
¿Quién toma la palabra? Género, partidos y ausencias en el debate sobre el modelo territorial

Who Takes the Floor? Gender, Parties, and Absences in the Debate on the Territorial Model

AINHOA NOVO-ARBONA

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

SIMÓN PEÑA-FERNÁNDEZ

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

UNAI AHEDO

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar/Citation

Novo-Arbona, A.; Peña-Fernández, S. y Ahedo, U. (2026). ¿Quién toma la palabra? Género, partidos y ausencias en el debate sobre el modelo territorial. *Revista Española de Ciencia Política*, 70, 15-39. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.70.01>

Resumen

La representación descriptiva paritaria no garantiza por sí sola que las parlamentarias puedan ejercer un rol de modelo si no se visibiliza su participación. Tomar la palabra en los parlamentos continúa dependiendo de las élites partidistas, especialmente en contextos donde predomina la lógica de representación colectiva. Aunque la brecha de género se ha reducido en términos cuantitativos, la intervención de las mujeres en los debates parlamentarios sigue reflejando el carácter generizado de estas instituciones. Esta investigación aborda la participación de las parlamentarias en debates de alta relevancia política, como las reformas en la distribución territorial del poder en España entre 1989 y 2023. Para ello, se ha realizado un análisis de contenido de 48 debates parlamentarios y 434 intervenciones recogidas en el Diario de Sesiones, codificadas según el sexo del ponente, el grupo parlamentario, el rol desempeñado y la circunscripción. Además, se han considerado variables institucionales como la pertenencia a la Comisión Constitucional, las portavocías y la designación por parte de los parlamentos autonómicos. Los resultados muestran que, a pesar del incremento en el número de parlamentarias, solo el 17,7% de las intervenciones fueron realizadas por mujeres. Los parlamentos siguen funcionando como instituciones generizadas, donde, más allá de avances coyunturales, las dinámicas internas de los grupos parlamentarios continúan reproduciendo desigualdades de género en el acceso a la palabra.

Palabras clave: Parlamentos; Estatutos de autonomía; género; discursos parlamentarios; federalismo; representación descriptiva; igualdad; partidos políticos.

Abstract

Equal descriptive representation alone does not guarantee that women parliamentarians can serve as role models if their participation is not made visible. Speaking in parliament continues to depend on partisan elites, especially in contexts where the logic of collective representation predominates. Although the gender gap has narrowed in quantitative terms, women's participation in parliamentary debates continues to reflect the gendered nature of these institutions. This research addresses the participation of women parliamentarians in highly politically relevant debates, such as reforms to the territorial distribution of power in Spain between 1989 and 2023. To this end, a content analysis was conducted of 48 parliamentary debates and 434 interventions recorded in the Official Journal, coded according to the speaker's sex, parliamentary group, role played, and constituency. Furthermore, institutional variables such as membership in the Constitutional Commission, spokesperson positions, and appointment by regional parliaments were considered. The results show that, despite the increase in the number of female parliamentarians, only 17.7% of interventions were made by women. Parliaments continue to function as gendered institutions, where, beyond temporary advances, the internal dynamics of parliamentary groups continue to reproduce gender inequalities in access to the floor.

Keywords: Parliaments; Statutes of autonomy; gender; parliamentary speeches; federalism; descriptive representation; equality; political parties.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el número de mujeres presentes en las cámaras representativas y en órganos políticos y de gobierno democráticos ha ido aumentando de forma significativa. Sin ir más lejos, en el Congreso de los Diputados español, desde la década de 1990 el porcentaje de diputadas electas ha ido aumentando exponencialmente hasta las elecciones generales de noviembre de 2019 (Novo-Arbona y Ahedo 2024).

Sin embargo, la literatura existente nos señala que este aumento de la presencia de mujeres en las cámaras representativas —lo que en ciencia política se ha denominado como representación descriptiva—, no parece garantizar por sí solo un rol modelo y con mayor visibilidad en el funcionamiento cotidiano de estas asambleas legislativas (Chaqués-Bonafor y Cristancho, 2020).

Así, podemos señalar que, a pesar de los avances en materia de igualdad, tomar la palabra en las instituciones parlamentarias sigue siendo cosa de hombres. Las élites de los partidos políticos y los grupos parlamentarios siguen ejerciendo como gatekeepers en el acceso de las mujeres a los puestos de representación —mediante el control en la elaboración de las listas electorales— así como en el rol que después

jugarán como diputadas en la actividad parlamentaria, en los debates e intervenciones.

En este sentido, aunque la brecha de género parece estar disminuyendo en términos cuantitativos y la representación descriptiva aumenta de forma sostenida, la representación sustantiva no parece hacerlo al mismo ritmo. Esta divergencia se observa, por ejemplo, en la escasa participación de las mujeres en las intervenciones parlamentarias, en los debates o a la hora de formular preguntas al Gobierno (Bäck y Debus, 2019; Chaqués-Bonafor y Cristancho, 2020; Sanjaume-Clavet et al., 2023). Se trata, además, de intervenciones que continúan estando fuertemente generizadas, lo que permite constatar la persistencia de desigualdades de género arraigadas en la sociedad.

Esta situación parece agravarse en los contextos donde predomina la lógica de representación colectiva. Contextos como el español, en los que el modelo de candidatura para la elección de los diputados y diputadas se articula a través de listas cerradas y bloqueadas, aseguran el control total de los partidos políticos a la hora seleccionar a sus candidatos y candidatas y futuros representantes electos. Más aún, afianzan la obediencia de sus diputados y diputadas dentro de su grupo parlamentario, para que, en las próximas elecciones puedan volver a ocupar algún puesto de salida en las planchas electorales. En definitiva, se trata de sistemas en los que la independencia, el rol y la visibilidad de las candidatas dentro del Parlamento dependerá de los partidos políticos.

Llegados a este punto, y ante las particularidades del sistema político español donde, por un lado, la presencia de mujeres en el Congreso de los Diputados se ha visto incrementada en las últimas tres décadas, y por otro lado, existe para su elección una modalidad de candidatura de lista cerrada y bloqueada, podemos formularnos algunas preguntas. ¿A pesar de la mayor proporción de mujeres en el Parlamento, existe una menor probabilidad de que éstas tengan un rol políticamente destacado y visibilizado dentro de la cámara? ¿El incremento de mujeres en el Congreso de los Diputados ha llevado a que éstas tengan una mayor capacidad de intervención en temáticas o debates sobre cuestiones de alta importancia política como la reforma estatutaria? ¿Cuáles son los criterios que los partidos políticos utilizan para la elección de sus ponentes? ¿Qué otros factores como el tamaño del grupo parlamentario, el ámbito territorial del partido al que representan o el tiempo de intervención tienen efecto en la presencia de mujeres en la tribuna de oradores durante esos debates parlamentarios?

En este sentido, esta investigación trata de responder a estas preguntas abordando un análisis centrado en la participación de las mujeres en aquellos debates o temáticas considerados como de alta relevancia política en el Congreso de los Diputados español. Más concretamente, en esta investigación se indaga sobre la participación e intervención de las mujeres en los debates habidos en la cámara baja española sobre las reformas territoriales del poder desde 1989 hasta 2023.

La decisión de focalizar el estudio en los debates relativos a la distribución territorial del poder obedece, en primer lugar, a la relevancia política, institucional y mediática que esta cuestión ha adquirido tanto en el nivel estatal como en el subestatal. En

segundo lugar, se sustenta en su continuidad y persistencia temporal, dado que constituye una temática presente de manera constante en la agenda política desde la década de 1990, lo que posibilita la realización de un análisis longitudinal orientado a identificar las transformaciones discursivas y las variaciones en las posiciones de los actores parlamentarios a lo largo del tiempo. En tercer lugar, debe destacarse que el Estado de las Autonomías español se configura como una estructura institucional abierta y de delimitación imprecisa en la Constitución de 1978, circunstancia que otorga a los distintos actores políticos e institucionales —tanto del ámbito estatal como del autonómico— un amplio margen de actuación para negociar y promover reformas estatutarias o modificaciones legislativas mediante acuerdos políticos.

Asimismo, conviene recordar que, tras el restablecimiento del sistema democrático en 1978, las primeras reformas de los estatutos de autonomía se iniciaron durante la IV Legislatura. En consecuencia, el periodo temporal objeto de análisis en esta investigación se establece entre 1989, año en que se tramitaron las primeras reformas estatutarias, y 2023, fecha en la que tuvo lugar la última modificación aprobada hasta la actualidad. No obstante, es preciso señalar que persisten diversas iniciativas de reforma actualmente en fase de tramitación parlamentaria, lo que evidencia la vigencia y dinamismo del debate en torno a la articulación territorial del Estado.

Así, el objetivo principal de esta investigación trata de analizar la relación entre el incremento de la representación descriptiva de mujeres en el Congreso de los Diputados y su participación efectiva en los debates parlamentarios sobre las reformas estatutarias.

Asimismo, nos planteamos los siguientes objetivos secundarios: En primer lugar, examinar en qué medida las jerarquías internas y la lealtad partidista influyen en la designación de oradores durante los debates parlamentarios, afectando las oportunidades de intervención de las diputadas. En segundo lugar, evaluar la relación entre la relevancia política y mediática de los debates parlamentarios y el grado de participación de las mujeres oradoras. En tercer lugar, identificar las diferencias en la participación de diputadas según el tamaño y el ámbito territorial de los partidos políticos, comparando los partidos de menor tamaño y ámbito no estatal con los grandes partidos de alcance estatal. En cuarto lugar, determinar el impacto de la pertenencia a la Comisión Constitucional en la probabilidad de intervenir en los debates parlamentarios sobre las reformas estatutarias, prestando especial atención a las diferencias de género en dicho efecto.

2. INVESTIGACIONES PREVIAS E HIPÓTESIS

Uno de los fenómenos a los que se ha dedicado mayor atención en los estudios de género en Ciencia Política ha sido la desigual representación de las mujeres y los hombres en el poder legislativo (Childs y Krook, 2006). Así, el análisis comparado sobre su presencia, las cuotas (Franceschet *et al.*, 2012, Lang *et al.*, 2023), los efectos de esta ausencia (Kantola y Lombardo, 2017) o sus causas (Paxton *et al.*, 2020) han protagonizado tradicionalmente las investigaciones en este ámbito.

Sin embargo, el aumento del número de parlamentarias durante el presente siglo ha abierto la puerta a nuevas perspectivas de investigación, como la representación sustantiva (Celis *et al.*, 2008; Wängnerud, 2009), los roles parlamentarios (O'Brien y Piscopo, 2019), las diferencias en los modos en los que intervienen (Fernandes *et al.*, 2021) o las temáticas que abordan (Thomas, 1994).

Centrándonos en la representación descriptiva, una de las aproximaciones más frecuentes analiza si las parlamentarias constituyen modelos para otras mujeres. La mayor presencia de mujeres no solo rompe con la creencia social de que la política es un ámbito reservado a los hombres (Sapiro, 1981; Mansbridge, 1999), sino que también estimula la participación de las mujeres (Burns *et al.*, 2001) a través de su “rol de modelo” (Wolbrecht y Campbell; 2007). Un concepto asimilable a la representación descriptiva —que Mansbridge (1999) rechaza por confuso— es la “representación en espejo”¹, que aboga por parlamentos que reflejen la composición de la sociedad. Aunque menos acertada que la extendida conceptualización de la representación descriptiva, este concepto contribuye a poner el acento en la relevancia de una visibilización que propicie el “efecto modelo”.

La mayoría de las investigaciones que han analizado empíricamente el “efecto modelo” se han desarrollado en sistemas uninominales, con escasas excepciones (Wolbrecht y Campbell, 2007), en los que la representación individual y el peso de la candidatura es relevante, y donde el electorado de la circunscripción identifica claramente a su representante. Sin embargo, la identificación o conocimiento por parte del electorado de qué personas concurren a las elecciones y son elegidas por su circunscripción es menos habitual en sistemas proporcionales sin voto preferencial. En sistemas plurinominales con listas cerradas y bloqueadas, como es el caso español, la vinculación de la representación entre un o una miembro del parlamento (MP) y la ciudadanía de su distrito electoral es más débil (Carey, 2007). En estos casos, la representación colectiva o centrada en el partido (Poksich y Slapin, 2015) adquiere una enorme relevancia, ya que de este depende su reelección (Sánchez-Medero y Aldeguer-Cerdá, 2018), su independencia y su visibilidad.

En estos casos, para que se dé un “efecto modelo”, es necesario que las parlamentarias consigan ser visibles dentro de su grupo parlamentario. Es decir, solo se producirá el “efecto modelo” si tienen la opción de captar la atención de la ciudadanía, por ejemplo, encabezando la lista electoral en su circunscripción durante la campaña, ocupando cargos visibles en el parlamento (presidencia, mesa, portavocías) o interviniendo en el pleno.

Los debates legislativos también son un mecanismo esencial para la representación de las mujeres y de las minorías (Fernandes *et al.*, 2021). Por ello, cabría pensar que la intervención en la tribuna de mujeres oradoras en debates que suscitan el interés de los

1. Este concepto está asociado a la representación descriptiva en el trabajo de Pitkin (1967). Traducción libre del concepto “*mirror representation*”.

medios y de la ciudadanía tendrá un efecto multiplicador en el “efecto modelo” y en la normalización social de las mujeres en política.

En el sistema político español, la priorización de la representación colectiva —es decir, del partido— es congruente con una organización de la cámara dónde la unidad básica deja de ser el o la MP para ser el grupo parlamentario y la persona o personas que lo lideran, de acuerdo con el mandato de quién lidera el partido político. La subordinación de los y las MP al grupo y a quien lo lidera es enorme, y su lealtad, confianza o cercanía favorecen su mejor posicionamiento en el parlamento. Esta posición también influye en los recursos con los que cuenta (espacios, personal, intervención en los medios etc.), los cargos que ocupa, su pertenencia a comisiones más o menos relevantes, y las intervenciones en nombre del grupo parlamentario en comisiones y plenos.

A pesar de la relevancia de las normas formales para regular esta participación (Giannetti y Pedrazzani, 2016), las reglas informales (costumbre, cultura organizacional interna, hábitos, etc.) y la subordinación de los y las MP a los grupos parlamentarios (Porksh y Slapin, 2015) provocan que las personas más leales, más cercanas y de mayor confianza accedan más asiduamente a la tribuna de oradores y cuenten con mayor tiempo de intervención (Bäck y Debus, 2018).

El caso de España no se escapa a esta realidad. En el Congreso de los Diputados, tanto las reglas formales como las informales ponen el foco en los partidos políticos. El análisis del marco normativo —desde la Constitución hasta el reglamento de la cámara, pasando por las normas internas de los partidos políticos— demuestra “el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del parlamento, arruinando con ello el clásico mandato representativo del parlamentario individual” (Medero y Cerdá, 2018). La figura del agente político individual está prácticamente desaparecida: “Son los ‘diputados líder’ quienes, al dirigir los grupos parlamentarios, concentran el poder. Las transacciones se llevan a cabo a través de delegaciones en la estructura jerárquica del grupo parlamentario” (Caballero-Míguez, 2007).

En el Congreso de los Diputados se diferencian dos niveles de MP, quienes ejercen de portavoces y lideran el grupo, y el resto. Estos últimos, los diputados y diputadas rasos, en condiciones normales no tienen capacidad de decisión: “Para los integrantes del grupo no cabe otra opción que la sumisión a las directrices extraparlamentarias de la dirección política del partido, por lo que resulta evidente que, en la realidad de la dinámica política, la prohibición de mandato imperativo carece de eficacia práctica, ni siquiera en su mínima expresión” (Capodiferro, 2018).

A pesar de que intervenir en los debates constituye uno de los derechos individuales de representación de los y las MP, su condicionamiento a partir del grupo parlamentario no contradice el derecho parlamentario (Capodiferro, 2018). Así, es destacable el papel de *gatekeeper* de la persona que lidera el grupo en el acceso a la tribuna de oradores. Además, el reglamento favorece este condicionamiento. Los tiempos de intervención en los debates en la cámara baja se distribuyen por grupos parlamentarios, y todos y todas las MP tienen que estar adscritos a uno. A

excepción del grupo mixto, todos los grupos parlamentarios se corresponden con partidos políticos, salvo en contadas excepciones. Los portavoces de los grupos parlamentarios proporcionan a la presidencia los nombres de los y las MP que intervendrán, y la presidencia de la cámara, oída la Junta de Portavoces, organiza los debates.

De esta forma, la posibilidad de que un o una MP intervenga en un debate sin el visto bueno de su grupo parlamentario es prácticamente inexistente, de acuerdo con el reglamento de la cámara, las reglas informales de la misma, y el reglamento interno de los grupos parlamentarios. La opción de una representación individual en un debate pasa por abandonar el grupo parlamentario y conformar parte del grupo mixto lo que, en la práctica, imposibilita su reelección.

Por todo ello, en España el “efecto modelo” de la representación descriptiva para la visibilización de las MPs en la cámara está, de facto, en manos de las personas que lideran los grupos parlamentarios, de acuerdo con las reglas formales e informales. Los análisis empíricos realizados hasta el momento demuestran que las mujeres MP toman la palabra en menor medida que sus compañeros y, además, esta participación es aún menor en debates de especial relevancia y visibilidad (Bäck y Debus, 2019). Esto también se ha corroborado en los estudios realizados sobre las preguntas dirigidas al gobierno (Chaqués-Bonafont y Cristancho, 2022) o en el acceso a los debates (Sanjaume-Calvet *et al.*, 2023).

En este contexto, este trabajo estudia de forma longitudinal todas las legislaturas para discernir si existe una correspondencia entre la proporción de mujeres y sus intervenciones, y observar si ha habido cambios en los criterios a través de los cuales los grupos parlamentarios deciden sobre qué MPs intervienen en el debate. Se analizan variables que afectan a la participación de las parlamentarias en los debates, como la proporción de mujeres en el conjunto de la cámara, los grupos a los que pertenecen, los criterios de los partidos políticos o el tamaño del grupo.

Como el tema parlamentario es un elemento que condiciona o afecta a la intervención política desde la perspectiva de género (Bäck *et al.*, 2014; Rayment, 2023), se ha optado por neutralizar este elemento analizando la intervención de las y los MP sobre una misma temática. Para ello se optó por analizar los debates en torno a la distribución territorial del poder, una temática relevante política y mediáticamente y que se ha mantenido con cierta constancia en el tiempo.

El Estado de las Autonomías español es una estructura abierta y poco definida en la Constitución Española, que permite a los actores políticos —ya sean estatales o unidades constituyentes— manejar a través de acuerdos políticos los cambios legislativos o las reformas estatutarias. Debido a la rigidez del proceso de reforma constitucional y a la ausencia de consenso sobre el modelo de distribución territorial de poder, la necesaria actualización de las estructuras del sistema ha recaído en los estatutos de autonomía. De esta forma, si bien todos los sistemas federales son móviles por definición y fluctúan en el eje de mayor o menor descentralización, en el caso español estas adaptaciones han dado gran protagonismo a la negociación entre los partidos políticos y a la aprobación de los estatutos de autonomía.

Las reformas estatutarias en el sistema español no dependen únicamente de cada parlamento autonómico, sino que deben ser aprobadas por las Cortes Generales. Por ello, todas las modificaciones deben ser negociadas y acordadas políticamente, primero dentro de los parlamentos autonómicos —por mayoría cualificada— y después en las Cortes Generales —por mayoría absoluta— (López-Basaguren, 2013; Aja y Colino, 2014). De hecho, a lo largo de las últimas décadas no todas las reformas que se han aprobado en los parlamentos autonómicos han recibido el visto bueno de las Cortes Generales. Algunas propuestas fueron retiradas porque hubo un acuerdo político para adaptarlas o a la espera de un contexto más positivo para su aprobación, y otras fueron rechazadas, como la reforma del Estatuto de Autonomía de Euskadi propuesto por el Parlamento Vasco en 2005. Incluso entre las que ha sido finalmente aprobadas, algunas no se modificaron en su paso por el Congreso, mientras que otras se aprobaron con modificaciones tras la negociación parlamentaria.

Además de la ausencia de consensos entre los principales partidos, el proceso de regionalización-federalización también puede afectar en los debates internos sobre las reformas estatutarias. Pero, aunque los y las MPs no estén de acuerdo con la posición política del partido sobre su Comunidad Autónoma, estas voces difícilmente se escuchan en el debate sobre la reforma. El control de los partidos sobre las intervenciones evita que las disidencias sobre la línea argumental principal puedan mostrarse en el pleno, tal y como sucede incluso en sistemas con mayor peso de la representación individual (Bäck *et al.*, 2019).

Los procesos de reforma estatutaria en España han vivido dos etapas diferenciadas. En la primera etapa, entre los años 1989 y 2000, se produjo una colectivización de las demandas individuales de reforma a partir de los acuerdos entre los principales partidos de ámbito estatal, cuyo objetivo fue la homogeneización de los estatutos, especialmente en el ámbito competencial. Durante esta etapa, el consenso entre los principales partidos políticos fue el tono dominante. Por el contrario, la segunda etapa de reformas estatutarias, que comienza a partir del año 2000, se ha caracterizado por la competencia interpartidista en esta materia, sin acuerdos entre los principales partidos, con largos procesos de negociación, mayor tensión en el debate, y un amplio seguimiento mediático (Novo-Arbona *et al.* 2023).

Estos procesos de reforma estatutaria se han producido, a su vez, en hemiciclos con una presencia muy dispar de las mujeres. Si en los años 80 su presencia no llegaba al 15%, en la última legislatura el número de diputadas supera el principio de paridad. Por ello, más allá de su presencia meramente numérica, tiene interés conocer si este incremento tiene un también un reflejo en un mayor papel protagonista desde la tribuna de oradores para defender postura de sus grupos parlamentarios.

En este contexto, como ya hemos señalado anteriormente, el objetivo principal de esta investigación consiste en analizar el rol y la visibilidad de las mujeres diputadas a través de sus intervenciones en los debates sobre las reformas de la distribución territorial del poder desde 1989 hasta 2023.

Lo puesto hasta ahora nos lleva a elaborar las siguientes hipótesis de trabajo:

H1. El incremento de la representación descriptiva de mujeres en el Congreso de los Diputados no se traduce en una participación proporcional de diputadas en los debates parlamentarios sobre las reformas estatutarias.

H2. La designación de oradores en los debates parlamentarios está determinada por las jerarquías internas y la lealtad partidista, lo que reduce las oportunidades de las diputadas para intervenir públicamente.

H3. Los partidos de menor tamaño y ámbito no estatal presentan una mayor proporción de diputadas en la tribuna que los grandes partidos estatales.

H4. La pertenencia a la Comisión Constitucional —encargada de tramitar las reformas estatutarias— aumenta la probabilidad de intervenir en los debates parlamentarios, pero este efecto beneficia en mayor medida a los diputados que a las diputadas.

3. METODOLOGÍA

Como ya hemos señalado, en esta investigación se realiza un análisis de contenido de 48 debates parlamentarios y de 434 intervenciones en las que se trata la temática de la reforma estatutaria de las Comunidades Autónomas recogidas en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, desde 1989 hasta 2023.

Se ha optado por analizar los debates en torno a la distribución territorial del poder, puesto que se trata, en primer lugar, de una temática de especial relevancia a nivel político y mediático tanto a nivel estatal como a nivel subestatal. En segundo lugar, porque se trata de una temática que ha perdurado y se ha mantenido constante a lo largo del tiempo desde la década de los noventa del siglo pasado, algo que nos permite analizar longitudinalmente todos aquellos cambios en los debates e intervenciones analizadas. En tercer lugar, el estado de las autonomías españolas es una estructura abierta y poco definida en la Constitución, algo que permite a los diversos actores políticos e institucionales —ya sean estatales o subestatales— manejar a través de acuerdos políticos los cambios legislativos o las reformas estatutarias.

Además, debemos señalar que, tras el restablecimiento de la democracia en el sistema político español en 1978, las primeras reformas de los estatutos de autonomía se iniciaron en la IV legislatura. Por ello, punto inicial para este análisis de la participación de las mujeres en los debates parlamentarios se establece en 1989, fecha en la que comenzaron a tramitarse esas primeras reformas de los estatutos de autonomía, y finaliza en 2023, año en la que se debatió la última modificación aprobada hasta el momento, a pesar de que aún existen varias propuestas en proceso de tramitación.

Durante el periodo analizado se han tramitado en las Cortes Generales españolas un total de 74 reformas de los estatutos de autonomía. Sin embargo, no todas ellas han llegado a la fase del debate a la totalidad o a la toma en consideración de la propuesta, bien porque se han retirado o bien por se han trasladado a la siguiente legislatura (Tabla 1). De esta forma, eliminadas las propuestas retiradas y trasladadas, ha conformado una primera muestra de 48 debates.

TABLA 1.

PROPUESTAS DE REFORMA ESTATUTARIA POR LEGISLATURA Y RESULTADO FINAL (1989-2023)

Legislatura	Presentadas	Aprobadas sin cambios	Aprobadas con cambios	Rechazadas	Retiradas	Trasladadas
IV	20	7	0	0	0	13
V	16	2	9	2	1	2
VI	11	2	9	0	0	0
VIII	9	0	6	2	0	1
IX	3	0	1	1	0	1
X	4	2	0	0	0	2
XII	5	0	2	0	0	3
XIV	6	4	0	0	1	1
TOTAL	74	17	27	5	2	23

Nota: La legislatura no se había terminado y hay dos reformas en tramitación que no se han introducido en la investigación.

Fuente: Elaboración propia

Para responder a las preguntas de investigación, se ha realizado un análisis de contenido de las intervenciones parlamentarias recogidas en el diario de sesiones (actas) del Pleno del Congreso en los debates a la totalidad y en la toma en consideración de las propuestas de reforma estatutaria presentadas por los parlamentos autonómicos (Tabla 2).

El método ha sido el análisis de contenido de los debates con la ayuda del software NVIVO. Se ha identificado a las personas ponentes y no se han codificado las intervenciones de los miembros de la mesa. Se han clasificado los casos —en este caso los ponentes— de acuerdo con: a) sexo del ponente, b) su grupo parlamentario, c) el rol desempeñado, c) la circunscripción electoral donde fue electo, d) su pertenencia (o no) a la Comisión Constitucional encargada de la reforma estatutaria, e) si ejerce (o no) alguna portavocía, f) si está designado (o no) por parte de algún parlamento autonómico.

TABLA 2.

MUESTRA DE DEBATES DE REFORMA ESTATUTARIA SEGÚN AÑO Y COMUNIDAD AUTÓNOMA

Año	Comunidad Autónoma
1990	Asturias, Madrid, Murcia
1991	Cantabria, Castilla La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana
1993	Aragón, Asturias (2), Baleares (2), Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia, Comunidad Valenciana (2)
1994	Aragón, Canarias
1996	Aragón, Canarias, Castilla La Mancha
1997	Madrid, Murcia

Año	Comunidad Autónoma
1998	Asturias, Baleares, Castilla y León, Extremadura, La Rioja
2005	Cataluña, Euskadi, Comunidad Valenciana
2006	Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León
2008	Castilla La Mancha
2009	Extremadura
2013	Castilla La Mancha, Murcia
2016	Canarias, Comunidad Valenciana
2019	Cantabria, Murcia

Fuente: Elaboración propia

Para las variables independientes como la composición de la junta de portavoces según sexo, la composición de la comisión constitucional según sexo o el número de mujeres parlamentarias electas por legislatura, se ha utilizado la información publicada por el Congreso de los Diputados en su página web.

4. RESULTADOS

4.1. Estancamiento pese a la paridad

En los 48 debates parlamentarios sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía celebrados durante algo más de tres décadas (1989-2023) se han producido un total de 434 intervenciones —sin tener en cuenta a los miembros de la mesa—, de las que 356 han sido realizadas por hombres (82,3%) y 77 por mujeres (17,7%).

Tabla 3.

NÚMERO Y PORCENTAJE DE INTERVENCIONES POR REFORMA SEGÚN SEXO EN CADA UNA DE LAS REFORMAS (1989-2021)

Legislatura	Núm. de intervenciones	Núm. de mujeres	Mujeres (%)
IV (1989-1993)	24	0	0,0
V (1993-1996)	115	10	8,7
VI (1996-2000)	96	19	19,8
VIII (2004-2008)	116	28	24,1
IX (2008-2012)	24	5	20,8
X (2012-2016)	18	4	22,2
XII (2016-2019)	21	5	23,8
XIV (2019-2023)	20	6	30,0
TOTAL	434	77	17,7

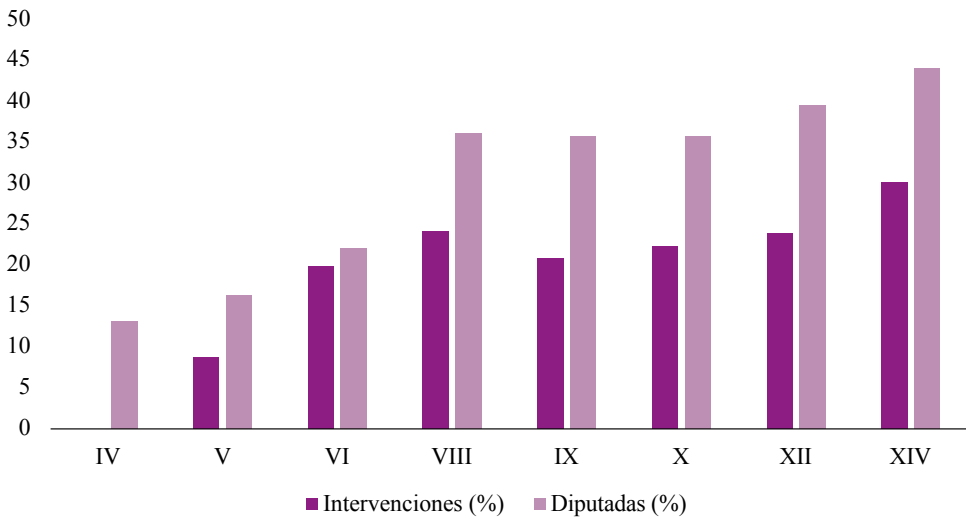
Fuente: Elaboración propia.

Tal y como puede apreciarse en los datos (Tabla 3), la presencia de mujeres en la tribuna de oradores no ha tenido un crecimiento constante. Si en la primera etapa de reformas estatutarias el número de mujeres en los debates era anecdótico, a partir de la VI legislatura (1996-2000) en todos ellos ha habido al menos una mujer como ponente. Sin embargo, solo en uno de los debates estatutarios —la reforma del estatuto de Baleares en 1998— el número de mujeres ponentes fue superior al de los hombres.

La mayor presencia de mujeres en el Congreso no ha supuesto un incremento de diputadas en la tribuna de oradores, y la paridad en la representación no se refleja en el liderazgo en los debates (Figura 1). Desde la VI legislatura (1996-2000), el número de mujeres diputadas se ha duplicado, pero su porcentaje de presencia en estos debates se ha mantenido casi inalterada. Además, en algunos casos, la única ponente interviniente era a su vez la única MP de ese partido político, lo que introduce un sesgo en el dato².

GRÁFICO 1.

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE MUJERES PONENTES POR DEBATE Y DIPUTADAS EN EL CONGRESO POR LEGISLATURA (1989-2021)



Fuente: Elaboración propia.

En total, en los 48 debates analizados han participado 43 mujeres, que han realizado 78 intervenciones, y 219 hombres, que han tomado la palabra en 356 ocasiones. Las diputadas que han intervenido lo han hecho con una frecuencia algo mayor que los hombres, 1,8 ocasiones frente a 1,4. Este dato se explica por la participación de los representantes de los parlamentos autonómicos, muy mayoritariamente hombres, que en este tipo de debates tienen solo un turno de intervención, mientras que, en el caso

2. Este es el caso de las Parlamentarias de Uxue Barkos (Nabai) y Begoña Lasagabaster (EA), ambas eran las únicas representantes de sus partidos en el Parlamento.

de las mujeres, los dos turnos de intervención de los diputados se concentran en unas pocas parlamentarias pertenecientes a grupos minoritarios (Tabla 3).

La mayoría de los partidos que no han cedido la tribuna de oradores a alguna parlamentaria en estos debates son formaciones de ámbito no estatal (CHA, COMPROMIS, EUPV, MP, NCA, PAR, PRC, UPN y UV), pero no son los únicos. Algunos partidos pequeños de ámbito estatal tampoco han seleccionado a mujeres para estos debates (CDS, UPYD, VOX, o EQUO). Además, entre los partidos políticos que han contado con alguna diputada para estas intervenciones, en la mitad de los casos (PP, PODEMOS, Cs, CC, CiU, PIL, UM) estas únicamente han subido solo una vez a la tribuna de oradores. En total, únicamente el 16% de los ponentes que alguna vez han intervenido en los debates sobre reforma estatutaria han sido mujeres.

Por tipos de ponentes, los datos también son dispares (Tabla 4). En el caso de las personas intervinientes en nombre de los grupos parlamentarios que eran MP del Congreso de los Diputados, las mujeres alcanzaron el 22,6% de los ponentes y acumularon el 21% de las intervenciones. Sin embargo, en este tipo de debates también intervienen MPs autonómicos que defienden la propuesta de reforma ante la cámara baja en representación de sus parlamentos. Y en su caso, los porcentajes de ponentes mujeres (7,9%) e intervenciones por parte de mujeres (7,6%) fueron considerablemente más bajos.

TABLA 4.

NÚMERO Y PORCENTAJE DE MUJERES PONENTES E INTERVENCIONES SEGÚN PARTIDOS POLÍTICOS (1989-2021)

Partidos	Total ponentes	Ponentes mujeres	% del total	Total intervenciones	Intervenciones mujeres	% del total
PSOE	81	13	16,0	105	18	17,1
PP	79	11	13,9	86	11	13,8
OTROS	28	0	0,0	45	0	0,0
IU/IU-IPC	22	5	22,7	45	10	22,2
CiU	11	1	9,1	40	1	2,5
CC	8	1	12,5	30	1	3,3
ERC	7	2	28,6	18	5	27,8
PNV	7	1	14,3	25	9	36,0
Cs	5	1	20,0	5	1	20,0
BNG	3	1	33,3	12	2	16,7
PODEMOS	5	3	60,0	5	3	60,0
EA/EA-EE	2	1	50,0	7	6	85,7
UM	2	1	50,0	2	1	50,0
NA-BAI	1	1	100,0	8	8	100,0
PIL	1	1	100,0	1	1	100,0
TOTAL	262	43	16,2	434	77	17,9

Fuente: Elaboración propia.

En total, solo han participado mujeres en representación de las asambleas autonómicas en 9 de los 48 debates analizados (Balears, 1998; Balears y Castilla y León, 2005; Cataluña, 2006; Andalucía, Balears, Canarias, 2016; Comunidad Valenciana y Cantabria, 2019). De esos nueve casos en los que participó al menos una mujer, solo en uno el número de mujeres fue superior al de hombres.

Precisamente por ello, la menor presencia de mujeres en el conjunto de los debates puede explicarse en parte por el reducido número de personas que pueden intervenir como delegadas autonómicas, ya que, tal y como los estudios de género han dejado al descubierto, la presencia relativa de las mujeres disminuye cuanto menor es el número de puestos disponibles.

TABLA 5.

NÚMERO Y PORCENTAJE DE PONENTES E INTERVENCIONES SEGÚN EL ORIGEN DE LA PONENTE (1989-2021)

Origen ponente	Ponentes			Intervenciones		
	Total	Núm. de mujeres	%	Total	Núm. de Mujeres	%
Parlamento estatal	146	33	22,6	305	64	21,0
Parlamento autonómico	113	9	7,9	119	9	7,6
Miembros del gobierno	3	1	33,3	10	5	50,0
TOTAL	262	43	16,4	434	78	18,0

Fuente: Elaboración propia.

Además, y de forma excepcional, en este tipo de debates también participan miembros del gobierno. Y aunque en la mayoría de los casos ha sido el jefe del gobierno el que ha defendido la posición del gabinete ante la cámara, si reparamos en el número total de intervenciones ha sido una vicepresidenta quien ha intervenido en nombre del gobierno en mayor número de ocasiones.

Resumiendo, la mayor presencia de mujeres en el parlamento ha favorecido el aumento de parlamentarias que toman la voz, pero no existe una correlación lineal entre ambas variables. El aumento de las intervenciones por parte de las mujeres parlamentarias no ha sido constante y parece haber tocado techo, al margen de haber alcanzado una representación paritaria en el hemiciclo. Incluso, durante las últimas legislaturas parece haber aumentado la distancia entre la proporción de mujeres MPs y las mujeres que intervienen en este tipo de debates, pues si bien el parlamento es paritario desde la XII legislatura, esa paridad no se ha trasladado a la tribuna de oradores.

4.2. *Los criterios de selección de las personas oradoras*

En los debates sobre las reformas estatutarias, a pesar de la participación de los miembros de los gobiernos y de los representantes de los parlamentos autonómicos, la mayor parte del peso recae sobre los grupos parlamentarios. De las 434 intervenciones

que se han producido en los 48 debates analizados, 300 (70%) han recaído en diputados y diputadas del Congreso. En estos casos, la decisión sobre quién toma la palabra recae sobre el grupo parlamentario, que es quién organiza las tareas de sus parlamentarios y parlamentarias.

En la presente investigación se ha barajado tres criterios que las élites de los grupos parlamentarios pueden utilizar para elegir a las personas que intervienen en los debates de las reformas estatutarias: (1) MPs que forman parte de la comisión constitucional, encargada de tramitar la reforma estatutaria, (2) portavoces de los grupos parlamentarios y (3) MPs elegidos en la comunidad autónoma cuya reforma se está tramitando. Aunque estas características no son excluyentes, en la mayoría de los casos quienes han tomado la voz cumplían únicamente con uno de estos criterios.

Los resultados muestran que los criterios no tienen el mismo peso en todos los grupos parlamentarios. Así, el criterio de coherencia territorial —es decir, que los elegidos para intervenir en el debate provengan de la CA cuya reforma se tramita— es especialmente significativo en partidos de ámbito estatal y, sobre todo, en los dos grandes partidos en el sistema político español, el Partido Socialista y el Partido Popular. De hecho, por encima de los otros dos criterios, este criterio territorial se cumple en más del 70% de los casos de MPs que suben a la tribuna a defender la posición del partido.

Esta variable, obviamente, no tiene capacidad explicativa en los partidos de ámbito no estatal, que solo cuentan con MP electos en una misma comunidad autónoma. En estos casos, los criterios de selección difieren entre los partidos conservadores y los progresistas. Así, en PNV y CiU el principal criterio ha sido formar parte de la comisión constitucional, poniendo énfasis en la especialización de la o el MP, mientras en partidos como ERC o BNG ser portavoz de partido o del grupo parlamentario ha tenido una mayor relevancia.

Otro elemento clave para explicar la decisión de quién sube al atril depende del tamaño del grupo parlamentario. Los partidos políticos con menor representación cuentan con menos intervenciones, porque forman parte del grupo mixto —englobados en la categoría “Otros” en la Tabla 5—, y en ellos el trabajo suele recaer en la portavoz del partido político, que comparte el tiempo de intervención en el pleno.

Tabla 6.
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE MPs COMO INTERVINIENTES

Partido político	Comisión		Portavocía		Coherencia CA			
	N. Tot.	N. M	Med. Tot	Med. M	Med. Tot	Med. M		
PSOE	47	9	0,23	0,33	0,26	0,22	0,72	0,67
PP	47	8	0,28	0,38	0,06	0,0	0,79	0,88
IU	41	9	0,24	0,0	0,10	0,0	0,29	0,22
PNV	24	9	0,87	1,0	0,13	0,0	0,04	0,0
ERC	17	5	0,29	0,4	0,47	0,6	0,12	0,0

Partido político	Comisión		Portavocía		Coherencia CA			
	N. Tot.	N. M	Med. Tot	Med. M	Med. Tot	Med. M	Med. Tot	Med. M
CiU	36	1	0,97	0,0	0,25	0,0	0,03	0,0
CC	27	1	0,19	0,0	0,30	1,0	0,11	0,0
BNG	12	2	0,25	0,0	1,00	1,0	0,00	0,0
Otros	53	18	0,30	0,39	0,66	0,78	0,32	0,22
TOTAL	300	62	0,39	0,39	0,31	0,35	0,35	0,62

Fuente: Elaboración propia.

Ante estos criterios de selección de personas intervinientes, podría relacionarse en qué medida las mujeres están infrarrepresentadas en la tribuna de oradores durante los debates de reforma estatutaria por no ser miembros de la comisión constitucional o portavoces. Sin embargo, también en este caso, los datos son claros. La proporción de mujeres que interviene en estos debates (Tabla 6) es inferior a su presencia en la comisión constitucional del Congreso de los Diputados o a las portavocías de sus grupos políticos.

En resumen, los criterios de los grupos parlamentarios a la hora de elegir quien tomará la palabra en el debate dependen principalmente de las características del partido político. El criterio territorial está más presente los partidos de ámbito estatal, aunque no marca diferencias de género, dado que cuentan con parlamentarias y parlamentarios en todas las comunidades autónomas. Entre los partidos de ámbito no estatal, por el contrario, el tamaño del grupo y la pertenencia a la comisión constitucional o el ejercicio de la portavocía explican en mayor medida la elección de los oradores. La infrarrepresentación de las mujeres en la tribuna de oradores no se explica porque no cumplan alguno de estos criterios.

TABLA 7.

DEBATES DE REFORMA ESTATUTARIA SEGÚN PORCENTAJE DE MUJERES PONENTES, MUJERES PARLAMENTARIAS, MUJERES EN COMISIÓN CONSTITUCIONAL Y MUJERES PORTAVOCES

Legislatura	Intervenciones	Núm.	Comisiones	Núm.	Portavoces	Núm.
IV (1989-1993)	0%	0	11,3%	6	12,5%	2
V (1993-1996)	10%	8	10,2%	5	6,3%	1
VI (1996-2000)	25,4%	17	22,2%	12	11,1%	2
VIII (2004-2008)	23,3%	20	26,0%	13	20,0%	3
IX (2008-2012)	25%	4	26,9%	18	33,3%	5
X (2012-2016)	25%	4	33,3%	24	28,6%	6
XII (2016-2019)	25%	4	34,8%	24	31,8%	7
XIV (2019-2020)	33,3%	5	39,5%	34	40,7%	11

Fuente: Elaboración propia.

4.3. *A mayor relevancia del debate, menos mujeres*

El análisis de los debates sobre las propuestas de reforma de los estatutos de autonomía permite también analizar si la presencia de las mujeres que toman la palabra disminuye a medida que la relevancia del debate se incrementa. A este respecto, los resultados de la investigación muestran que, si bien la proporción de mujeres en el parlamento se incrementó durante las legislaturas de especial relevancia para entender la situación actual del Estado de las Autonomías —la VIII legislatura (2004-2008) y la IX legislatura (2008-2011)— no se incrementó en la misma proporción la presencia de mujeres en la tribuna de oradores (Tabla 7).

Si consideramos la relevancia del debate, numéricamente el mayor número de reformas estatutarias se tramitó en la VI legislatura, con la consolidación de las reformas iniciadas en los años 90 y cuyo objetivo principal era dotar a las CC.AA. de vía lenta del mismo techo competencial que las CC.AA. de vía rápida. Sin embargo, si consideramos la relevancia y la profundidad de las reformas, los debates más importantes se produjeron en la VIII y IX legislaturas. Y durante este periodo, aunque la proporción de mujeres aumentó porcentualmente en la cámara baja (14 puntos), en la comisión constitucional (4 puntos) y en las portavocías (9 puntos), el porcentaje de parlamentarias que intervino en los debates sobre las propuestas de reforma estatutaria disminuyó en dos puntos porcentuales.

En los debates que tuvieron lugar en estas dos legislaturas se produjeron situaciones excepcionales hasta ese momento que explican su relevancia política y mediática: el número de ponentes se incrementó, intervinieron en el debate representantes del gobierno y los portavoces de los grupos políticos tuvieron un mayor protagonismo.

TABLA 8.
DEBATES DE REFORMA ESTATUTARIA SEGÚN PONENTES

Legislatura	Intervenciones	MP	Gobierno	Autonómico	Debates	Media ponentes
IV	21	2	0	19	7	3,0
V	118	82	0	36	15	7,9
VI	96	67	0	29	10	9,6
VIII	116	86	8	22	8	14,5
IX	24	16	2	6	2	12,0
X	18	16	0	2	2	9,0
XII	21	16	0	5	2	10,5
XIV	20	15	0	5	2	10,0
TOTAL	434	300	10	124	48	9,0

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, tal y como se observa en la Tabla 7, el número medio de personas que intervinieron en estos debates fue de 14,5 y 12 respectivamente, por encima de las

9 de media durante el conjunto del periodo analizado. También fue fuera de lo común la intervención de los miembros del gobierno. En el sistema político español, los miembros del gobierno tienen un escaño en el parlamento, aunque solo con derecho a voz (y no voto), si no son parlamentarios electos. La participación de los miembros del gobierno en la tribuna de oradores no se limita a las funciones de control parlamentario sobre el poder ejecutivo ni a la defensa de los proyectos de ley en las funciones legislativo del Congreso, sino que también pueden participar en los debates de propuestas legislativas si así lo solicita a la Mesa.

Si en las reformas estatutarias de la primera etapa (1989-2004) ningún miembro del gobierno intervino en los debates sobre las propuestas de reforma de los estatutos de las comunidades autónomas, a partir la VIII legislatura dos cuestiones impulsaron su participación: (1) la ausencia de consenso entre los dos principales partidos sobre el modelo de estado autonómico y (2) las iniciativas de reforma estatutaria en Cataluña y Euskadi, impulsadas por gobiernos liderados por partidos de ámbito no estatal, que no contaban con el acuerdo previo con las principales fuerzas del Congreso. Esta falta de consenso convirtió a los debates sobre las reformas estatutarias durante estas dos legislaturas en un elemento de competición interpartidista. Superada esta fase, a partir de la X legislatura, las reformas estatutarias perdieron el carácter de competición interpartidista, y con ello se aminoró el foco mediático y la relevancia del debate, y dejó de haber presencia gubernamental en los mismos.

Otro elemento que muestra la relevancia de los debates durante la VIII y IX legislaturas es la proporción de personas portavoces que intervinieron en los debates. Entre 2004 y 2008, más de la mitad de las MPs que tomaron la palabra fueron portavoces de los grupos parlamentarios, lo que puede explicar el escaso incremento de las mujeres en la tribuna de oradores.

TABLA 9.

NÚMERO DE DEBATES Y NÚMERO Y PORCENTAJE DE PORTAVOCES EN LOS DEBATES SEGÚN LEGISLATURA

Legislaturas	Total	Núm. de portavoces	%
IV	3	0	0,0
V	81	15	18,5
VI	67	10	14,9
VIII	86	48	55,8
IX	16	6	37,5
X	16	6	37,5
XII	16	7	43,8
XIV	15	1	6,7
TOTAL	300	93	31,0

Fuente: elaboración propia.

La presencia de mujeres en el rol de portavoces ha sido limitada en el sistema político español. Hasta 2008 ninguna mujer había ocupado este cargo en un partido de ámbito estatal³ y su presencia se había limitado a los pequeños partidos de ámbito no estatal. Salvo en el caso de la portavoz del PP durante la IX legislatura, el resto las mujeres que intervinieron como portavoces de sus partidos lo hicieron compartiendo el tiempo destinado al grupo mixto⁴. Además, la mitad de estas MPs ocupaban el único escaño que había obtenido por su partido político.

En resumen, en los debates de reforma estatutaria de mayor relevancia, la presencia proporcional de mujeres en la tribuna de oradores disminuyó, y sus intervenciones fueron también más cortas, dado que muchas de ellas tuvieron que compartir el tiempo destinado al grupo mixto para el debate.

4.4. *La excepción a la regla*

Dentro de la tendencia general relativa a la presencia de las mujeres en los debates sobre las reformas de los estatutos de autonomía podemos encontrar una excepción. Durante la reforma del estatuto de las Islas Baleares de 1998, por primera y única vez, participaron más mujeres que hombres en el debate de toma en consideración. De las nueve personas que intervinieron desde la tribuna de oradores, seis eran mujeres.

La primera en intervenir fue la delegada autonómica del PP, que defendió la propuesta de reforma aprobada en el parlamento autonómico. Este parlamento ha sido el único que, en todas sus delegaciones, ha designado a al menos una mujer, y es el único que ha nombrado una delegación compuesta por más mujeres que hombres.

El compromiso en favor de la igualdad del parlamento balear se ha podido observar en otros hitos. Así, esta cámara es una de las primeras instituciones que aprobó las cuotas legislativas para garantizar la presencia de las mujeres en sus escaños. Lo hizo en 2002, aunque su aplicación fue más tardía debido a que la ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional y se suspendió, por lo que no pudo entrar en vigor en las elecciones de 2003 (Novo-Arbona y Diz, 2022). Además, las Islas Baleares son una de las tres CC.AA. —junto con Castilla-La Mancha y Andalucía— que cuenta con el sistema cremallera en su regulación de las candidaturas para las elecciones autonómicas.

En la reforma del estatuto balear de 1998, la delegación autonómica estuvo compuesta por una parlamentaria y dos parlamentarios. Pero por primera vez, todos los grupos parlamentarios del Congreso —salvo uno— eligieron a una MP para defender la posición de su grupo en el debate sobre la toma en consideración. El único grupo representando por un hombre en la tribuna de oradores fue Coalición Canaria, que no contaba con diputadas en su grupo. Mientras la proporción de parlamentarias

3. En esa ocasión serán dos, Soraya Sainz de Santamaría por el PP y la líder de UPyD, Rosa Díez que en esa legislatura formaba parte del Grupo Mixto.

4. Uxue Barcos (Nabai), Begoña Lasagabaster (EA) y Rosa Díez (UPyD).

durante los debates estatutarios de dicha legislatura no llegó al 20%, en este caso estuvo por encima del 80%. Otro dato que muestra la excepcionalidad del hecho es que, de las mujeres que intervinieron, únicamente una lo había hecho previamente. Para las demás, esta fue la primera y única vez que intervinieron.

Durante el debate, ningún MP hizo referencia al hecho de que eran mujeres las que intervenían en nombre de los grupos parlamentarios, aunque es difícil pensar que esta situación fuera únicamente fruto de la casualidad. Los propios grupos parlamentarios parecieron, en este caso, ser conscientes de esta excepcionalidad, en un acto que podría interpretarse como simbólico que muestra la conciencia sobre el género en las intervenciones y que no solo afecta a este caso sino a todas las reformas en las que las parlamentarias no tomaron la voz.

5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Los parlamentos son instituciones generizadas, en las que el género está presente en los procesos, las prácticas, las imágenes, las ideologías y la distribución de poder (Acker, 1992). Pensar en las cámaras como instituciones neutras al género puede llevar a la conclusión de que las diferencias entre mujeres y hombres se explican por situaciones coyunturales, pero los datos recabados demuestran que la generización de la institución se manifiesta más allá de coyunturas específicas.

En primer lugar, el incremento de mujeres en el Congreso tiene un primer efecto en su presencia como ponentes a finales de los años 90, pero el incremento de sus intervenciones parece alcanzar su máximo durante la IX legislatura (2008-2012). Por lo tanto, el posterior incremento —incluso la paridad— en el número de mujeres parlamentarias no se ha traducido en una participación equitativa en los debates, al menos en el caso de las reformas de los estatutos de autonomía. A pesar de que el número de diputadas también se ha incrementado en la junta de portavoces y en la comisión constitucional —órganos relevantes en este tipo de debates— las ponentes no llegan a constituir masa crítica entre las personas que suben a la tribuna de oradores a defender a su comunidad autónoma o a su grupo parlamentario. Tal y como ya se ha recogido en otras ocasiones la proporción de mujeres que toman la palabra es inferior a la de los parlamentarios y no siempre es incremental (Rayment, 2023).

A su vez, esta desconexión pone en evidencia los límites de la representación descriptiva cuando no se acompaña de condiciones estructurales que garanticen visibilidad y liderazgo. El sistema parlamentario español se caracteriza por elección de sus representantes en el Congreso de los Diputados en listas cerradas y bloqueadas, lo que a su vez refuerza la centralidad de los partidos en la organización del trabajo legislativo. Por ello, las dinámicas de trabajo de los grupos parlamentarios son las que afectan de forma más directa a la participación de las mujeres en la tribuna de oradores. El “efecto modelo” se ve así condicionado por dinámicas institucionales que reproducen desigualdades de género, siendo su activación dependiente de la voluntad de las élites parlamentarias y no de la estructura paritaria del legislativo (Porksh y Slapin, 2015)

Esta fotografía que aportan los datos cuantitativos se corrobora en aspectos cualitativos del análisis. Así, buena parte de la participación de las mujeres corresponde a los partidos de ámbito no estatal, con representación minoritaria en la cámara. Incluso, en algunos casos, el dato de su participación se ve sesgado por el hecho de ser la única representante de su partido durante esa legislatura. Puede apreciarse, por tanto, que la incorporación de las mujeres a los debates ha sido más lenta en los grandes grupos parlamentarios, es decir, en los partidos de ámbito estatal con un alto número de representantes. En el trabajo de Bäck *et al.* (2021) ya se aprecia el efecto positivo de los grupos pequeños en la intervención en los debates de las parlamentarias.

En la misma línea, la participación de las mujeres parlamentarias ha sido menor en los debates de reforma estatutaria más mediáticos, como los ocurridos durante la VIII legislatura, en especial en los debates sobre las propuestas de los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña. En estas ocasiones, los grupos parlamentarios optaron por las personas que lideraban sus partidos políticos lo que, a pesar de los pasos dados en este ámbito, propiciaba que la mayoría de los intervinientes fueran hombres, incrementando la distancia de género. Estos datos inciden en la idea de que, a mayor relevancia e impacto del debate, menor es la participación de las mujeres (Bäck y Debus, 2019 y Chaqués-Bonafont y Cristancho, 2022) lo que compromete su visibilidad pública y refuerza patrones de exclusión simbólica.

Asimismo, los datos demuestran que la presencia de mujeres en los debates parlamentarios es menor cuanto menores opciones de participación hay. Así, en el caso de los representantes de los parlamentos autonómicos que defendían la reforma de sus estatutos, las delegadas no llegaron al 10% del total. Incluso, en la mayoría de los debates analizados la delegación ha estado compuesta únicamente por hombres, aunque la composición de la mayoría de los parlamentos autonómicos es paritaria. Por tanto, puede concluirse que cuanto menor es el número de personas que pueden intervenir, menos participan las mujeres en proporción (Norris y Lovendusky, 1995).

Esta investigación ha sido financiada por el Gobierno Vasco en la convocatoria Infraestructuras y grupos de investigación. Actividades de grupos de investigación del Sistema Universitario Vasco (Grupo: IT 1733-22 Multilevel governance)

Referencias

- Aja, Eliseo, y Cesar Colino. 2014. "Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations", *Comparative European Politics*, 12, 444-467. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.9>
- Acker, Joan. 1992. "From Sex Roles to Gendered Institutions", *Contemporary Sociology*, 21(5): 565-569. <https://doi.org/10.2307/2075528>
- Bäck, Hanna y Markus Baumann, y Marc Debus. 2019. "Coordination of Legislative Speech in Times of Crisis: Youth Unemployment and Debates on Redistributive

- Policies in the Swedish Riksdag, 1994-2014”, *International Journal of Social Welfare*, 28(4): 404-17. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12383>
- Bäck, Hanna y Marc Debus. 2019. “When Do Women Speak? A Comparative Analysis of the Role of Gender in Legislative Debates”, *Political Studies*, 67(3), 576-596. <https://doi.org/10.1177/0032321718789358>
- Bäck, Hanna; Marc Debus y Jochen Müller. 2014. “Who Takes the Parliamentary Floor? The Role of Gender in Speech-Making in the Swedish Riksdag”, *Political Research Quarterly*, 67(3): 504-18. <https://doi.org/10.1177/1065912914525861>
- Bäck, Hanna ; Marc Debus y Jorge M. Fernandes (Eds.). 2021. *The politics of legislative debates*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198849063.001.0001>
- Burns, Nanacy; Kay L. Schlozman y Sidney Verba. 2001. *The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Participation*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pncpnf>
- Caballero-Míguez, Gonzalo. 2007. “Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados”, *Revista de Estudios Políticos*, 135, 67-107.
- Capodiferro, D. (2018). Los partidos políticos como mediadores de la representación en el Sistema constitucional español. *Revista de Derecho Constitucional*, 27, 1-26.
- Carey, John M. 2007. “Competing Principals, Political Institutions and Party Unity in Legislative Voting”, *American Journal of Political Science*, 51(1), 92-107. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00239.x>
- Celis, Karen; Sarah Childs; Johanna Kantola y Mona L. Krook. 2008. “Rethinking women’s substantive representation”, *Representation*, 44(2), 99-110. <https://doi.org/10.1080/00344890802079573>
- Chaqués-Bonafont, Laura, y Camilo Cristancho. 2022. “The Gender Divide in Issue Attention”, *European Journal of Political Research*, 61(1): 3-20. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12437>
- Childs, Sarah y Mona L. Krook. 2006. “Gender and Politics: The State of the Art”, *Politics*, 26(1), 18-28. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2006.00247.x>
- Fernandes, Jorge M; Marc Debus y Hanna Bäck. 2021. “Unpacking the Politics of Legislative Debates”, *European Journal of Political Research*, 60 (4), 1032-45. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12454>
- Franceschet, Susan; Mona L. Krook y Jennifer M. Piscopo. 2012. *The impact of gender quotas*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199830091.001.0001>
- Giannetti, Daniela y Andrea Pedrazzani. 2016. “Rules and Speeches: How Parliamentary Rules Affect Legislators’ Speech-Making Behavior”, *Legislative Studies Quarterly*, 41(3): 771-800. <https://doi.org/10.1111/lsq.12130>
- Kantola, Johanna y Emanuela Lombardo. 2017. *Gender and the economic crisis in Europe: Politics, institutions and intersectionality*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-50778-1>

- Lang, Sabine; Petra Meier y Birgit Sauer. 2023. *Party Politics and the Implementation of Gender Quotas: Resisting Institutions*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-08931-2>
- López-Basaguren, Alberto. 2013. "Current Issues Around Territorial Autonomy in Spain", en A. López Basaguren, L. Escajedo San Epifanio (eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Springer, Berlin: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-27720-7_27
- Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"", *The Journal of Politics*, 61(3): 628-57. <https://doi.org/10.2307/2647821>
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Novo-Arbona Ainhoa y Unai Ahedo. 2024. La paridad en manos de Vox: un estudio sobre la disminución de diputadas en el Congreso. *IgualdadES*, 10, 73-90. <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.10.03>
- Novo-Arbona, Ainhoa, Nora Abete-García y Simón Peña-Fernández, S. 2023. Del agravio a la emulación. Análisis del efecto tractor en el traspaso de competencias en el estado de las autonomías. *Revista de Estudios Políticos*, 202, 223-243. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.08>
- Novo-Arbona y Isabel Diz. 2022. "Sistemas de partidos, cuotas y representación descriptiva en contextos multinivel" en A. Alonso y M.I Lois (eds.), *Género y política: nuevas líneas de análisis ante la cuarta ola feminista*. Tirant Lo Blanch
- O'Brien, Diana Z. y Jennifer M. Piscopo. 2019. "The Impact of Women in Parliament", en S. Franceschet, M.L. Krook y N. Tan (eds.), *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights. Gender and Politics*. Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-59074-9_4
- Paxton, Pamela y Melanie Hughes. 2020. *Women, politics, and power: A global perspective*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781452225944>
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: California University Press.
- Porksh, Sven-Oliver y Jonathan B. Slapin. 2015. *The Politics of Parliamentary Debate: Parties, Rebels and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139680752>
- Rayment, Erica. 2024. *What women represent. The impact of women in Parliament*. McGill-Queen's University Press. <https://doi.org/10.2307/jj.15136110>
- Sältzer, Marius. 2022. "Finding the bird's wings: Dimensions of factional conflict on Twitter", *Party Politics*, 28(1):61-70. <https://doi.org/10.1177/1354068820957960>
- Sánchez-Medero, Gema y Bernabé Aldeguer-Cerda. 2018. "Un estudio de la disciplina partidista de los diputados españoles en el Congreso", *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(1): 83-104. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000100083>.
- Sanjaume-Calvet, Marc; Joan-Josep Vallbé, y Marina Muñoz-Puig. 2023. "Can Women Take the Floor in Parliament? Evidence from the Spanish Lower

- Chamber”, *Women’s Studies International Forum*, 97. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2023.102694>
- Sapiro, Virginia. 1981. “Research Frontier Essay: When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women”, *The American Political Science Review*, 75(3): 701-716. <https://doi.org/10.2307/1960962>
- Thomas, Sue. 1994. *How Women Legislate*. New York: Oxford University Press.
- Wängnerud, Lena. 2009. “Women in parliaments: Descriptive and substantive representation”, *Annual Review of Political Science*, 12(1): 51-69. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>
- Wolbrecht, Christina, y David E. Campbell. 2007. “Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models”, *American Journal of Political Science*, 51(4): 921-39. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00289.x>

Presentado para evaluación: 26 de mayo de 2025.

Aceptado para publicación: 27 de noviembre de 2025.

AINHOA NOVO-ARBONA

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU/
ainhoa.novo@ehu.es
<https://orcid.org/0000-0001-6184-7916>

Ainhoa Novo-Arbona es Profesora Doctora Contratada. Responsable del Programa de Doctorado de Estudios Feministas y de Género de la UPV/EHU. Imparte docencia sobre Participación y Representación Política con perspectiva de género en dos Masteres oficiales. Investigadora principal del proyecto Mujeres pioneras en política. Autora de numerosas investigaciones, entre sus últimas publicaciones se encuentran, “El impacto de las relaciones intergubernamentales en la gestión de la COVID sobre el liderazgo de las mujeres” (2023); “La paridad en manos de Vox: un estudio sobre la disminución de diputadas en el Congreso” (2024) o “¿Cómo lograr la representación paritaria? Un repaso a la legislación de cuotas de género en la España multinivel” (2025).

SIMÓN PEÑA-FERNÁNDEZ

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU
simon.pena@ehu.es
<http://orcid.org/0000-0003-2080-3241>

Simón Peña Fernández es profesor pleno del departamento de periodismo de la UPV/EHU. Sus principales líneas de investigación son el ciberperiodismo, la comunicación digital y la comunicación política. Es el investigador principal, junto con la Dra. Ainhoa Novo-Arbona, de los proyectos “Social media, disinformation and AI: Strategies and tools to prevent polarisation and foster democratic values” y “Communication, emotions and political action. Strategies to combat disinformation and polarization in the digital public sphere”.

UNAI AHEDO

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU

unai.ahedo@ehu.eus

<https://orcid.org/0000-0002-0064-6819>

Unai Ahedo es Doctor en Ciencia Política, máster en Participación y Desarrollo Comunitario y graduado con excelencia en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad del País Vasco UPV/EHU. Es profesor ayudante doctor en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la UPV/EHU. Asimismo, desde 2018 hasta 2022, ha sido investigador predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la misma universidad. Sus líneas de investigación se centran en las temáticas de los populismos, los nuevos movimientos políticos y sociales, los partidos políticos, los sistemas de partidos, las democracias y la igualdad de género. Es investigador en el proyecto de investigación “Nuevas erosiones del cleavage rural-urbano: territorialidad y populismo frente a las políticas por la sostenibilidad”, en el marco del Grupo de Investigación Civersity de la UPV/EHU.