

## **LAS LEYES DE IGUALDAD EN EL MARCO EUROPEO**



D<sup>ña</sup>. Teresa Freixes Sanjuán, Catedrática de Derecho Constitucional y Catedrática Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo en la Universidad Autónoma de Barcelona.

Tras agradecer a mi querido colega y amigo, Dr. Javier Corcuera, Catedrático de Derecho Constitucional y miembro de la Junta Directiva de la Academia Vasca de Derecho, la invitación que me ha formulado para clausurar esta Jornada sobre la Ley Vasca para la Igualdad de Mujeres y Hombres, quiero manifestarles que centraré mi intervención en situar a esta Ley de igualdad en el marco de las que, en Europa y en otras Comunidades

Autónomas (porque todavía no ha sido aprobada ley estatal al respecto), han ido siendo adoptadas en nuestro entorno jurídico.

En este contexto, lo primero que quiero exponer es que la adopción de una ley que regula de forma sistemática distintas manifestaciones de la igualdad no constituye una técnica nueva o singular. Las recomendaciones y mandatos de las organizaciones internacionales y las que derivan del Derecho comunitario han reforzado esta opción, que se había iniciado en algunos países varias décadas atrás. Señalaré algunos casos, ya que no puedo analizarlos extensamente en esta conferencia, por considerar que su existencia constituye un precedente significativo en relación con la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

## **1.- EL MARCO GENERAL EUROPEO**

En el Reino Unido está en vigor la *Sex Discrimination Act* de 1975, modificada varias veces (las más relevantes en 2001 y 2005, transponiendo directivas comunitarias), que contiene regulaciones tanto respecto de las mujeres como de los hombres, con un amplio ámbito de aplicación, por ejemplo, sobre el empleo y las condiciones del trabajo, la educación y la investigación, la seguridad social, los servicios sociales y la ayuda social, la participación socio-económica, la protección judicial de la prohibición de discriminación y otros ámbitos como la policía, la prisión, el ministerio religioso o el trabajo en las minas. Esta ley, que se aplica también en Escocia y Gales, donde son los gobiernos territoriales quienes deben tomar las medidas de ejecución y desarrollo oportunas, se acompaña en Irlanda del Norte de la *Sex Discrimination (Northern Ireland) Order* de 1976, que ha sido enmendada varias veces. Tanto en Gran Bretaña como en Irlanda del Norte, estas leyes generales de igualdad se complementan mediante leyes sectoriales. Así, en Gran Bretaña, la *Sex Discrimination Act*, con las *Employment Equality (Sex Discrimination) Regulations* de 2005, el *Civil Partnership Bill* de 2004 o la *Equal Pay Act* de 1970, reformada en 2003. En Irlanda del Norte, por su parte, podemos citar la *Race Relations (Northern Ireland) Order* de 1997 y sus modificaciones, la *Fair*

*Employment and Treatment (Northern Ireland) Order* de 1998 con sus enmiendas o las *Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations (Northern Ireland)* de 2003.

En Suecia, la *Equal Opportunities Act* (SFS 1991:433), reformada en el 2000, comprende también diversas regulaciones, tanto en relación con el trabajo, el salario, la prohibición de discriminaciones directas e indirectas, las acciones positivas sobre el sexo menos representado bajo la fórmula “a calificaciones equivalentes se otorgará la plaza a la persona que pertenezca al sexo menos representado en la categoría profesional”, la prohibición del acoso laboral y sexual y estableciendo sanciones por las infracciones y creando la figura del *Equal Opportunities Ombudsman* como garantía específica para la igualdad.

En Noruega, la Act nº 45 of June 9th 1978 on *Gender Equality* es también una ley de ámbito general sobre la igualdad entre los sexos y, en particular, sobre la posición de la mujer. Regula tanto la igualdad de trato como los casos en los que hay que aplicar acciones positivas y la igualdad salarial, así como las medidas de igualdad y no discriminación a tomar en la educación o la investigación. La ley prevé también el impulso de las asociaciones que promuevan la igualdad, tanto en el terreno laboral y profesional como en otros aspectos de la vida social y establece el *Gender Equality Council* como autoridad en materia de igualdad, así como el *Ombud* y el *Board* como órganos de control. Hay que destacar la previsión realizada por esta ley acerca de la composición de los comités, consejos, u otros órganos ejecutivos o asesores, que deberán estar compuestos por al menos un 40% de personas de cada uno de ambos sexos.

En Islandia, la *Act on the Equal Status and Equal Rights of Women and Men* de 2000 regula, por una parte, la aplicación de la perspectiva de la igualdad en la Administración Pública, en cuyo marco se establece un *Equal Status Bureau* como órgano de resolución de controversias y un *Equal Status Council* como órgano consultivo. Por otra parte, se garantiza la igualdad en el trabajo, la igualdad salarial, la formación continua en igualdad, las medidas de conciliación entre la vida laboral y las obligacio-

nes familiares. Además, se prohíbe el acoso sexual, se establece la igual participación de mujeres y hombres en los comités y otros órganos y se dispone la desagregación por sexo de las estadísticas oficiales. La Ley incluye también medidas contra todo tipo de discriminación basada en el sexo y establece sanciones frente a su incumplimiento.

En Irlanda, la *Equality Act* de 2004 reforma la *Equality Act* de 1998 y la *Equal Status Act* de 2000. Estas leyes, que son de ámbito general, están acompañadas de otras sobre la protección a la maternidad, los permisos parentales o las medidas aplicables en caso de adopción. Todas ellas están bajo la supervisión de una *Equality Authority*, que tiene funciones consultivas y de control.

En Holanda, la *Equal Treatment Act* de 1994 comprende las medidas contra todo tipo de discriminación, incluyendo las originadas por razón del sexo, la orientación sexual o el estado civil. Con posterioridad se han adoptado también leyes de igualdad de trato por razón de edad (2003) o discapacidad (2004). Una *Equal Treatment Commission* vela por el cumplimiento de esta legislación. Pero, más que mediante la legislación, es a través de las políticas de igualdad, que comprenden el ámbito de la igualdad de oportunidades, el “*gender mainstreaming*”, el trabajo, la seguridad social y la lucha contra la violencia sobre la mujer, que se adoptan en Holanda medidas de todo tipo en materia de igualdad y no discriminación.

En Dinamarca, la *Gender Equality (Consolidation) Act* de 2002 refunde la legislación anterior existente en la materia, sentando las bases sobre el igual status de mujeres y hombres. Prohíbe las discriminaciones por razón de género y establece medidas de promoción de la igualdad, comprendiendo acciones positivas. Establece la paridad (“*equal number of women and men*”) en los comités y órganos de la Administración Pública, así como la promoción de la paridad en los de las instituciones independientes y los agentes sociales (el no cumplimiento de esta regla está sujeto a autorización especial en casos singulares). Un *Gender Equality Board* es establecido por la ley como órgano de control y de resolución de controversias.

Resulta, pues, una opción fuertemente extendida en Europa, la adopción de leyes que regulan con carácter general distintas manifestaciones de la igualdad y la no discriminación por razón de género y que, en muchos casos, se complementan con otras leyes específicas y con reglamentos que precisan las medidas a adoptar en ámbitos concretos. En otros países europeos, que aquí no he reseñado, y en el derecho español vigente, se incluyen las regulaciones de igualdad y no discriminación ya sea en leyes o reglamentos específicos sobre alguna de sus manifestaciones o incluyendo tales regulaciones en normas (laborales, civiles, administrativas, etc.) cuyo objeto material se cree necesitado de ello.

## **2.- LAS LEYES AUTONÓMICAS DE IGUALDAD Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.**

En España, a falta todavía, como he señalado, de una ley estatal que regule estas cuestiones, diversas Comunidades Autónomas han adoptado sendas “leyes de igualdad”: Navarra (Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres), Castilla y León (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León), Comunidad Valenciana (Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres), y Galicia (Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres) son las Comunidades Autónomas que cuentan también con leyes incorporando las reglas generales sobre igualdad de mujeres y hombres en el ámbito de las competencias que la Constitución de 1978 confiere a las Comunidades Autónomas. Todas ellas se enmarcan también en el ámbito de las disposiciones de Naciones Unidas, la Unión Europea, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales que han incluido entre sus objetivos la promoción de la igualdad y no discriminación por razón de género.

La Constitución española, es útil recordarlo en el contexto de este trabajo, contiene mandatos sobre la igualdad y la no discriminación por razón de sexo que fundamentan muchos de los contenidos de la Ley que estamos analizando y que reenvían a los Tratados Internacionales y al Derecho de la Unión Europea. En la

Constitución de 1978, la igualdad presenta diferentes manifestaciones, las cuales comportan diversos grados de eficacia y posibilidades interpretativas diferentes:

- La igualdad como valor constitucional del art. 1.1 CE y como principio constitucional. La Constitución configura, en el art. 1.1 CE, la igualdad como “valor superior del ordenamiento jurídico” que impregna todo el ordenamiento y que, en consecuencia, podría llegar a fundamentar la presentación de un recurso o cuestión de inconstitucional contra una ley infractora de valores constitucionales. Por otra parte, de la configuración que la igualdad obtiene a lo largo de todo el texto constitucional puede desprenderse su valor jurídico de principio, con todos los efectos interpretativos y de vinculación al legislador que tienen los principios constitucionales, pudiendo fundamentarse directamente un recurso o cuestión de inconstitucionalidad contra cualquier ley que infringiera este principio constitucional.

- La igualdad como derecho público subjetivo del art. 14 CE, “igualdad ante la ley”, susceptible de recurso de amparo ordinario y constitucional. Cualquier derecho, fundamental o no, cuya vulneración en un caso concreto suponga asimismo la violación de la igualdad, queda protegido por el recurso de amparo al tener la igualdad una vis expansiva general. Cabe también la interposición del recurso o cuestión de inconstitucionalidad contra la ley que lo infrinja.

- La cláusula antidiscriminatoria del art. 14 CE, derecho subjetivo inserto en una cláusula de alcance general que especifica asimismo la prohibición de discriminaciones concretas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión y opinión. Goza también de la protección del recurso de amparo. Es también susceptible de ser protegida por el recurso o cuestión de inconstitucionalidad contra la ley infractora.

- Las manifestaciones concretas de la igualdad y no discriminación en la Constitución:

El acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad del art. 23.2 CE.

La exigencia del respeto a la igualdad en lo que se refiere a los deberes fiscales del art. 31.1 CE.

El derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica del art. 32.1 CE.

La prohibición de discriminación por razón de sexo con relación al deber de trabajar, al derecho al trabajo, a la promoción a través del trabajo y a la remuneración suficiente para satisfacer las necesidades individuales y familiares, comprendida en el art. 35.1 CE.

La igualdad de los hijos ante la ley con independencia de su filiación del art. 39.2 CE.

El acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad está directamente protegido por el recurso de amparo constitucional. Las demás manifestaciones de la igualdad y la no discriminación, en tanto en cuanto obtengan una conexión directa con el art. 14 CE, están también protegidas por el recurso de amparo. En todo caso, las distintas manifestaciones constitucionales de la igualdad están protegidas por el recurso o cuestión de inconstitucionalidad si la ley de desarrollo vulnera el mandato constitucional.

- El alcance promocional de la igualdad del art. 9.2 CE como obligación de los poderes públicos: “promover las condiciones para que... la igualdad del individuo y los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...”. Cláusula que potencia el alcance antidiscriminatorio y las medidas de acción positiva posibilitando de facto el cumplimiento de las finalidades constitucionales. Dado que en este caso la igualdad no se configura como derecho subjetivo sino como bien constitucionalmente protegido, tendría

que justificarse, en su caso, la interposición de un recurso de amparo a través de la conexión con el art. 14 CE. Por el contrario, es posible el recurso o cuestión de inconstitucionalidad, directamente y sin necesaria conexión con el art. 14 CE, cuando una ley no observe estas finalidades.

La igualdad, la no discriminación y la promoción de condiciones para conseguir la efectividad de la igualdad, así como la remoción de los obstáculos que la impidan o dificulten, se regulan en la Constitución en distintos artículos, con distinta estructura jurídica, función constitucional, condiciones de ejercicio, garantías y limitaciones. Y es en el contexto de esta configuración constitucional que debemos situar a la igualdad entre hombres y mujeres, como un supuesto singular de igualdad, pero que debe insertarse dentro del conjunto de las previsiones constitucionales acerca de la igualdad y en el marco general de la Constitución.

En este contexto es necesario señalar también que el art. 10.2 CE determina que la interpretación de las normas relativas a los derechos de la Constitución se debe realizar de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y los tratados y convenios que sobre estas materias hayan sido ratificados por España. Este criterio de interpretación que, en palabras del Tribunal Constitucional, contribuye a definir el contenido y alcance de los derechos (STC 64/1991) es decir, el perfil exacto de su contenido (STC 281/1991), no afecta sólo a las normas contenidas en la Constitución, sino a todas las normas del ordenamiento relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por la Norma fundamental (STC 78/1992).

Los tratados internacionales, por otra parte, a tenor del art. 96 CE, constituyen normas internas cuando, habiendo sido válidamente celebrados, se publiquen, tras la ratificación, en el Boletín Oficial del Estado. Además, el art. 93 CE autoriza la transferencia de competencias constitucionales, mediante leyes orgánicas, a órganos supranacionales, integrando de esta manera al Derecho de la Unión Europea en el sistema constitucional espa-



ñol. Los Tratados de la Unión, en este contexto, al contener mandatos muy precisos en torno a la igualdad y la no discriminación, incorporan criterios vinculantes para el legislador interno, que son a su vez completados por otras normas de Derecho comunitario derivado.

### **3.- LOS RASGOS GENERALES DE LA LEY VASCA PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES**

Haciéndose eco de todos estos precedentes, la Ley vasca para la igualdad de mujeres y hombres comienza diciendo, en su Exposición de motivos, que “El principio de igualdad de mujeres y hombres, así como la expresa prohibición de cualquier tipo de discriminación por razón de sexo, están recogidos en diferentes normas jurídicas”, de las cuales la Ley se siente partícipe, al tiempo que inserta sus preceptos en las actuaciones del Instituto Vasco de la Mujer y en los planes de acción positiva para las mujeres que han sido adoptados en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Partiendo de ello, en la Exposición de motivos también se afirma que la Ley “pretende establecer las bases para profundizar en la labor llevada a cabo hasta ahora en el desarrollo de políticas de igualdad, de modo que pueda situarse a este país al nivel de los países más avanzados en esta materia”, estableciéndose una regulación sobre la “igualdad en sentido amplio, referida no sólo a las condiciones de partida en el acceso a los derechos, al poder y a los recursos y beneficios económicos y sociales, sino también a las condiciones para el ejercicio y el control efectivo de aquéllos”. El contenido de la ley es, pues, amplio, comprendiendo tanto regulaciones generales como manifestaciones específicas de la igualdad.

De ahí que, entre las regulaciones que la ley contiene, voy a destacar (porque se haría muy largo entrar en todas y cada una de ellas) aquéllas referidas a la perspectiva de género o transversalidad, la adopción de los presupuestos públicos con perspectiva de género, las acciones positivas, la representación equilibrada en la toma de decisión y la evaluación del impacto de género. La selección de estos ámbitos responde también a

que se trata de regulaciones todas ellas de carácter general que, a modo de cláusulas con vis expansiva, pueden también servir de normas de cobertura para las manifestaciones específicas de la igualdad, como la igualdad en el trabajo y en el empleo, en la salud, en la enseñanza y la ciencia, etc., en las que no voy a entrar en esta intervención, pese al extenso tratamiento que la Ley vasca les otorga, por las razones antes expuestas. Lo que sí haré, por el contrario, es situar estas regulaciones en el marco del Derecho internacional y europeo, así como en el contexto de los Estados de nuestro entorno y las Comunidades Autónomas que también tienen regulaciones similares.

#### **4.- PERSPECTIVAS DE GÉNERO O TRANSVERSALIDAD**

El art. 1 de la Ley vasca, regulando el objeto de tal norma, dispone que ésta pretende “regular un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida”; en el art. 2, dedicado al ámbito de aplicación, se establece que la ley “será de aplicación a todas las administraciones públicas vascas, con las salvedades que a lo largo de ellas se establezcan”; la “integración de la perspectiva de género” aparece inserta dentro de los “principios generales” que regula el art. 3, precisándose en el apartado 4 que “los poderes públicos han de incorporar la perspectiva de género en todas sus políticas y acciones” al tiempo que se define a esta perspectiva de género como “consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres”.

Esta perspectiva de género o transversalidad de género, exigiendo que todas las políticas públicas la incorporen en las fases de planificación, ejecución y evaluación de las políticas y acciones, con el objetivo de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, se inspira en las regulaciones del Derecho Comunitario y en la Plataforma de Acción de Pekín.

En este contexto hay que señalar que los Tratados comunitarios regulan la igualdad entre las mujeres y los hombres mediante una configuración compleja. El Tratado de Ámsterdam

incluyó la igualdad desde diferentes manifestaciones jurídicas que permanecen en vigor tras el Tratado de Niza. En el art. 2 TCE, la igualdad constituye una misión de la Comunidad. En el art. 3 TCE, la igualdad es un medio de acción para conseguir los fines del art. 2 y un objetivo que debe estar presente en todas las políticas comunitarias. El art. 13 TCE permite a las instituciones comunitarias, en su respectivo ámbito competencial, la adopción de medidas dirigidas a la lucha contra toda discriminación por razón de sexo o de orientación sexual. De esta manera, con estas previsiones del Tratado de Ámsterdam, las recomendaciones de la Declaración y la Plataforma de acción de la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre la mujer, que tuvo lugar en Pekín en septiembre de 1995, se han introducido en el Derecho comunitario y, subsiguientemente, en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros de la Unión. Y de esta forma, el Derecho comunitario formaliza, en forma vinculante, la perspectiva de género o igualdad transversal como un instrumento que debe necesariamente ser utilizado en la elaboración, interpretación y aplicación de todas las normas y todas las políticas comunitarias.

La Comisión europea, por su parte, ha definido a la igualdad transversal como fundamento de la democracia y lamenta las insuficiencias que todavía existen respecto de la igualdad de oportunidades, así como las confusiones conceptuales que todavía están presentes en relación con la dimensión transversal de la igualdad. En efecto, la transversalidad, lejos de poder ser considerada como un medio para promover únicamente los derechos de las mujeres, debe ser concebida como un instrumento para movilizar explícitamente, hacia el objetivo de la igualdad, el conjunto de las acciones y políticas generales. Esta dimensión integral de la igualdad ha sido reafirmada en la Estrategia-marco comunitaria que ha sido propuesta por la Comisión europea en materia de igualdad entre las mujeres y los hombres y también en el V Programa de acción comunitario, adoptado por el Consejo para los años 2000-2005.

Fruto de esta estrategia comunitaria, el *mainstreaming* o transversalidad de la igualdad aparece explícitamente como elemento esencial de las políticas públicas en Dinamarca (Ley de

igualdad de Dinamarca, Parte 3, 4.), Finlandia (MSAH, 2002, introduciéndolo en todos los programas e iniciativas de los poderes públicos), Holanda (incluye el “*gender mainstreaming*” entre las políticas de igualdad, con la igualdad de oportunidades, el trabajo, la seguridad y ayuda social y la lucha contra la violencia sobre las mujeres) o Islandia (art. 1.a) de la Ley de igualdad de Islandia). En España, la Ley de igualdad de Galicia le dedica el Capítulo II, la Ley para la igualdad de la Comunidad Valenciana la cita en el art. 4.2, la de Castilla y León en el art. 3.1 y la Ley Foral de igualdad de Navarra en el art. 1.1.c).

Resulta, pues, altamente pertinente, que en la Ley vasca la transversalidad de género aparezca como uno de los principios rectores que inspira la Ley. El Derecho internacional y comunitario, las regulaciones de otros países y de otras Comunidades Autónomas se hacen también eco de esta dimensión de la igualdad.

## **5.- PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON ENFOQUE DE GÉNERO**

El art. 14 de la Ley vasca para la igualdad de mujeres y hombres establece que “Las administraciones autonómica, foral y local consignarán y especificarán anualmente en sus respectivos presupuestos los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las funciones y la ejecución de las medidas previstas en la presente ley”.

Las políticas de igualdad de género requieren necesariamente de dotaciones presupuestarias para poder ser efectivas. El Derecho comunitario, algunas normas internacionales de orientación y diversos precedentes de otros países y de la legislación autonómica de igualdad, avalan las previsiones que se contienen al respecto en la Ley vasca de igualdad.

En Derecho comunitario, el Reglamento 1260/1999, relativo a los Fondos Estructurales, constituye la base del trabajo a realizar en el periodo de programación 2000-2006. De confor-

midad con el artículo 12 del Reglamento (CE) 1260/1999, las operaciones que sean financiadas por los Fondos Estructurales deben ajustarse a las disposiciones de los Tratados y de los actos adoptados en virtud de los mismos, así como a las de las políticas comunitarias. Los Fondos Estructurales, de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo y con el artículo 52 de la Decisión 95/1/CE del Consejo, conceden ayuda financiera según seis objetivos prioritarios, cuatro de los cuales son de aplicación regional mientras que los otros dos se aplican en todo el territorio de la Unión. A estos efectos, interesan especialmente los objetivos nº 3 y 4. El Objetivo nº 3 se propone combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral; promover la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el mercado de trabajo Objetivo nº 4, facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción. Además, tenemos que señalar la Resolución del Parlamento Europeo sobre el “*gender budgeting*” (integración de la perspectiva de género en el presupuesto), Elaboración de presupuestos públicos con una perspectiva de género (2002/2198 (INI)) y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres., Programa de trabajo para 2003 (Bruselas, 03.02.2003) COM (2003) 47 final.

En el marco de Naciones Unidas es importante el programa “UNIFEM. Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género: Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de Políticas”, preparado en el marco del seguimiento de la Plataforma de Pekín, Pekín + 5.

Con relación a la práctica de otros Estados de la Unión Europea, se puede constatar que en muchos de ellos se ha generalizado la previsión de partidas presupuestarias de género, aun sin que exista previsión legal al respecto. Así, en Gran Bretaña se ha experimentado con el Grupo de Presupuestos de Mujeres (WBC) sólo en algunas áreas y a efectos de obtener datos y eva-

luaciones que puedan servir para acciones posteriores. En Suecia, todos los Ministerios se proponen objetivos de igualdad de género dentro de sus respectivos programas de actuaciones y los dotan presupuestariamente. En Francia y Austria, el Gobierno presenta, como Anexo, un informe anual de género junto a los presupuestos generales.

En diversas leyes autonómicas de igualdad también existen regulaciones sobre el contenido de género de los presupuestos. El art. 4.5 de la Ley de igualdad de Castilla y León dispone que “Las Administraciones Públicas destinarán un porcentaje fijo de su presupuesto a la elaboración y ejecución de los Planes de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres”. La Disposición adicional sexta de la Ley de igualdad de Galicia dispone que “La Xunta de Galicia dotará anualmente los presupuestos necesarios para poner en práctica las medidas que se desarrollen en cumplimiento de la presente ley”. En Andalucía, en relación con el enfoque de género de los presupuestos, hay que destacar la Orden de 25 de mayo de 2005, de la Consejería de Hacienda, por la que se establece entre las prioridades en la asignación de recursos del presupuesto “Los programas destinados a promover la igualdad entre hombres y mujeres, favoreciendo la igualdad de oportunidades y las medidas positivas para corregir las desigualdades que aún se dan por razón de género”. Esta Orden tiene como antecedente el art. 139.2 de la Ley 19/2003, de medidas fiscales y administrativas (Ley de acompañamiento a los Presupuestos del año 2004), que dispone la creación de la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, con la participación del Instituto de la Mujer, al objeto de analizar con enfoque de género los Presupuestos de la Comunidad Autónoma y realizar las correspondientes auditorías de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía.

En este contexto, las previsiones del art. 14 de la Ley vasca de igualdad se enmarcan en las coordenadas previstas especialmente en el Derecho comunitario, constituyendo un instrumento imprescindible para la eficacia de las medidas que el ordenamiento jurídico establece para alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

## **6.- LAS ACCIONES POSITIVAS**

Diversas regulaciones de la Ley vasca de igualdad contienen acciones positivas. Tras considerarlas integradas entre los principios generales de la Ley (art. 5), el art. 20, en el marco de las “Medidas para eliminar las desigualdades y promover la igualdad”, establece incentivos de género para acceder a las subvenciones y contratos de la Administración; la representación equilibrada de mujeres y hombres en los tribunales de selección y, especialmente, en las normas que regulen los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción del empleo público; y la inclusión de “una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de éstas sea inferior al 40%, salvo que concurran en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifican la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso y promoción en el empleo”.

Entre las normas vinculantes de Naciones Unidas, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone, en el art. 4.1 que no se pueden considerar como discriminatorias las medidas especiales, de carácter temporal, dirigidas a acelerar la igualdad real entre los hombres y las mujeres. En la legislación de orientación, la Declaración y la Plataforma de Pekín (1995) impulsan las acciones positivas, a utilizar por los gobiernos y los agentes políticos, económicos y sociales, como instrumentos pertinentes para alcanzar la igualdad real entre las mujeres y los hombres.

El párrafo 4 del art. 141 TCE, desde el Tratado de Ámsterdam, impide que se puedan considerar contrarias al principio de igualdad de trato el mantenimiento o la adopción, por los Estados miembros, de ventajas concretas dirigidas a facilitar, al sexo menos representado, el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales.

Con posterioridad a Ámsterdam, las acciones positivas han sido incluidas en sendas directivas. La primera, la Directiva 2002/73/CE, da la siguiente redacción al art. 2.8 de la Directiva 76/207/CEE sobre la aplicación del principio de igualdad de trato: “Los Estados miembros podrán mantener o adoptar las medidas contempladas en el apartado 4 del artículo 141 del Tratado con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres” (el art. 141.4 TCE es el que, como hemos visto, introduce las acciones positivas en los Tratados comunitarios). A su vez, la Directiva 2004/111/CE, aplicando el principio de igualdad de trato a las relaciones de consumo, contiene un artículo 6 que, con la rúbrica “Acción positiva”, establece lo siguiente: “Con el objeto de garantizar la plena igualdad en la práctica entre hombres y mujeres, el principio de igualdad de trato no impedirá a los Estados miembros mantener o adoptar medidas específicas destinadas a evitar o compensar las desventajas sufridas por razón de sexo”.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha precisado minuciosamente la aplicación de estas acciones positivas en el ámbito profesional. En el Asunto *Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen* (C-450/93) el Tribunal afirmó que el principio de igualdad de trato no podía tener un carácter absoluto y, en consecuencia, podía admitir excepcionalmente un tratamiento diferenciado siempre que estuviera justificado por razones objetivas y fuera proporcionado al mismo. Por otra parte, a causa de su carácter excepcional, para el Tribunal, las acciones positivas no podían ser interpretadas en forma extensiva sino en sentido restrictivo. Posteriormente, sobre todo como consecuencia de las previsiones del Tratado de Ámsterdam, el Tribunal ha ampliado el ámbito de aplicación de las acciones positivas. En el Asunto *Marshall v. Land Nordrhein-Westfalen* (C-409/95) las acciones positivas sobre el sexo menos representado en una categoría profesional concreta no son contrarias al principio de igualdad de trato si se aplican en circunstancias de equivalencia objetiva de currículums profesionales. El Asunto *Badek* (C-195/97) permite al Tribunal afirmar estas acciones en la función pública cuando se revelen necesarias para asegurar el respeto de los objetivos de los planes de promoción de las mujeres, a condición de que la reglamentación garantice



que las candidaturas son objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de orden personal de todos los candidatos, que las medidas de acción positiva sean aplicadas en forma temporal y, además, que se adopten en los supuestos de calificaciones equivalentes entre candidatos del sexo opuesto. Con mayor precisión aún, el Asunto *Abrahmsson et Anderson v. Elisabet Fogelqvist* (C-407/98) establece la forma de interpretar la equivalencia de calificaciones para permitir la aplicación de la acción positiva cuando la diferencia entre los méritos de los respectivos candidatos no es de una tal importancia como para originar un resultado contrario a la exigencia de objetividad que debe presidir su adopción.

En la legislación comunitaria de orientación, podemos remarcar la Recomendación del Consejo de 12 de diciembre de 1984 relativa a la promoción de las acciones positivas a favor de las mujeres. Pero la regulación de orientación más importante al respecto es la que se establece en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea donde, en el art. 23, se dispone textualmente que: “El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado”.

De esta legislación y jurisprudencia, internacional y comunitaria se aprecia que la definición de acción positiva comporta necesariamente su no oposición al principio de igualdad, puesto que precisamente estas acciones se adoptan para alcanzarlo. De ahí que sean configuradas por la jurisprudencia como excepciones a la regla general que tengan que justificarse en cada caso concreto. Por otra parte, en estas acciones podemos distinguir dos ámbitos: uno general, puesto que tanto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer como la Carta de los Derechos Fundamentales las configuran sin acotar ámbitos de aplicación. Por otra parte, la aplicación de estas acciones positivas al ámbito profesional, donde el Tribunal de Justicia comunitario ha señalado con precisión cómo regularlas y cómo ponerlas en práctica. Esta jurisprudencia resulta extraordinariamente útil en la configuración de acciones positivas en todos aquellos ámbitos en los que, por su propia naturale-

za, es necesario contar con conocimientos o capacitaciones específicas, puesto que la acción positiva es, jurídicamente, una excepción al principio de igualdad de trato que precisa cumplir con los requisitos de adecuación, necesidad, objetividad y proporcionalidad. En este punto, es importante también señalar que la aplicación de las acciones positivas a la participación política constituye una medida con características singulares, ya que entronca con los conceptos de representación equilibrada y de paridad, que analizaré más adelante, por vertebrarse no únicamente en la necesidad de impulsar la participación de las mujeres sino que es necesario enmarcarlas en los conceptos de democracia y representación.

Muchas leyes de igualdad de los Estados de nuestro entorno incluyen las acciones positivas. En Bélgica, la Ley de igualdad de trato en el trabajo las admite en el art. 6, debiendo ser acordadas en cada ámbito por el Consejo de Ministros y sancionadas por el Rey. La Ley de igualdad de Dinamarca contempla, en la Parte 2.3.(1)(2)(3), las medidas de promoción de la igualdad de género, otorgando trato diferente para prevenir y compensar las desigualdades así como el procedimiento para adoptarlas. En Francia, el art. 7 de la Ley relativa a la igualdad profesional prevé que en la negociación colectiva se deberán tomar medidas compensatorias para eliminar las desigualdades existentes. La Ley de igualdad de trato de Holanda también prevé estas acciones disponiendo que deberán ser revisadas cada quinquenio. El art. 24 de la Ley de igualdad de Islandia regula pormenorizadamente las acciones positivas en el terreno profesional. En Italia, la Ley de 10 de abril de 1991 establece la regulación de las acciones positivas en el ámbito del trabajo, que se completa con la Ley de 24 de febrero de 1992 sobre las acciones positivas para el empresariado femenino y se actualizan mediante decretos que concretan las diversas modalidades. En Luxemburgo se regulan por el Reglamento del Gran Duque de 25 de octubre de 1999, complementado por otro del día siguiente relativo a su aplicación en el sector privado. El art. 3 de la Ley de igualdad de Noruega las admite explícitamente como excepciones al principio de igualdad de trato. La Ley contra la discriminación del Reino Unido también prevé diferencias de trato en distintos sectores, con ciertas condiciones. La Sección 9 de la Ley de igualdad de Suecia admite asimismo la aplicación de medidas sobre el sexo menos

representado en las distintas categorías laborales exceptuando algunos casos justificados.

También en España se han introducido algunas acciones positivas. En el ámbito estatal en relación con el origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual, pero no por razón de sexo, en los arts. 30 y 35 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El art. 37 bis de la Ley 13/1982, de 7 de abril, las incorpora para las personas con discapacidad. Existen, aunque no vamos a detallarlas, numerosas medidas que comprenden incentivos para la contratación de mujeres en los sectores en los que estén gravemente infrarrepresentadas, o cuando pertenecen a colectivos de riesgo o que hayan padecido o padezcan una situación de violencia de género.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, algunas leyes de igualdad también han acogido las acciones positivas desde diversos niveles de articulación. Así, la Ley de igualdad de Galicia regula las acciones positivas en el art. 4 como no contrarias a la igualdad de trato y de carácter temporal, mientras persistan las desigualdades; además, en el art. 37 se instauran como “acciones especiales en casos de infrarrepresentación” (diferencia porcentual de 20 puntos entre el número de mujeres y de hombres) que en la oferta de empleo público se establecerá que, “de existir méritos iguales entre dos o más candidatos, serán admitidas las mujeres, salvo si considerando objetivamente todas las circunstancias concurrentes en los candidatos de ambos sexos existen motivos no discriminatorios para preferir al hombre”. La Ley de igualdad de la Comunidad Valenciana también incluye acciones positivas en los arts. 2 y 4.

De este modo, la configuración de las acciones positivas en el terreno profesional, tal como se regulan en la Ley vasca de igualdad, detalladamente, con criterios pautados de aplicación y respetando los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a cargos y funciones públicas, se inserta con todo rigor en el marco de los requisitos indicados por el Derecho internacional y comunitario.

## **7.- REPRESENTACIÓN EQUILIBRADA EN LA TOMA DE DECISIÓN**

En la Ley vasca para la igualdad de mujeres y hombres la representación equilibrada en la toma de decisión adquiere una dimensión horizontal, siendo una constante en la composición de órganos públicos. El art. 7 la considera uno de los principios generales de la Ley que obliga a los poderes públicos a “adoptar las medidas oportunas para lograr una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de toma de decisiones”, al mismo tiempo que establece que tal representación existe en los órganos pluripersonales “cuando los dos sexos están representados al menos al 40%”. Al mismo tiempo, en el art. 20.4 y 5 se exige este equilibrio en los tribunales y en los jurados convocados por la administración, siendo modificadas en este sentido las normas reguladoras del acceso a la función pública que se contienen en la Ley 6/1989 por la Disposición Final Segunda. La Disposición Final Tercera, por su parte, modifica la Ley 7/1981, del Gobierno, para disponer que “en el Gobierno ambos sexos estarán representados al menos en un 40%”; y las Disposiciones Generales Cuarta y Quinta, respectivamente, modifican la Ley 5/1990, de elecciones al Parlamento Vasco y la Ley 1/1987, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos, disponiendo que “Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esta proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres”. Esta proporción y forma de organización de la lista serán inexcusables, puesto que también se establece que las respectivas juntas electorales “sólo admitirán las candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes”.

Aunque regulada en normas de orientación y no en lo que denominaríamos “*hard law*”, la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisión política, económica y social, constituye una de las manifestaciones de la igualdad que mayor importancia va tomando en el Derecho comunitario. En este contexto, la Resolución del Consejo del 27 de marzo de

1995 y la Recomendación del Consejo del 2 de diciembre de 1996 (86/694/CE) relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de decisión, recomiendan a los Estados que adopten una estrategia integral dirigida a favorecer esta participación equilibrada en todos los ámbitos políticos, económicos y sociales y a aprobar, si fuera necesario, medidas legislativas, reglamentarias o promocionales. El Parlamento europeo, a su vez, ha emitido dos resoluciones en este ámbito: la Resolución del 2 de marzo de 2000 sobre las mujeres en el proceso decisorio (B5-0180/2000, R.50084/2000) en la que preconiza el recurso a las cuotas electorales como medida transitoria y paralela a la formación e información de las candidatas de los partidos. También la Resolución del 15 de junio de 2000 en la que el Parlamento solicita la aplicación de las disposiciones de la Plataforma de Pekín sobre la representación equilibrada. Por otra parte, la Resolución del Parlamento europeo sobre la representación de las mujeres en los interlocutores sociales de la Unión Europea (2002/2026 (INI)), del 25 de septiembre de 2002 (A5-0279/2002) constata la débil representación de las mujeres en este ámbito. A partir de estas disposiciones y orientaciones, la Unión europea ha adoptado acciones concretas para promover la participación equilibrada en la toma de decisión. Así, la Conferencia de París de los ministros responsables de la igualdad entre las mujeres y los hombres, de 28 de octubre de 2000, y la Decisión de la Comisión relativa al equilibrio entre las mujeres y los hombres en el seno de los comités y grupos de expertos que se adoptó el 19 de junio de 2000.

Partiendo de los resultados obtenidos en estas actividades y estudios previos, en la Conferencia de Nueva Delhi, celebrada entre el 14 y el 18 de febrero de 1997 bajo el título “Hacia la colaboración entre hombres y mujeres en política”, la Unión Interparlamentaria, por su parte, declara que la paridad en el seno de los parlamentos no podrá alcanzarse hasta que los partidos políticos no presenten un número suficiente de candidatas y las sitúen en posición de elegibilidad. Con esta finalidad, en la mencionada Conferencia se examinaron una serie de medidas de acción positiva tendentes a reforzar la presencia de las mujeres en los parlamentos. Entre ellas destacaré:

- El establecimiento de un “cupo” o “cuota” del 30 por ciento de mujeres en las listas electorales.
- El establecimiento de la cuota no sólo para las mujeres sino aplicándola indistintamente a los hombres y las mujeres.
- La reserva de cierto número de escaños en las instancias representativas locales y nacionales.
- La elaboración de las listas electorales situando a mujeres en puestos en los que tengan posibilidades reales de resultar elegidas.
- Defender preferentemente los sistemas electorales proporcionales o mixtos porque éstos abren a las mujeres posibilidades de elección superiores a los sistemas mayoritarios.
- Los partidos políticos podrían presentar sistemáticamente un tercio de candidaturas femeninas y concederles un tercio de sus fondos electorales.
- Los partidos políticos y las instituciones financieras internacionales deberían disponer de fondos especiales para contribuir a las campañas electorales de candidaturas femeninas.
- En los países donde se prevén ayudas o subvenciones con fondos públicos a los partidos políticos deberían tomarse medidas de fomento, por ejemplo haciendo que la cuantía percibida sea proporcional al número de mujeres candidatas y/o electas.
- En los países en los que se otorgan subvenciones a los grupos parlamentarios podría concedérseles una prima en función de la proporción de mujeres que contenga el grupo.

En esencia, la Unión Interparlamentaria ha fijado sus propuestas en torno a dos grandes grupos de posibles medidas

de acción positiva: el establecimiento de cuotas por una parte y la introducción de incentivos económicos por otra. Cada uno de estos grupos de medidas puede adoptar diversas manifestaciones. Así, según la Unión Interparlamentaria, las cuotas pueden consistir tanto en reservar un tercio de la lista electoral a las mujeres como en reservar un cierto número de plazas en los órganos parlamentarios; en el primer caso se refuerza el principio de igualdad de oportunidades, mientras que en el segundo se tiende a la igualdad de resultados. Por otra parte, también con relación a los incentivos económicos, la Unión Interparlamentaria describe posibilidades distintas, puesto que en unos casos se incentivaría la financiación del partido político y en otros la del grupo parlamentario.

La descripción de los acuerdos del Consejo de Europa en relación con la participación de las mujeres en la vida política originaría una larga lista de declaraciones, decisiones y otros actos vinculantes políticamente para los Estados miembros de esta organización europea (podríamos citar la Conferencia sobre "Igualdad y democracia: ¿utopía o desafío?" habida en Estrasburgo en febrero de 1995 o las Conferencias ministeriales de Estrasburgo en 1996, Viena en 1989 y Roma en 1993). En todas ellas, el Consejo de Europa toma como punto de partida, al igual que lo hace, como hemos visto, la Unión Interparlamentaria, la consideración de que la igualdad entre las mujeres y los hombres constituye un criterio fundamental de la democracia pluralista que, en un Estado de Derecho, ha de garantizar el respeto a los derechos humanos. Destacaré únicamente los acuerdos que, en estos últimos años, considero más representativos. Así, con motivo de la Segunda Cumbre del Consejo de Europa, en la reunión que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros tuvieron en Estrasburgo el 10 y 11 de octubre de 1997, se subrayó la importancia de una representación más equilibrada de los hombres y las mujeres en todos los sectores sociales, comprendiendo la vida política y se realizó un llamamiento para continuar haciendo progresos en la obtención de una real igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres. También en la IV Conferencia Ministerial Europea, habida en Estambul los días 13 y 14 de noviembre de

1997, los ministros de los Estados participantes aprobaron una declaración en cuyo Anexo se proponían “Estrategias multidisciplinares tendentes a promover la igualdad entre las mujeres y los hombres como criterio fundamental de la democracia”. Algunas de las propuestas, encuadradas en el apartado “A. Igualdad en la vida política y pública”, concernían a los gobiernos, otras a los partidos políticos y otras al resto de agentes sociales. Los gobiernos eran invitados a informar y sensibilizar la opinión pública sobre la importancia de la participación igualitaria en la vida política, así como a tomar una serie de medidas que favorecieran una participación equilibrada de los dos sexos en la vida política y pública. Entre tales medidas quiero destacar las siguientes:

- Modificación, si fuera necesario, de los sistemas electorales.
- Favorecer el nombramiento de mujeres en los cargos públicos gubernamentales, por ejemplo, proponiendo cargos reservados a mujeres.
- Favorecer el nombramiento de mujeres en los consejos consultivos.
- Promover una representación equilibrada en las instituciones financieras gubernamentales, por ejemplo nombrando a personas del sexo menos representado en los comités a todos los niveles hasta alcanzar el equilibrio entre ambos sexos.
- Adoptar como objetivo la formación equilibrada entre los dos sexos de las listas de candidatos a cargos públicos en el Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos u otras instancias del Consejo.

Los partidos políticos eran también invitados a tomar medidas encaminadas a favorecer la representación equilibrada entre hombres y mujeres a partir de diversas medidas:

- Limitar el número de mandatos que una persona pudiera ocupar sucesivamente en un mismo cargo público.



- Promover una política de representación equilibrada en el seno del partido y del aparato directivo, asegurando que las mujeres pudieran tener acceso a los puestos de dirección.
- Revisar los procedimientos de selección de candidatos electorales a fin de eliminar los obstáculos que penalicen a las mujeres.

Por otra parte, en el Coloquio regional europeo organizado por el Consejo de Europa con la finalidad de contribuir a la conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la evaluación de la aplicación de la Declaración y del Programa de acción de Viena, que tuvo lugar en Estrasburgo del 2 al 4 de septiembre de 1998, también se abordó el tema de la participación de las mujeres en la vida política. En las actas del Congreso, especialmente en el "*Rapport du Groupe de discussion 3*", se insiste en diversas cuestiones:

- La necesidad de integrar los derechos de la mujer en el conjunto de las actividades emprendidas por el Consejo de Europa en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta el carácter universal e indivisible de éstos, con la finalidad de lograr una protección y una promoción efectiva de estos derechos, incluidos los de las mujeres. Es importante esta constatación porque integra en forma efectiva los derechos específicos de las mujeres en el conjunto de los derechos humanos, caracterizados éstos como universales e indivisibles.
- La necesidad de que los Estados adopten medidas de acción positiva encaminadas a obtener la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, especialmente la paridad en los cargos públicos. Con relación a la paridad en los cargos públicos, si bien en el *Rapport* se constata la existencia de cierta diversidad de opiniones, se afirma que las medidas de acción positiva constituyen el único instrumento para remediar las desigualdades, que deben ser medidas adoptadas siempre con carácter

provisional y que nunca deben partir del principio de la existencia de diferencias biológicas entre los sexos.

- La posibilidad de que los Estados que no hayan adoptado todavía medidas en tal sentido introduzcan reformas en los sistemas electorales y en el acceso a los cargos públicos consistentes en el establecimiento de cuotas que tiendan a facilitar la participación de las mujeres en la vida pública. Se advierte también en el *Rapport* que las cuotas no deberían ser utilizadas más que como último recurso y que no son suficientes para solucionar todos los problemas que afectan a las mujeres con relación a la participación política.

En junio de 1999, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó la recomendación 1413 relativa a la representación paritaria en la vida política. En ella la Asamblea, tras constatar la infrarrepresentación de las mujeres en todo tipo de instituciones políticas y señalar que para que las mujeres puedan realizar sus propias aportaciones a la toma de decisión es preciso que como mínimo exista una representación femenina del 30% (lo que denomina “masa crítica”), recomienda a los parlamentarios que, en cumplimiento de los tratados internacionales y de la Plataforma de Pekín, trabajen para conseguir:

- La creación de comisiones o delegaciones parlamentarias para los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades.

- La instauración de la paridad en los partidos políticos, condicionando su financiación a la puesta en práctica de este objetivo.

- La adopción de medidas que permitan conciliar la vida familiar y la acción política.

- Una legislación que consiga un sistema de educación paritario con la finalidad de asegurar la igualdad de oportunidades en todos los niveles de formación.

Al mismo tiempo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa insta al Comité de Ministros para que elabore una recomendación a los Estados miembros para que introduzca la representación paritaria en la vida política y pública, creando un defensor europeo de la paridad que controle el cumplimiento de estos objetivos y pongan en práctica todos los acuerdos de la Conferencia de Pekín.

El Consejo de Europa, por consiguiente, también se ha hecho eco de las medidas para potenciar la igual participación de mujeres y hombres en la política y ha estimulado a los Estados para que adopten medidas legislativas que, sin quebrar la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, ya que los derechos de las mujeres se integran en éstos, faciliten la consecución de la paridad entre hombres y mujeres en la vida pública.

Pero las acciones a favor de la participación política de las mujeres han sido objeto de normas vinculantes de Naciones Unidas. No se regula en ellas específicamente la representación equilibrada, pero se impulsan medidas que le dan total cobertura jurídica. Así, en la Convención sobre los derechos políticos de la mujer de 1952, el art. II dispone que las mujeres deben ser elegibles en condiciones de igualdad con los hombres y en el art. III se establece que las mujeres tienen derecho a ocupar los cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas en condiciones de igualdad con los hombres. Es necesario remarcar los términos “en condiciones de igualdad” porque esta expresión no impone la igualdad de trato sino de creación de condiciones verdaderamente igualitarias, lo que implica la adopción de acciones positivas en este sentido. La misma construcción jurídica se repite en el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por otra parte, en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, a través de la introducción de la prohibición de las discriminaciones “de resultado” (artículo 1 de la Primera parte), se configura una nueva interpretación a las necesidades de promover el desarrollo de las mujeres en todos los ámbitos y, particularmente, en el ámbito político (art. 3 de la Primera parte).

Del conjunto de la normativa europea (del Consejo de Europa y de la Unión Europea) podemos deducir varias consideraciones. Por una parte, el concepto de representación equilibrada de mujeres y hombres, comportando que ninguno de los dos sexos tenga menos del 40 ni más del 60% de representación en el ámbito u órgano de que se trate. Por otra parte, el concepto de paridad, que comportaría la igualdad matemática o representación al 50% de cada uno de los dos sexos. Ambas fórmulas se establecen en normas de orientación, que detallan además distintas técnicas para su consecución, y pueden ser subsumidas en un concepto más amplio, derivado del Derecho internacional sobre la mujer (el Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), que es el derecho a ejercer todos los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad, concepto que, a su vez, quedaría subsumido en el más genérico de acción positiva que anteriormente hemos examinado. Queda, pues, definido el ámbito en el que los Estados miembros han de organizar las medidas de promoción de la igual participación de mujeres y hombres. Unos han optado por la paridad y otros por la representación equilibrada. Incluso algunos combinan ambas técnicas en la organización de la toma de decisión. Veamos los más significativos al respecto.

Una parte de los Estados miembros de la Unión han adoptado normas para garantizar la participación equilibrada o la paridad en la representación política y en los órganos de gobierno, administrativos, consultivos, etc., así como en las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, hay que señalar que muchos, especialmente aquéllos que desde hace décadas tienen parlamentos con representación equilibrada, no tienen regulación legal al respecto, sino que son las normas internas de los partidos políticos o la práctica política quienes originan que sea impensable que las listas electorales no contemplen la paridad o la representación equilibrada. Y lo mismo sucede con la formación de los órganos públicos.

Entre los Estados que han adoptado normas legales, Bélgica aprobó la Ley de 24 de mayo de 1994 promoviendo la representación equilibrada de los hombres y las mujeres en las lis-

tas electorales, disponiendo (art. 117 bis) que, sobre una lista, el número de candidatos de un mismo sexo no puede exceder la cantidad de 2/3 del total y el mismo criterio se aplica en las listas de las elecciones de las comunidades y de las elecciones al Parlamento europeo. Noruega opta por la representación equilibrada (40% como mínimo para cada uno de los sexos) en todo tipo de comités, órganos gubernamentales, consejos, etc., a tenor de lo que dispone el art. 21 de su Ley de igualdad. La paridad es el criterio dominante en Dinamarca, cuya Ley de igualdad ordena que un mismo número de hombres y mujeres formen los comités o comisiones públicas (Parte 4). Francia, que modificó su Constitución para “favorecer el acceso igual de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y las funciones electivas” (art. 3 de la Constitución) atribuyendo a los partidos políticos la “puesta en práctica” de la disposición anterior (art. 4 de la Constitución), se rige por la Ley nº 2003-327, de 11 de abril de 2003, que establece la elección mediante listas compuestas alternativamente por un candidato de cada sexo (art. 4) para las elecciones de los consejeros regionales y los europarlamentarios, siendo sancionados los partidos políticos que no cumplen con tal mandato; además, el Decreto nº 2002-766, de 3 de mayo de 2002, establece que en los jurados y comités de selección en la función pública habrán de tener una proporción mínima de un tercio de personas de cada sexo.

En España el debate acerca de la paridad y de la representación equilibrada ha sido, y es todavía, muy intenso, especialmente tras la presentación de sendos recursos de inconstitucionalidad contra las leyes de diversas Comunidades Autónomas que reformaban su propio sistema electoral para la elección de sus asambleas legislativas, introduciendo la paridad mediante la técnica de la presentación de las listas electorales alternando los candidatos de cada uno de los sexos. Las Comunidades Autónomas que, además de la vasca, han adoptado esta clase de normas han sido:

- Baleares: Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Modifica el art. 16 de la Ley electoral, disponiendo que las listas se inte-

grarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa.

- Castilla-La Mancha: Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha. Añade un apartado nuevo al art. 23 de la Ley electoral, obligando a la utilización del sistema denominado “cremallera” en las candidaturas, ocupando los candidatos de un sexo los puestos pares y los del otro los impares.

- Andalucía: Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía. Se modifica el art. 23 de la Ley electoral, disponiendo que en las candidaturas se alternarán hombres y mujeres.

Los principales argumentos que se contienen en los recursos de inconstitucionalidad contra estas leyes se centran en torno a la falta de competencia autonómica para introducir estos mecanismos en el sistema electoral, que consideran corresponde al Estado y no a las Comunidades Autónomas, dado que esta presentación de listas no se contiene en las bases sentadas por la Ley Electoral General. También se esgrimen argumentos tales como que forzar la composición paritaria o la representación equilibrada rompe la unidad del cuerpo electoral y el principio representativo, y que la obligación de presentar las listas electorales de una determinada manera quiebra la autonomía que la Constitución reconoce a los partidos políticos. Con independencia de lo que en su día pueda resolver el Tribunal Constitucional en cuanto a la competencia de las Comunidades Autónomas para regular esta cuestión, únicamente señalaré que no parecen razonables algunos de los argumentos que se esgrimen en relación con el fondo considerando que la paridad rompe con la unidad del cuerpo electoral o quiebra el principio representativo, puesto que ello hubiera tenido también que entenderse de la misma manera en los Estados que han adoptado la paridad electoral o la representación equilibrada de mujeres y hombres y en todos ellos tanto la doctrina como la clase política han entendi-

do precisamente lo contrario: que con la igual representación de mujeres y hombres se profundiza en la democracia al hacerla más inclusiva y vincular a toda la ciudadanía, mujeres y hombres, en la dirección de los asuntos públicos. Las orientaciones del Derecho internacional y comunitario, como hemos visto, se fundamentan también en estos criterios.

Pero en el ámbito estatal hay que destacar, por otra parte, la Orden PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres. En ella se establece (art. 1.3) que “En la Administración General del Estado y en los organismos públicos y empresas que dependen de ella, los órganos de selección de personal tendrán composición paritaria”. En el art. 1.4 “Se acuerda establecer instrumentos para favorecer el acceso de la mujer a puestos de responsabilidad en la Administración General del Estado y en los organismos públicos y empresas que dependen de ella, hasta alcanzar la paridad”. Y en el art. 7.2.e) se dispone que “Se procurará obtener la paridad entre hombres y mujeres en la composición de los órganos colegiados de la Administración General del Estado y en los comités de expertos”.

Por otra parte, la representación equilibrada en los órganos gubernamentales, consultivos, administrativos, etc., e incluso, en algunas ocasiones, la paridad, también aparece en algunas Leyes autonómicas de igualdad. Así, la Ley de igualdad de Galicia dispone, en el Título II, el fomento de la composición equilibrada entre los sexos del personal al servicio de la Administración gallega (art. 34) y la composición paritaria de los tribunales examinadores en el acceso al empleo público (art. 36). La Ley de igualdad de la Comunidad Valenciana contiene una cláusula de impulso de la paridad en el art. 10, que dispone que “Las Corts Valencianes y el Consell de la Generalitat procurarán en el nombramiento o designación de personas, para constituir o formar parte de órganos o instituciones, que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres”; además, para incidir en la eficacia de este mandato, se ordena que se tenga en cuenta a las candidaturas con representación equilibrada en el acceso a los espacios electorales en los medios de

comunicación de titularidad pública (art. 11) y que las subvenciones electorales se incrementen en un 10% para los escaños obtenidos por mujeres y para cada uno de los votos conseguidos por las candidaturas que respeten el equilibrio entre mujeres y hombres (art. 12). En Andalucía existen diversos precedentes de representación equilibrada o paridad: la Ley por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas en Andalucía de 1 de enero de 2004, establece en el art. 140 la representación equilibrada en los órganos consultivos y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía (cada sexo como mínimo debe estar representado en un 40%); la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía establece en el art. 5 que “La composición del Consejo Audiovisual de Andalucía respetará en principio de paridad de género, pudiendo ser sólo seis de sus miembros personas del mismo sexo”; la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, establece en el art. 5 que la composición y posterior renovación de dicho Consejo responderán a criterios de composición paritaria de hombres y mujeres, debiendo estar representados ambos sexos en, al menos, un cuarenta por ciento de los miembros en cada caso designados (excepto los que sean en función del cargo que ocupen o hubieren ocupado); asimismo el Decreto 110/2003, de 22 de abril, por el que se regula el Sistema de Formación Permanente del Profesorado dispone (art. 2.5) que “La Administración educativa velará para que en la designación de las personas que participan en la estructura del Sistema Andaluz de Formación Permanente del Profesorado se apliquen criterios de paridad entre ambos sexos”; y el Decreto 557/2004, de 14 de diciembre, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior establece (art. 3) que “La composición de este órgano respetará la exigencia de paridad entre hombres y mujeres”.

No parece, pues, que el principio de la representación equilibrada o el de la paridad sean ajenos a nuestro sistema jurídico. Por lo demás, tanto el Derecho internacional como el Derecho comunitario orientan en la dirección seguida por las disposiciones que sobre composición de órganos y sobre candidaturas electorales se contienen en la Ley vasca para la igualdad de mujeres y hombres.



## **8.- LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO**

El art. 19 de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres establece la obligación de “evaluar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo” con relación a la elaboración de una norma o acto administrativo. Esta evaluación de impacto de género ha de ser realizada por el órgano administrativo que promueva la propuesta y tendrá que ser efectuada conforme a las normas que con tal objetivo apruebe el Gobierno Vasco a propuesta del Instituto Vasco de la Mujer. La Disposición Final Octava otorga al Gobierno Vasco el plazo de un año para la adopción de tales normas o directrices.

La Comisión Europea y otras instituciones supranacionales han elaborado normas para orientar en la evaluación. En el ámbito del Derecho europeo esta evaluación deriva de las disposiciones de género, promoción de la igualdad, prohibición de toda discriminación y establecimiento de acciones positivas reguladas por los Tratados comunitarios vigentes y del Reglamento (CE) nº 2836/98 del Consejo, de 22 de diciembre de 1998, sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación al desarrollo. La Comisión Europea ha elaborado asimismo el Informe “100 palabras para la igualdad. Glosario de términos relativos a la igualdad entre mujeres y hombres” (define sexo y género, y aplica cada concepto en ámbitos precisos) y la “Guía para la evaluación del impacto de género”, que contiene unas orientaciones para realizar la evaluación. Y el V Programa de Acción Comunitario, Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000 sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005), considera la evaluación del impacto de género como instrumento idóneo para la promoción eficaz de la igualdad entre mujeres y hombres.

En el ámbito del Derecho internacional, Naciones Unidas y sus organismos especializados utilizan sistemáticamente lo que denominan “indicadores de género” para facilitar a los gobiernos, investigadores y personas interesadas la información disponible, desagregada por sexo, en los diversos ámbitos de actuación

(población y salud, educación, hogar y familia, empleo, etc.). También el documento “CEPAL. Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001” y la “Plataforma de Acción de Pekín” impulsan la evaluación de impacto de género de las normas y los programas.

Algunos Estados de la Unión Europea tienen establecida la evaluación de impacto de género. Por ejemplo, en Finlandia, el *Committed to gender mainstreaming* tiene que realizar el informe de impacto de género sobre la legislación y las decisiones administrativas. En la mayor parte de los Estados, las Comisiones o Defensorías, etc., de Igualdad han de velar por el “*mainstreaming*” realizando informes anuales sobre la transversalidad en la legislación y en la práctica administrativa. La necesidad de que las estadísticas incorporen el sexo como variable en forma sistemática también aparece en el art. 21 de la Ley de igualdad de Islandia.

La evaluación de impacto de género está incluida también en el ordenamiento jurídico estatal. Mediante la Ley 30/2003 se modificó el apartado 2 del artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, disponiendo lo siguiente: “El procedimiento de elaboración de proyectos de ley a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”.

Con anterioridad, la Ley catalana 4/2001, de 9 de abril, de modificación del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña, había establecido, por primera vez en España, la obligación de incorporar la evaluación del impacto de género

a las propuestas de disposiciones normativas elaboradas por el Gobierno. También en Navarra, la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, establece que para la elaboración de los proyectos de ley foral, se tendrá que contar, entre otros, con un informe sobre el impacto de género de las medidas que se establezcan en el mismo y a la estimación del coste a que dará lugar (art. 52); las mismas exigencias se establecen con relación a la preparación de los Decretos Forales Legislativos (art. 53) y a las disposiciones reglamentarias de la Comunidad (art. 62). La Ley de igualdad de Galicia también establece la evaluación del impacto de género en la elaboración de las leyes (art. 7) y de los reglamentos (art. 8). En Andalucía, el art. 139.1 de la Ley 19/2003, de medidas fiscales y administrativas (Ley de acompañamiento a los Presupuestos del año 2004), estableció la obligación de realizar un informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno de Andalucía; el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, desarrollando este precepto, determina que todas las Consejerías y Órganos directivos de la Junta de Andalucía tienen la obligación de acompañar, al procedimiento de elaboración de los proyectos de Leyes y Decretos, un Informe de Impacto de Género que deben remitir, junto al borrador de la norma, al Instituto Andaluz de la Mujer, para que se puedan realizar las observaciones que se estimen oportunas.

En este contexto, a los efectos de poder realizar en forma pertinente la evaluación de impacto de género, que implica poder conocer el sustrato social sobre el que hay que aplicar la norma que se va a evaluar, hay que destacar también que el art. 5.g) pretende que las estadísticas y las investigaciones permitan un conocimiento de la situación diferencial entre mujeres y hombres, lo que equivale a tener que incluir sistemáticamente la variable sexo en las operaciones estadísticas, tal como dispone a su vez el art. 16 de la Ley. Disposiciones similares aparecen en la Disposición adicional primera de la Ley de igualdad de Galicia, que establece que las estadísticas y las investigaciones tendrán que desagregar los datos en atención al sexo y en atención a las circunstancias vinculadas al género, como la asunción de cargas parentales y

familiares. Aunque como medida de promoción, el art. 49 de la Ley de Igualdad de la Comunidad Valenciana otorga al Observatorio de Género el impulso de la desagregación de datos por sexo en todas las estadísticas e investigaciones. También en Cataluña la Ley 2/2006, de 6 de marzo, del Plan Estadístico de Cataluña 2006-2009 dispone, en el art. 14 f), que se desglosen los resultados por sexo y por edad, si es técnicamente y metodológicamente posible.

Con esta evaluación de impacto de género, por consiguiente, se dispone de un instrumento de análisis y verificación sobre la eficacia que pueden tener las normas en relación con el objetivo de alcanzar la igualdad real. Que la Ley vasca lo haya incorporado constituye una medida concordante con las orientaciones comunitarias y que se inserta en el marco de los avances que al respecto se vienen efectuando en España, tanto en el marco estatal como en el de las Comunidades Autónomas.

Y aunque podríamos continuar analizando diversos contenidos de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, tanto desde el ámbito laboral como sanitario, de participación social o de actuación económica, entre otros, creo que con lo expuesto se demuestra suficientemente, aun en aquellos aspectos que pueden resultar más polémicos (como el de representación equilibrada en las listas electorales), que las regulaciones de esta Ley se insertan en el marco de lo que se dispone en el Derecho internacional, en el Derecho comunitario, en los Estados de nuestro entorno y, también, de lo que ya vienen siendo principios jurídicos consolidados en torno a la igualdad en nuestro propio sistema. Evidentemente, todo ello tendrá que irse plasmando sucesivamente mediante el desarrollo legislativo que la propia Ley prevé y que no dudo repercutirá muy positivamente para lograr esa igualdad real y efectiva querida también por nuestra Constitución de 1978.

***Teresa Freixes***