículo 179 LOREG, que establece el sistema de elección de las alcaldías. Dispone que, en aquellos municipios con más de 250 habitantes, las concejales y concejales eligen, en la sesión de constitución de la Corporación, al titular de la alcaldía entre los cabezas de lista de las candidaturas proclamadas. Como se ha indicado, la reforma que introdujo la LOI en el sistema electoral español no afecta a la elección de las alcaldías, dado que la medida que obliga a presentar listas equilibradas no incluye ningún mecanismo adicional para los encabezamientos. Se ha mencionado anteriormente la Norma Marco sobre la Consolidación de la Democracia Paritaria, adoptada por el Parlamento en 2015, que propone para la elaboración de las listas electorales no sólo la paridad vertical (listas cremallera), sino también la paridad horizontal, de forma que aquellos partidos que presenten candidaturas en más de una circunscripción han de respetar en todas ellas la paridad en la primera posición y el criterio de rotación en los próximos comicios.

Tabla 3. Porcentaje de alcaldesas andaluzas por provincia

| | 1979 | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 | 2015 | 2019 | 2023 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Almería | 2,86% | 0% | 1,90% | 1,80% | 5,26% | 8,69% | 12,5% | 12,74% | 17,47% | 24,27% | 17,47% | 26,21% |
| Cádiz | 0% | 0% | 2,22% | 0% | 2,08% | 5,77% | 13,46% | 18,18 | 25,00% | 20,00% | 17,78% | 22,22% |
| Córdoba | 2,38% | 2,50% | 1,35% | 2,44% | 5,81% | 1,22% | 16,25% | 25,33% | 28,00% | 28,00% | 27,27% | 19,48% |
| Granada | 0,5% | 1,02% | 1,66% | 2,22% | 4,3% | 8,46% | 10,81% | 18,45% | 24,00% | 30,28% | 27,59% | 26,14% |
| Huelva | 3,7% | 2,53% | 2,44% | 4,39% | 5,75% | 8,33% | 13,64% | 15,19% | 22,78% | 29,11% | 35,00% | 29,11% |
| Jaén | 0,88% | 0,94% | 0,92% | 0% | 1,78% | 7,27% | 21,05% | 19,59% | 16,49% | 17,52% | 18,56% | 19,59% |
| Málaga | 0,95% | 4,00% | 2,88% | 4,59% | 6,14% | 10,26% | 14,16% | 17,00% | 18,63% | 16,50% | 15,53% | 23,30% |
| Sevilla | 0,94% | 4,85% | 2,73% | 2,5% | 5,13% | 9,24% | 16,39% | 12,38% | 12,38% | 21,90% | 19,81% | 21,70% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública

V. CONCLUSIONES

Los datos obtenidos confirman la hipótesis inicial del impacto positivo de la LOI en la presencia de mujeres concejales, tanto en el conjunto de la nación (gráfica 5), como en el caso andaluz (gráfica 12). En el período analizado (2003-2023) se observa una mejora gradual, en ambos escenarios, del porcentaje de concejales y asimismo se muestra que el mayor incremento porcentual se produce el año de la entrada en vigor de la norma, evidenciando la eficacia de la regla del equilibrio de género en las candidaturas locales.

Por otra parte, el estudio previo de la estructura poblacional del país y de la Comunidad andaluza ha arrojado el resultado inesperado de una aplicación insuficiente de la LOI, que sólo alcanza al 37% de los municipios españoles (gráfica 6) y al 47% de los municipios andaluces (gráfica 7). Para lograr una aplicación más igualitaria y alcanzar una mayor participación femenina en las concejalías se propone ampliar el ámbito subjetivo de la norma a municipios con más de 250 habitantes. De esta forma la LOI se aplicaría al 80% de los municipios españoles y al 96% de los municipios andaluces y mejoraría el porcentaje de mujeres concejales.

El estudio sobre el impacto de la LOI en la presencia femenina en los consistorios muestra la necesidad de la reforma para incrementar el porcentaje de concejales y así mismo la limitación de la norma en la designación de las cabezas de lista y por tanto de las alcaldías. Como ya se ha mencionado, tanto en el conjunto de los municipios españoles como en el de los municipios andaluces el mayor incremento porcentual de mujeres concejales se produce en 2007, con la entrada en vigor de la LOI. En el resto de las legislaturas los incrementos paulatinos son menores. Para mejorarlos se proponen como medidas la paridad 50-50, que ayudaría a superar esa barrera implícita del 40% y las listas cremallera, que mejoraría la posición de las mujeres en las candidaturas.

Finalmente, los datos sobre alcaldesas reflejan un déficit muy superior. En este caso, tanto para España (gráfica 4) como para la Comunidad andaluza (gráfica 13), a pesar de una evolución favorable del porcentaje de mujeres alcaldesas, en los comicios de 2023 sólo se alcanza el 23,47%. Se evidencia, por tanto, la necesidad de regular de forma obligatoria y con carácter sancionable la paridad también en los encabezamientos de las listas electorales, donde la voluntad de los partidos a favor de la igualdad real en las primeras posiciones se alinea claramente con las resistencias masculinas a compartir el poder. La propuesta que se ofrece en este trabajo³⁵ para superar esta limitación de la LOI es la paridad horizontal,

³⁵ Que coincide con lo propuesto por el Parlamento en su Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria (2015)

de forma que aquellas formaciones políticas que presenten candidaturas en varias circunscripciones respeten la paridad en los encabezamientos y alternen el sexo en cada legislatura.

La irrupción de las mujeres en la política y su mayor presencia en la toma de decisiones ha supuesto una reconfiguración de lo público, ampliando la agenda a asuntos reclusos hasta ahora en el ámbito privado. Repensar lo personal y el cuidado como políticos, se convierten en vectores de transformación social con la llegada de una masa crítica femenina a los puestos de dirección. Lejos de cualquier esencialismo, la gestión pública por parte de mujeres no es diferente por el hecho de ser mujeres, sino por incorporar a lo público sus experiencias vitales y las discriminaciones sufridas (Falú, *et al.*, 2022).

En la sociedad española actual el tiempo de crianza, la atención a personas dependientes del entorno familiar y las tareas domésticas siguen constituyendo para las mujeres un recorte en derechos y libertades. Pese a la paridad lograda en algunos espacios políticos, la falta de corresponsabilidad real carga las carreras profesionales de las mujeres con el peso de obligaciones privadas, adscritas a ellas por un contrato sexual que no ha perdido vigencia (De Castro y García, 2020; Elizalde-San Miguel y Díaz de Rada, 2023).

La militancia en las agrupaciones políticas y el activismo político en general dotan a las mujeres de recursos que facilitan la apertura a lo público y la participación activa e igualitaria en el debate y en las instituciones. A su vez esta participación, además de servir de referente simbólico para otras, refuerza el valor de la palabra pública femenina y genera en la persona autoestima y seguridad en posiciones históricamente masculinizadas (García-Espín, *et al.*, 2020).

Ante la falta de compromiso de algunos partidos políticos con la igualdad real, sólo la paridad legal impuesta a todas las formaciones, mediante instrumentos como las listas cremallera y la paridad horizontal en los encabezamientos, supondría, sin duda, una mejora cuantitativa de la ocupación femenina de concejalías y alcaldías. A lo largo de este trabajo se ha demostrado la conveniencia de estas reformas. Pero junto a ello, no puede descuidarse el ámbito privado de actuación, donde las mujeres siguen siendo protagonistas: si algo hemos aprendido con la pandemia ocasionada por la Covid19, es que la paridad política no es viable si no existe también paridad privada.

La pandemia ha abierto canales de comunicación entre los espacios público y privado, dejando claro la importancia del cuidado y la realidad de la fragilidad del ser humano (Núñez y de Zuazu, 2022). Los cuidados no pueden ser un asunto familiar o privado exclusivo de las mujeres. Por tanto, y con ello concluimos, junto a la revisión

de la participación de carácter público de las mujeres en el ámbito político, resulta urgente reconocer el valor político y ético de los cuidados e incorporarlos como eje de una democracia paritaria y cuidadora, que reparte derechos y responsabilidades en base al reconocimiento de un ser humano interdependiente (Camps, 2021)

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I., (2017). “El principio de composición equilibrada de las listas electorales. Una década de éxitos moderados”. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 40, 33-37.

BOTELLA, J., (1992). “La galaxia local en el sistema política español”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm 76.

CABEZAS FERNÁNDEZ, M., PICHEL-VÁZQUEZ A., & ENGUIX GRAU B. 2023. “El marco ‘antigénero’ y la (ultra)derecha española. Grupos de discusión con votantes de Vox y del Partido Popular”. *Revista de Estudios Sociales* 85: 97-114. <https://doi.org/10.7440/res85.2023.06>

CAMPS, V., (2021, April). *Tiempo de cuidados: otra forma de estar en el mundo*. Arpa.

DE CASTRO, P., Y GARCÍA, O., (2020). “Ciudadanía activa y participación política de las mujeres en España”. *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, 15(2): 501-530. DOI: 10.14198/OBETS2020.15.2.05

DELGADO SOTILLOS, I. (2023). “Reconsiderando la teoría de las elecciones de segundo orden. ¿cómo clasificar a las elecciones municipales españolas de 2019?” *Revista Española de Ciencia Política*, 62, 13-39. DOI: <https://doi.org/10.21308/recp.62.01>

ELIZALDE-SAN MIGUEL, B., Y DÍAZ DE RADA IGÚZQUIZA, V., (2023). «Compartido, sí, pero todavía desigual. Pocos avances en el reparto de las tareas domésticas en Navarra». *Papers*, 108 (4), <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3164>

ESPÍ-HERNÁNDEZ, A. (2017). “Presencia de la mujer y brecha de género en la política local española”. *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, 2(1), 133-147.

FALÚ, A., TELLO, F., Y ECHAVARRI, L., (2022): «Las mujeres en los gobiernos locales: espacios políticos y agendas en disputa». *Revista Más Poder Local*, 48: 90-112. <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/index>

FEMP (2009). Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres en la Representación de Mujeres en el Ámbito de la Política Local.

FRANCH, A., Y SANCHO, L., (2009). “Ley de Igualdad y elecciones municipales: un análisis de la provincia de Castellón”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (21): 187-211. <https://www.cortsvalencianes.es/es/anuari>

GAGO-GARCÍA, C. Y RODRÍGUEZ MOYA J. M.^a, 2023. Presence of wo-men in local government in Spain. Historical and territorial perspectives (1979- 2019), ciudad *Revista Internacional de Sociología* 81 (2). <https://doi.org/10.3989/ris.2023.81.2.21-01320>

GARCÍA-ESPÍN, P., LAGOMA, C., Y CÁMARA, M. J., (2020). “A mí esto me duele mucho: Conversación política y género en una sociedad desigual”. *Política y Sociedad*, 57(3): 797-820. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.62826>

GIMÉNEZ, T., (2021). “Las mujeres, defensoras de la igualdad y el cuidado de la naturaleza”. *iQual. Revista de Género e Igualdad*, (4): 35-59. <https://doi.org/10.6018/iqual.428751>

JEREZ, M., REAL-DATO, J., Y RODRÍGUEZ-TERUEL, J., (2019). “Las élites políticas en España: quiénes son, cómo son, qué hacen” en Montabes, Juan y Martínez, Antonia. *Gobierno y política en España, Tirant lo Blanch*, pp 585-614, Valencia.

JUARISTI, E., (2020). “Mujeres y participación política en la administración General del Estado español: especial referencia a los puestos de adopción de decisiones” en ABRIL, R.M., *Estudios sobre la mujer: política, derecho, comunicación, educación y violencia contra las mujeres, Huygens*, pp.93-113, Barcelona.

MARQUES-PEREIRA, B., (2001). “Cupos o paridad: ¿actuar como ciudadanas?”. *Revista de Ciencia Política*, 21(2): 101-121.

MÁRQUEZ CRUZ, G., (1999). “Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura, y élite política (1979-1999)”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm 106.

Ministerio del Interior (2020). Elecciones Locales de 26 de mayo de 2019: Estudio del impacto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

MORCILLO-MARTÍNEZ, J., MARTÍNEZ-SALVADOR, I.M. AND OCHANDO-RAMÍREZ, M. (2022). “Gender perspective and access to positions of responsibility in social and health care institutions from the perspective of social

work”. *Multidisciplinary Journal of Gender Studies*, 12(1), 1-27. <https://doi.org/10.17583/generos.11246>

NAVARRO C., VELASCO F., y ZAGORSKI, P., (2018). “Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento”. *Anuario de Derecho Municipal*, (12): 23-49. <http://www.revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal>

RAMOS ROVI, M. J., (2021). “Concejales en Córdoba (1979-2019): un ejemplo de la creciente presencia femenina en los ayuntamientos de la democracia”. *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 22: 293-314, <https://doi.org/10.14198/PASADO2021.22.10>

RIBUGENT, G., (2019). “Ecofeminismo y políticas culturales locales”. *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, (20):144-153. <http://dx.doi.org/10.25267/Periferica.2019.i20.18>

RUBIO-MARÍN, R., (2020). “Mujeres, espacio público, participación política y derechos humanos: ¿hacia un paradigma de democracia paritaria?”. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (39), 9. DOI: 10.17103/reei.39.09

RUILOBA, J. M., (2014). “Mujeres en el gobierno local: más allá de los números”. *Reflexión política*, 16(31): 54-63. <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781>

RUILOBA, J. M., Y GOENAGA, M., (2022). “Liderazgos femeninos que triunfan en pandemia: la campaña Madrid 2021 en Twitter”. *Más poder local*, (47): 79-97 <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/index>

SÁNCHEZ RUIZ, I., AVILÉS HERNÁNDEZ, M., GARCÍA ESCRIBANO, J.J., (2022). “Elementos que limitan la implantación de Planes de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en España. Un análisis cualitativo a través de la Técnica de Grupo Nominal”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 93: 8-26. <http://www.apostadigital.com/>

VERGE, T., (2008). “Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 123(1):123-150. <https://reis.cis.es/REIS/html/index.html>