

Instrucción 3/2025, de 6 de noviembre, de la Junta Electoral Central, sobre aplicación de los artículos 44.bis, 187.2 y 206 de la LOREG en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.

Junta Electoral Central
«BOE» núm. 270, de 10 de noviembre de 2025
Referencia: BOE-A-2025-22665

TEXTO CONSOLIDADO

Última modificación: sin modificaciones

La Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres ha venido a dar nueva redacción a los artículos 44.bis, 187.2 y 206 de la LOREG, con el fin de que las candidaturas que se presenten para las elecciones al Congreso de los Diputados, municipales, de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares, al Parlamento Europeo, a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas y a las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos, tengan una composición paritaria de mujeres y hombres, integrándose las listas por personas de uno y otro sexo ordenadas de forma alternativa. Este sistema se aplica asimismo a las candidaturas al Senado cuando se agrupan en listas, pero se excluye en el caso de las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3000 habitantes y en los que cuenten con un número de residentes entre 3000 y 5000 habitantes. En este último caso se exige que las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento de cada candidatura. Finalmente, para las candidaturas a las Diputaciones Provinciales, se establece la obligación de ajustarse al principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres, debiendo respetarse estos mismos límites porcentuales e integrándose las listas por personas de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa.

La Junta Electoral Central, en su Informe de 13 de abril de 2023 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de representación paritaria de mujeres y hombres (iniciativa que se convertiría luego en la Ley Orgánica 2/2024), señalaba la conveniencia de asegurar el criterio de paridad una vez que haya de recurrirse a la lista de suplentes de la candidatura. Así lo hizo la Ley, que es muy clara en este sentido, al determinar en el apartado 2 del artículo 44.bis que la regla de la paridad «se aplicará en el conjunto de las listas, sin separar titulares y suplentes». Por tanto, no deja al respecto ningún «margen de flexibilidad», por cuya existencia se ha interesado una formación política en consulta dirigida a esta Junta.

En cambio, sí parece conveniente aclarar algunos otros aspectos en contestación a esa misma consulta, tales como la aplicación del criterio establecido en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2024, la interpretación de la regla de alternancia y paridad en el caso de que existan personas no binarias en la candidatura o el plazo existente para subsanar las irregularidades advertidas en este punto por las Juntas Electorales.

En cuanto a la primera cuestión, la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2024, después de señalar que se entiende por representación paritaria y presencia equilibrada entre mujeres y hombres aquella situación en la que las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento en un ámbito determinado, establece que podrá no aplicarse este criterio «en consonancia con el principio de acción positiva, cuando exista una representación de mujeres superior al sesenta por ciento que, en todo caso deberá justificarse».

Ante la duda de qué supuestos quedarían cubiertos por esta excepción, parece oportuno aclarar que esta posibilidad no puede aplicarse en sustitución de las reglas especiales establecidas para la elaboración de las candidaturas. Se trata, más bien, de una posibilidad prevista para los otros ámbitos decisorios de la vida política y económica contemplados en la Ley Orgánica, donde se busca una presencia equilibrada de mujeres y hombres y en los que se parte de una concreta situación establecida desde la que se pueda comprobar la existencia del requisito mencionado. Entender lo contrario permitiría una fácil defraudación del objetivo perseguido por la ley, jugando con el orden de los candidatos de uno u otro sexo.

Por lo que se refiere a la presencia de personas no binarias en las candidaturas, cabe recordar que el artículo 49 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, establece que en la inscripción de nacimiento «constarán los datos de identidad del nacido consistentes en el nombre que se le impone y los apellidos que le correspondan, según su filiación. Constarán asimismo el lugar, fecha y hora del nacimiento y el sexo del nacido». Por su parte, el artículo 170 apdo.2 del Reglamento del Registro Civil determina que en la inscripción de nacimiento constará especialmente si el nacido es varón o mujer y el nombre impuesto. La única salvedad a esta determinación es la prevista en el apdo.5 del propio artículo 49 de la Ley 20/2011, a cuyo tenor: «en el caso de que el parte facultativo indicara la condición intersexual del nacido, los progenitores, de común acuerdo, podrán solicitar que la mención del sexo figure en blanco por el plazo máximo de un año. Transcurrido dicho plazo, la mención al sexo será obligatoria y su inscripción habrá de ser solicitada por los progenitores». No se introduce, por tanto, ningún cambio en la determinación de los sexos reconocidos hasta la fecha. Tampoco lo hace la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI que, aunque en los artículos 43 a 47 reconoce que el cambio registral de la mención al sexo se basa en el principio de libre desarrollo de la personalidad, garantizado por el artículo 10.1 de la Constitución, no menciona en todo su articulado los sexos que pueden ser atribuidos a las personas. En su artículo 3 define varios conceptos en relación con el contenido de la ley y con la realidad sociológica, entre otros el de orientación sexual, identidad sexual y expresión de género, pero sin modificar las referencias a la denominación de los sexos que corresponden a los individuos. Esta ausencia total de alguna referencia legal a una tercera denominación de sexo parece indicar que la ley no prevé que puedan darse, al menos en las inscripciones registrales, más sexos que el femenino y el masculino. Así, la Junta Electoral Central entendió que la identificación del sexo en la lista de candidatos debe coincidir con la correspondiente mención expresada en el DNI. El reconocimiento del cambio de sexo como hecho inscribible en el Registro Civil (artículo 4 de la Ley del Registro Civil) permite al candidato alterar dicha mención, garantizando el derecho a la libre determinación de su identidad de género (Acuerdo de 4 de octubre de 2017).

Por ello parece conveniente mantener el criterio expresado en la Instrucción 5/2007 de 12 de abril para facilitar el control de la aplicación de los requisitos de los artículos 44.bis, 187.2 y 206 de la LOREG por las Juntas Electorales competentes sea preciso que en la propia candidatura se haga constar de manera sencilla junto al nombre del candidato si se trata de una mujer o de un hombre.

Finalmente, el artículo 47 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General no se ha visto modificado por la reforma. En consecuencia, los plazos establecidos en el mismo se mantienen vigentes. Hay que entender que la existencia de un defecto en la aplicación del criterio de paridad exigido por el artículo 44.bis es una de las irregularidades que puede apreciarse por las Juntas Electorales competentes o ser denunciada por otros representantes, como el incumplimiento de cualquier otro de los requisitos del artículo 46. El plazo para subsanarlo será, por tanto, de cuarenta y ocho horas al amparo del artículo 47.2 de la LOREG.

Para aclarar esos extremos, la Junta Electoral Central, en contestación a la consulta realizada por una formación política y considerando el alcance general de la cuestión, ha acordado en su reunión del día 6 de noviembre de 2025, publicar la siguiente instrucción:

Primero.

Las reglas previstas para la elaboración de las candidaturas electorales en los artículos 44.bis, 187.2 y 206 de la LOREG o en la legislación electoral autonómica aplicable que establezca un sistema de elaboración de listas, cuyo objetivo sea favorecer la representación paritaria y la presencia equilibrada de mujeres y hombres, son normas especiales que no pueden exceptuarse por aplicación de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2024, que tiene rango de ley ordinaria (disposición final 12.^a).

Las Juntas Electorales competentes sólo aceptarán aquellas candidaturas que las cumplan en los términos señalados en la propia Ley Orgánica o en la legislación electoral autonómica aplicable.

Segundo.

Para asegurar el cumplimiento de las citadas reglas, las candidaturas electorales deben incluir junto al nombre y apellido de los candidatos y candidatas la referencia, que coincidirá con la expresada en el DNI, a si se trata de un hombre o una mujer, sin que quepa sustituirla por ninguna otra mención relativa a la orientación sexual, identidad sexual o expresión de género.

Tercero.

Cuando las candidaturas presentadas incumplan dichas reglas, las Juntas Electorales competentes lo comunicarán a los representantes de dichas candidaturas en el plazo previsto en el artículo 47.2 de la LOREG.

El plazo para la subsanación de estas irregularidades será, al amparo de este precepto, de cuarenta y ocho horas. Dentro del mismo podrá modificarse el orden de los candidatos, o incluir o excluir a algún candidato, siempre que con ello se trate estrictamente de subsanar la irregularidad apreciada, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del artículo 48.1 LOREG.

Cuarto.

Quedan sin efecto las Instrucciones de la Junta Electoral Central, 5/2007, de 12 de abril, sobre aplicación de los artículos 44.bis y 187.2 de la LOREG en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y 8/2007, de 19 de abril, sobre interpretación del trámite de subsanación de irregularidades previsto en el artículo 48.1 de la LOREG por incumplimiento de los requisitos de los artículos 44.bis y 187.2 de la LOREG, en su redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Quinto.

La presente instrucción, dado su carácter general, conforme al artículo 18.6 de la LOREG, se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y será de aplicación a partir del día siguiente al de su publicación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 6 de noviembre de 2025.–El Presidente de la Junta Electoral Central, Eduardo Calvo Rojas.

Este documento es de carácter informativo y no tiene valor jurídico.