

**LA IGUALDAD DE LAS MUJERES Y HOMBRES  
EN EL ESTADO AUTONÓMICO: UNA VISIÓN  
COMPARADA SOBRE LA INTRODUCCIÓN  
DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS  
ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

**Margarita Soler Sánchez**

*Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universitat de València*



# **LA IGUALDAD DE LAS MUJERES Y HOMBRES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: UNA VISIÓN COMPARADA SOBRE LA INTRODUCCIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

---

## **Sumario**

**I. INTRODUCCIÓN. – II. LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. – III. LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. – IV. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS COMO ACCIÓN POSITIVA EN MATERIA DE IGUALDAD. – V. EL TRATAMIENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS. 1. La igualdad en los preámbulos. 2. La igualdad como derecho o como principio rector. 3. La igualdad como competencia. – BIBLIOGRAFÍA.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El preámbulo de la Constitución española de 1978 manifiesta la voluntad constituyente de caminar, entre otros objetivos, hacia una sociedad democrática avanzada. Obviamente, se trata de una aspiración en pos de la cual se proclama a continuación un conjunto de normas a su servicio. Como toda norma la Constitución de 1978 es un producto histórico que refleja los problemas de una época y las pautas consensuadas en forma de instrumentos jurídicos para su posible solución. Dos líneas de actuación, entre otras muchas, nos interesa resaltar a efectos de este trabajo que están presentes en el texto constitucional: el empeño por la igualdad (¿entre hombres y mujeres?) y la autonomía de los territorios dentro del marco constitucional para hacerla realidad. A nadie se le escapa que

igualdad y autonomía territorial son mecanismos que requieren necesariamente una interpretación conforme que evite sus posibles contradicciones. Pero es que, además, la igualdad que se reclama es de partida un valor que se manifiesta a lo largo del texto constitucional en principios, normas y reglas que no siempre tienen el mismo significado y no necesariamente están pensadas para alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres. Estas reflexiones nos conducen a subrayar el objeto de este trabajo sobre la igualdad de las mujeres en el estado autonómico.

El mundo ha cambiado mucho desde 1978. Profundos cambios difícilmente previsibles en aquel momento han conmovido al mundo y los cimientos de las normas básicas de convivencia en las llamadas democracias avanzadas. Nuestra Constitución todavía se construye sobre los paradigmas del consenso social-liberal que dio lugar a la época dorada del estado del Bienestar, precisamente cuando acababa de estallar en pedazos ese consenso y el estado social, tal y como se había entendido en la década de los cincuenta y de los sesenta, entraba en una profunda crisis. Desde entonces, no sólo se ha puesto en cuestión el paradigma de la modernidad, es que el Estado como unidad básica de organización política se ha debilitado y, con él, las formas jurídicas construidas desde la racionalidad moderna y el individualismo metodológico ya sea en su versión iusnaturalista o en su versión contractualista. La globalización es el nuevo tótem que explica el mundo en el que vivimos pero que, como el dios Jano tiene dos caras. Sus bondades y sus maldades han sido puestas suficientemente de manifiesto en las dos últimas décadas. Y es que su apertura al progreso, la innovación, la comunicación va acompañada del crecimiento del riesgo y de la incertidumbre. La globalización, en definitiva y de forma paradójica, exige más estado y más derecho. Pues bien, en este punto nos preocupa el tratamiento jurídico que en este nuevo mundo reciben o, mejor, han de recibir las diferencias entre los géneros.

La modernidad, como ha sido denunciado hasta la saciedad, dejó inconclusa la efectiva integración de la mujer en el ámbito público. Ahí están las críticas de Carole Pateman al contrato social que abre la puerta a la modernidad (HOBBS), al liberalismo (LOCKE) y a la democracia (ROUSSEAU). Esta exclusión puesta de manifiesto inmediatamente en la época por mujeres como Mary WOSTONESCRAFT o Olimpya DE GOUGES, entre otras, exigió el transcurso de un siglo tras las grandes revoluciones liberales y la lucha de muchas mujeres (y algunos hombres) para alcanzar la admisión en el selecto club de los ciudadanos con el derecho de voto también para las mujeres. Éste éxito formal no se ha visto, sin embargo, acompañado de una integración de la mujer en el mundo de la política (y el mundo social, el mundo de la empresa,...) en igualdad de condiciones con los hombres. Existe todavía un techo de cristal que hay que superar y, para el que no sirven las normas jurídicas que proclaman la igualdad sólo desde la dimensión formal.

El camino hacia esa pretendida igualdad real se emprendió hace ya mucho tiempo, pero no siempre ha estado en la agenda pública de nuestras democracias. Hay que reconocer en ese sentido el fundamental protagonismo que en ese objetivo

ha tenido el movimiento feminista. El eslogan “lo personal es político” sirvió para cuestionar la tradicional separación entre la esfera pública y la esfera privada, contribuyendo a que problemas hasta entonces excluidos del debate político pasaran a primer plano, como ha sucedido con la contracepción, el aborto, la violencia de género o el trabajo doméstico. A partir de esa redefinición sobre lo político, el feminismo ha aportado una nueva visión al pensamiento contemporáneo sobre las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales discriminatorias que sufren las mujeres y la ineficacia ante ellas de la igualdad política formal. En el plano propositivo, sus reflexiones han conducido a la defensa de nuevas propuestas de actuación política como la *acción afirmativa* o *discriminación positiva* o lo que se ha dado en llamar *democracia paritaria* y que ya han tenido reflejo en las legislaciones de algunos países y, entre ellos, el nuestro.

El derecho, como decíamos al principio, no deja de ser un producto histórico que refleja las contradicciones y problemas de cada tiempo y lugar, así como los intentos de poner solución a los mismos o, al menos, a los más relevantes en cada momento para la sociedad. Los problemas señalados o no estaban en la agenda política de 1978 o no lo estaban con la suficiente intensidad. Los constituyentes optaron, como veremos, por garantizar la igualdad formal ante la ley y hacer un llamamiento, más voluntarioso que efectivo, a los poderes públicos para que promovieran la igualdad real y efectiva entre los individuos y los grupos sociales. El objetivo, pues, aparece definido en la Constitución pero no las garantías para conseguirlo y ahí es donde la sociedad y, en particular, el derecho ha avanzado mucho. Quizá todavía no podemos hablar de garantías absolutas pero sí de pequeñas garantías que poco a poco se han ido incorporando a nuestros ordenamientos jurídicos que siguen la senda marcada por la Constitución. Pues bien, en ese caminar las reformas estatutarias del segundo lustro de la primera década de este siglo en España son significativas tanto desde un punto de vista cuantitativo como desde un punto de vista cualitativo –los estatutos son una norma cuasiconstitucional en muchos aspectos–. Esta es la razón del interés en analizar en este trabajo, desde una perspectiva comparada, la incorporación de la perspectiva de género en los Estatutos de Autonomía.

## II. LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución Española de 1978 se refiere a la igualdad en distintos artículos pero, por su relevancia y a nuestros efectos, nos centraremos en tres que se encuentran, además, relacionados entre sí: el artículo 1.1, el artículo 14 y el artículo 9.2.

Según el primero de ellos, el artículo 1.1, la igualdad es un valor superior del ordenamiento jurídico en el Estado español: “España se constituye en un

*Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*". En relación a la consideración de la igualdad como valor, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia de 18 de febrero de 1983 que *"se proyecta con una eficacia transcendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional (...) deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema, proclama"*.

En el segundo de los artículos arriba mencionado, el 14, se señala que *"los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social"*. La igualdad que se proclama es la igualdad formal, la igualdad ante la ley, la de la no discriminación; esto es, una igualdad que no excluye tratamientos diferenciados por parte de la ley siempre que éstos no sean discriminatorios.

Por último, el artículo 9.2 de la CE, establece que *"corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"*. Esta igualdad a la que hace referencia este precepto constitucional es la igualdad material, la igualdad real y efectiva; supone el reconocimiento de una sociedad desigual en que la igualdad formal ante la ley no garantiza el acceso igual a la participación y a la adopción de decisiones en los distintos ámbitos de la sociedad; y precisamente por ello se mandata a los poderes públicos para que remuevan los obstáculos al objeto de hacer real y efectivas la igualdad y la libertad.

En España, tras casi tres décadas de normas constitucionales que impiden el que a las mujeres se les pueda dar un trato discriminatorio, sin embargo, la igualdad real y efectiva que postula la propia Constitución no se ha producido. En consecuencia, y con arreglo a lo que las directivas comunitarias también han fijado, se hace necesario atajar las desigualdades aún existentes, mediante la adopción de normas y sus consecuentes políticas públicas que hagan posible caminar hacia la real y efectiva igualdad.

Es cierto, por tanto, que la Constitución ha equiparado en lo jurídico a las mujeres y a los hombres de tal forma que la legislación se ha construido, o modificado, eliminando las normas que discriminan a las mujeres. Pero la realidad revela que la igualdad de resultados no se ha obtenido o, dicho de otro modo, que la realidad sigue discriminando a la mujer. La discriminación no es en este caso una mera cuestión individual, es una cuestión social en tanto que es la sociedad la que se ha construido a partir de una desigualdad entre mujeres y hombres, una desigualdad que es estructural.

La regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad sí corresponde en exclusiva al Estado, pero tales condiciones básicas no pueden consistir, como señala ASTOLA<sup>1</sup>, “en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados”, no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica (STC 239/2002, de 11 de diciembre). A lo que además añade el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 9 de su Sentencia 98/2004, que “es necesario que se enuncien los preceptos legales concretos de la normativa estatal que contienen la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales”.

El Estado, tal y como ha señalado la STC 131/2001 en su FJ 4, mediante sus competencias debe asegurar una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservar también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía. Lo que en consecuencia debe asegurar el Estado, siguiendo a ASTOLA<sup>2</sup>, a tenor del artículo 149.1 de la CE es la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, no la igualdad en el contenido de los derechos, pues como ha señalado la STC 61/1997, el artículo 149.1.1 CE no puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas.

La solidaridad inter-autonómica a la que se refiere este libro es a la que hacen referencia los artículos 2 y 138 de la CE; artículos que, como ha señalado el profesor Carlos DE CABO<sup>3</sup>, representan el único supuesto constitucional en el que se hace referencia al principio de solidaridad. Así entendida, continúa este autor, implica que la solidaridad sólo puede considerarse como una expresión propia del Estado Social y consecuentemente su desarrollo constitucional debe realizarse conforme a lo que fija el artículo 1 CE, norma a través de la que España se constituye como un Estado social. La consideración de la solidaridad inter-autonómica como elemento esencial del Estado autonómico es un aspecto fundamental de la estructura del estado autonómico y de su proceso de desarrollo en tanto que cualquier reforma del sistema debe abordarse desde ese punto de partida. DE CABO, aborda la consideración –escasa– de este principio por parte de la jurisprudencia constitucional, clasificándolo a partir de su consideración material y la formal. En cuanto a la primera, la material, su realización se haría efectiva a través del fondo de compensación interterritorial; en cuanto a la formal, se entendería el principio de solidaridad como instrumento de colaboración

<sup>1</sup> ASTOLA MADARIAGA, J., “El ejercicio del derecho a la igualdad política de las españolas”, en VIDAL BELTRÁN, J.M. y GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, Colex, 2005, p. 439.

<sup>2</sup> ASTOLA MADARIAGA, J., *op cit.*, p. 440.

<sup>3</sup> DE CABO MARTÍN, C., “La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista”, en VIDAL BELTRÁN, J.M. y GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, Colex, 2005, p. 386.

normativa –STC 18/1982– y el apoyo y la lealtad entre Comunidades autónomas y Estado –STC 96/1986–, tendiendo el Estado atribuida la competencia para legislar con esta finalidad –STC183/1988–.

### III. LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La concreción de los derechos en lo que a su ejercicio atañe a las mujeres ha sido promovida fundamentalmente por normas de baja intensidad: recomendaciones, decretos, planes de igualdad, siendo en los últimos años del siglo XX cuando se ha iniciado una mayor actividad legislativa en este ámbito que ha ido precedida por la interpretación que de la igualdad constitucional han llevado a cabo los Tribunales Constitucionales y, sobre todo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Además, el concepto de *transversalidad*, ha tenido una influencia decisiva en la promoción de los derechos de las mujeres, pues la adopción de medidas políticas o normativas a partir del análisis del impacto de género, implica el reconocimiento de que su aplicación y sus consecuencias pueden resultar desiguales en hombres y en mujeres.

Este aspecto del derecho a la igualdad, ha sido recogido en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Comunidad Europea que reconocen la igualdad entre las mujeres y los hombres como derecho de alcance transversal en todo el ordenamiento y políticas de la Comunidad Europea y ha sido el criterio que se ha seguido desde la decisión del Consejo 95/593 de 1995, en el IV Programa de Acción Comunitaria, para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que perseguía la integración de la dimensión de igualdad de oportunidades en el conjunto de políticas y medidas puestas en marcha en los ámbitos comunitario, nacional, regional y local. En el mismo sentido se pronuncia la Comisión Europea en una comunicación de 21/02/1996, y más claramente se hace en la decisión del Consejo de 20/12/2000, por la que se establece un programa de Acción Comunitaria sobre la estrategia a seguir en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005) en donde se articula la evaluación del impacto de género en distintos ámbitos de intervención de la Estrategia Marco Comunitaria: vida económica, vida social, civil, roles, etc..., como una de las acciones a emprender para el logro de los objetivos que se plantean en este programa.

En España se promulgó la Ley estatal 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno que modifica dos artículos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En esta norma, el Preámbulo hace referencia, al enunciar los antecedentes de esta ley, a la nueva etapa que se inicia con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en el proceso de construcción



europea y especialmente en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, asimismo también se cita la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que califica como “un avance más en la consecución de la igualdad respecto al Tratado de Ámsterdam” y, sobre todo, resalta que la Comisión de la Unión Europea ha constatado consecuencias sexistas en decisiones políticas que, en principio, parecían no serlo. Por todo ello, modifica el apartado segundo del art. 22 de la Ley de Gobierno, incluyendo en el procedimiento de elaboración de una Ley “...un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo...” y el art. 24, para que los reglamentos también vayan acompañados del mismo informe. A partir de la aprobación de esta Ley, el informe sobre el impacto por razón de género se convierte en un requisito necesario en la elaboración de los proyectos de ley y los reglamentos que emita el Gobierno.

#### **IV. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS COMO ACCIÓN POSITIVA EN MATERIA DE IGUALDAD**

Las reformas estatutarias del segundo lustro de la primera década de este siglo han supuesto una transformación cualitativa de algunos aspectos de nuestro Estado de las Autonomías<sup>4</sup>. Esta reforma afecta profundamente a los textos estatutarios que no sólo se limitan a ampliar las competencias en las Comunidades autónomas, sino que han concretado un catálogo de derechos, cuestión ésta que no ha sido aceptada con idéntico consenso por parte de la doctrina. Pero sí que hay una buena parte de la doctrina que considera que cada una de las comunidades autónomas ha incidido en los derechos de su ciudadanía desde el marco que le brinda la Constitución y su propio Estatuto y en el ejercicio de sus funciones. Y en ese sentido, es función de un gobierno autonómico garantizar los derechos de sus ciudadanos y particularmente los de carácter social, en los que la acción de gobierno juega un papel concluyente en su ejercicio. A ello hay que sumar la evolución en el contenido de los derechos, la aparición de nuevos derechos y, en el caso de las mujeres, su consolidación como sujetos de derechos.

Si en los años ochenta, el Estado de las Autonomías empezó su andadura, tras la aprobación de la Constitución de 1978, con la aprobación de la totalidad de los Estatutos de Autonomía y una década después las Comunidades de vía lenta –artículo 143– equipararon sus niveles competenciales a las comunidades estatutariamente más avanzadas –artículo 151 y disposiciones asimilables–, la primera década del siglo XX seguramente pasará a la historia por el intento de adaptar este Estado a las nuevas necesidades detectadas tras más de veinticinco años de experiencia autonómica. El gobierno salido de las urnas en las elecciones generales de 2004 impulsó una serie de reformas que pretenden dar un sentido

<sup>4</sup> SEVILLA MERINO, J., “Los derechos de las valencianas en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 18, 2007, pp. 207 y ss.

federal al entramado constitucional del Estado de las Autonomías, reformas que van más allá de las concretas reformas estatutarias, abarcan nuevas formas de relación entre los distintos niveles de gobierno y tienen su exponente más señero en la propuesta de reforma del Senado. Se trataría con ello de dar solución a los problemas de articulación funcional del Estado de las Autonomías, al tiempo que se hace efectiva la plena libertad de las Comunidades Autónomas para configurarse autónomamente en el marco fijado por la Constitución de 1978.

Y es que una vez alcanzado el techo competencial marcado por el artículo 149 de la Constitución, al menos en sus términos más generales –nada impide que existan excepciones puntuales y siempre se pueden encontrar flecos por cubrir–, la atención se desplaza ahora hacia otros dos puntos de interés: el primero, la búsqueda de la mayor eficacia del entramado institucional autonómico; y el segundo, una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos de la comunidad. Tanto uno como otro apuntan a una nueva concepción de los Estatutos centrados en el momento actual en un mejor servicio al ciudadano, algo –por lo demás– perfectamente compatible con la mayor atención mediática y ciudadana a los aspectos políticos y simbólicos de las reformas.

Precisamente, el establecimiento de un amplio catálogo de derechos fue una de las grandes novedades del primer texto reformado, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, texto que, en parte, sirvió de referencia para las subsiguientes reformas de otros Estatutos de Autonomía<sup>5</sup>. Lejos de suponer una vulneración del principio de igualdad constitucional respecto a los derechos reconocidos en la Constitución a todos los españoles –como algunos han querido apuntar<sup>6</sup>–, significa la afirmación del espíritu constitucional de protección de derechos en el ámbito de gestión de competencias de cada comunidad autónoma<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> A efectos meramente orientativos y sin entrar en su detalle podemos señalar la referencia estatutaria a los siguientes derechos: a una buena administración, a una mejora de la participación política, a la protección y defensa de los consumidores y usuarios, a la diversidad cultural y el patrimonio histórico, a la creatividad artística, científica y técnica, a las prestaciones públicas para asegurar la autonomía personal, a la accesibilidad, al uso de la lengua de signos propia de los sordos, a una renta de ciudadanía, a una vivienda digna, al abastecimiento suficiente de agua de calidad, al medio ambiente seguro, a un desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, a la plena integración en la sociedad de la información, a una formación profesional adecuada, a la formación permanente, a la aceptación de los tratamientos médicos, a un trabajo digno, a la conciliación de la vida familiar y profesional, a la proscripción de un lenguaje que suponga menoscabo o minusvaloración para cualquier grupo o persona por parte de las instituciones y administraciones de la Generalitat.

<sup>6</sup> Por ejemplo, JIMÉNEZ DE PARGA afirma que “en los estatutos de las comunidades autónomas no deben aparecer unos derechos ni unos deberes propios de cada una de las zonas de España. «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», se afirma en el artículo 139.1 de la Constitución. Y en el artículo 149.1.1º se atribuye al Estado la competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».... Si no se detiene el proceso ya en marcha, dentro de poco los españoles disfrutaremos (o padeceremos) de un estatuto jurídico variable en función del territorio en que residamos” (“De Valencia a Japón, o los disparates que no cesan” en ABC, 21 de marzo de 2006).

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, VV.AA., *El Estado Autonómico. Integración solidaridad y diversidad*, volumen

Es el compromiso del nuevo pacto estatutario por el cual los gobernantes y la administración –en este caso, la valenciana– se obligan a respetar una amplia relación de derechos en su actuación pública. De los reconocidos, una buena parte ya estaban establecidos en las leyes valencianas, pero con su incorporación al Estatuto reciben un estatus superior y, por tanto, una mayor garantía en su cumplimiento. Sin duda, un Estatuto es mucho más difícil de reformar que una simple ley. Pero, además, se incorporan nuevos derechos, como la renta mínima garantizada, y nuevas garantías, como el Consejo Audiovisual, que amplían tanto el ámbito de protección de los valencianos como los instrumentos para su salvaguarda<sup>8</sup>. Muchos de los nuevos derechos son meros indicadores programáticos de los objetivos a los que han de tender las políticas de la Generalitat –y en ese sentido también hay que valorarlos– pero otros son derechos directamente alegables ante los tribunales cuya falta de desarrollo por parte de la Generalitat puede acarrear fallos favorables a los ciudadanos en defensa de sus derechos.

En todos los aspectos que pasamos a analizar y comparar de los distintos Estatutos de autonomía se puede constatar la diferencia existente entre los Estatutos que han sido reformados en la oleada de reformas iniciada en el 2006 y los que mantienen el texto inicialmente aprobado (aunque con puntuales reformas posteriores, si bien menores a los efectos de este trabajo).

## V. EL TRATAMIENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS

Los Estatutos de Autonomía (en adelante EA) de Asturias (2002); Cantabria (1982, con reformas en el 1998 y 2002); de Canarias (1982, reformado posteriormente en 1986 y 2002); Galicia (1981, reformado en 2002); La Rioja (1982, posteriormente se introdujeron algunas reformas en el mismo en 1994, 1999 y 2002); Navarra (1982, reformado en 2001); Madrid (1983, con reformas en 1994, 1998 y 2002); Murcia (1984, con reformas en 1994, 1998 y 2002); y País Vasco (1979), son todos ellos estatutos que no han sido reformados con

---

1, Colex-INAP, 2005; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., "Derechos y Estatuto de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo", en *Cuadernos Constitucionales*, nº 34/35, 2001; SOLER SÁNCHEZ, M., "La reforma del Estatuto de la Comunidad valenciana desde la perspectiva de género", en FREIXES SANJUÁN, T. y SEVILLA MERINO, J., *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Instituto de Administración Pública, 2005; o, CATALÀ I BAS, A., "La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía", en *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 4, 2006.

<sup>8</sup> CATALÀ I BAS echa en falta, sin embargo "una mayor concreción en cuanto a las garantías para hacer realidad estos derechos ya que sólo se hace referencia a la vinculación de los poderes públicos valencianos (artículo 8.29) y a la protección no jurisdiccional del Síndic de Greuges (artículo 38)", aspecto que contrasta con las garantías adicionales introducidas en el proyecto del Estatuto catalán respecto a la constitución de un Consejo de Garantías Estatutarias (artículos 38 y 76.2. b y c) y recurso ante el Tribunal Superior de Justicia (artículo 38)" ("La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía", en *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 4, 2006).

posterioridad al año 2006 y, en consecuencia, fueron elaborados y aprobados bajo las premisas más arriba ya descritas, esto es, no contemplan ninguna especificación al respecto de la consideración de la igualdad de mujeres y hombres como objetivo o valor que debe inspirar la actuación de la Comunidad en cuestión. A excepción de los EA del País Vasco, Cantabria, Madrid, Murcia y Castilla-La Mancha que sí contienen una referencia a alguna de las cuestiones objeto de análisis en este trabajo, y sobre las que más tarde nos detendremos, el resto de los EA no hace ningún tipo de alusión ni a éste ni a ningún otro aspecto relativo a la igualdad de las mujeres.

Por el contrario, los EA reformados (Comunidad Valenciana -2006-, Andalucía -2007-, Aragón -2007-, Baleares -2007-, Castilla y León -2007-, Cataluña -2006 y Extremadura -2011-), sí se refieren y contemplan las cuestiones mencionadas con diferentes intensidades o detenimiento. Así, por poner un primer ejemplo, el EA de Andalucía, entre sus objetivos se plantea, en una casi copia literal del artículo 9.2 CE, en el apartado 2 de su art. 10 que *“la Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias”*. Añadiendo inmediatamente que entre los objetivos básicos a los que enfocará el ejercicio de sus poderes estará *la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces*, en una asimilación de mujeres y jóvenes que veremos reiterarse en otros apartados de este y otro de los Estatutos referidos.

En el EA extremeño, aprobado en 2011, se introduce la condición electoral, para las elecciones a la Asamblea de la Comunidad de que *“En todo caso, las candidaturas se compondrán con criterios de igualdad de género”*.

Más concreto es en este mismo sentido, el EA catalán que en su artículo 56, cuando establece el régimen electoral en esta Comunidad, indica en su apartado 3 que *“La ley electoral de Cataluña debe establecer criterios de paridad entre mujeres y hombres para la elaboración de las listas electorales”*.

## 1. La igualdad en los Preámbulos

Son varios los Estatutos que ya en el propio Preámbulo del mismo, contemplan la igualdad de las mujeres, contenido que si bien no contiene un valor dispositivo si lo tiene interpretativo<sup>9</sup> pues ese es el valor de los Preámbulos en las normas

<sup>9</sup> TAJADURA TEJADA, J. ha señalado al respecto que: *“Los preámbulos no son aptos para regular por sí*

de este tipo y estas características: el contener una explicación de los principales contenidos y objetivos políticos de las mismas.

El Estatuto balear contempla en su Preámbulo que: “Para avanzar hacia una sociedad moderna es imprescindible profundizar y continuar apostando en valores de cohesión social, paz y justicia, desarrollo sostenible, protección del territorio, y la igualdad de derechos, especialmente la igualdad entre hombres y mujeres”.

Son otros dos los Estatutos que en sus preámbulos contemplan esta cuestión, el catalán y el valenciano. El catalán lo hace en los siguientes términos, similares a los del Balear: “La tradición cívica y asociativa de Cataluña ha subrayado siempre la importancia de la lengua y la cultura catalanas, de los derechos y de los deberes, del saber, de la formación, de la cohesión social, del desarrollo sostenible y de la igualdad de derechos, hoy, en especial, de la igualdad entre mujeres y hombres”, mientras que en el Estatuto de la Comunitat Valenciana, el primero en introducir tal contenido en un preámbulo estatutario, se hace la referencia al exponer el resumen de los contenidos del título referido a los derechos de los valencianos y valencianas, (y en ese sentido es casi más una exposición de motivos que un preámbulo). Alude a “...la atención integral a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social, la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; la protección social contra la violencia de género y actos terroristas...”.

## 2. La igualdad como derecho o como principio rector

Tal y como anteriormente hemos señalado, la mayoría de los textos estatutarios reformados con posterioridad a 2006 han introducido una carta de derechos de sus ciudadanos y aquellas que los contemplan, recogen en su mayoría la igualdad como derecho si bien con distintas intensidades y algunos matices que a continuación abordamos. Hay que señalar al respecto que esta es una característica que únicamente concierne a esos “nuevos” estatutos pero no a los que se aprobaron en la década de los ochenta y que abordan, de hacerlo, en

---

*mismos situaciones y relaciones jurídicas. Esto quiere decir que los preámbulos, como principio general, carecen de valor normativo directo. Ahora bien, las disposiciones preambulares son normativas en la medida en que pueden intervenir en la determinación del significado de las disposiciones del articulado. Los preámbulos tienen así un valor normativo indirecto, en cuanto el intérprete puede obtener la norma valiéndose –o combinando– tanto de las disposiciones del articulado como de las del preámbulo. Por supuesto que nos encontramos con unas disposiciones cuya intensidad normativa es menor que las del articulado, pero se trata de una diferencia de grado y de forma. La diferencia entre las disposiciones del articulado y las del preámbulo reside, por tanto, en que de las primeras cabe extraer normas sólo de ellas, mientras que las segundas necesitan siempre ser combinadas con aquellas para permitir al intérprete extraer una norma”, en “El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, Realidad Nacional y derechos históricos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, p. 427.*

la mayoría de ellos, la igualdad como competencia pero no como un derecho o un principio rector de las políticas públicas de la Comunidad, tal y como en el apartado siguiente referiremos.

La primera excepción a la afirmación realizada sería el EA de Castilla-La Mancha (1982), que si bien estaría entre los EA no incluidos en las más recientes reformas, sí que incluye un explícito reconocimiento en su artículo 4 a los derechos, libertades y deberes fundamentales de los ciudadanos de Castilla-La Mancha, estableciendo que son los que señala la Constitución, para a continuación añadir, con casi idéntica redacción al 9.2 de la CE que *“corresponde a los poderes públicos regionales promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región”*. Y con una alusión directamente relacionada a la función activa en la consecución de tal igualdad que corresponde a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que *“propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política”*.

El Estatuto Valenciano, el primero de los Estatutos reformados en el nuevo contexto anteriormente descrito, en su Título II, de los derechos de los valencianos y las valencianas, alude desde tres aspectos a la cuestión que nos ocupa. Así, contempla en el apartado 3 de su art. 10 que: *“En todo caso, la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos: (...) igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas”*. Además el art. 11 señala que *“La Generalitat, conforme a la Carta de Derechos Sociales, velará en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y garantizará que lo hagan en igualdad de condiciones. A estos efectos se garantizará la compatibilidad de la vida familiar y laboral.”*

Por último en el art. 16 al contemplar el derecho de acceso a una vivienda digna establece una medida de acción positiva en favor de las mujeres maltratadas: *“La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas”*.

A la protección contra la violencia de género se refiere el primero de los artículos (art. 16), que en el EA de Andalucía, dentro del capítulo de derechos y deberes recoge un derecho relativo a nuestro objeto de estudio: *las mujeres*

*tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas. También el derecho a la educación se plantea desde una perspectiva de género al establecer que los planes educativos de Andalucía incorporarán los valores de la igualdad entre hombres y mujeres y la diversidad cultural en todos los ámbitos de la vida política y social.*

Por su parte, el EA castellano-leonés dentro del capítulo dedicado a los *derechos de los castellanos y leoneses* recoge dos derechos directamente referidos a la igualdad de mujeres y hombres, por una parte en el 11.3 establece que la ley promoverá la igualdad efectiva de las mujeres y de los hombres en el acceso a los mandatos representativos autonómicos, en el ejercicio del Derecho de participación en asuntos públicos. Por otra parte recoge el derecho a la no discriminación por razón de género, ya sea directa o indirecta, y proclamando además el que los poderes públicos de Castilla y León garantizarán la transversalidad del principio de igualdad de género en todas sus políticas, promoviendo acciones positivas para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sobre todo en los ámbitos educativo, económico, laboral, en la vida pública, en el medio rural, en relación con la salud y con los colectivos de mujeres en situación de necesidad especial, particularmente las víctimas de violencia de género.

Dentro de estas que venimos denominando “*Cartas de derechos*”, el EA catalán, que expresamente incluye un artículo dedicado a los derechos de la mujer, su artículo 19, señala que: “1. *Todas las mujeres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación. 2. Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados.*”

Pero antes, en el Título preliminar, el EA de Cataluña, cuando hace referencia al marco de los derechos y principios rectores recogidos en el mismo alude a que *Los poderes públicos de Cataluña deben promover los valores de la libertad, la democracia, la igualdad, el pluralismo, la paz, la justicia, la solidaridad, la cohesión social, la equidad de género y el desarrollo sostenible* (art. 4.3).

Tres son los aspectos en los que expresamente se alude a la igualdad de sexo o a medidas de acción positiva para las mujeres en el EA de Baleares, y se hace dentro del Título del mismo dedicado a los derechos, deberes y libertades. El primero de los preceptos a los que nos referimos (art. 16.2) es el relativo a derechos sociales en el que se alude a “*(...) la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; la protección social contra la violencia, especialmente la violencia de género, (...)*”. El segundo de ellos (art. 17) contempla expresamente la no discriminación por razón de sexo, en el siguiente sentido: “1. *Todas las mujeres y hombres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir*

con dignidad, seguridad y autonomía. 2. Las Administraciones públicas, según la Carta de Derechos Sociales, velarán en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y garantizarán que lo hagan en igualdad de condiciones. A estos efectos se garantizará la conciliación de la vida familiar y laboral”.

Por último el EA balear se contempla de manera similar a como lo hacen otros EA, la prioridad en las ayudas en el acceso a una vivienda digna de las mujeres maltratadas.

En el EA de Extremadura, el artículo 7, que versa sobre los Principios rectores de los poderes públicos extremeños, señala que los poderes públicos regionales: “12. Consideran un objetivo irrenunciable que informará todas las políticas regionales y la práctica de las instituciones, la plena y efectiva igualdad de la mujer en todos los ámbitos de la vida pública, familiar, social, laboral, económica y cultural. Asimismo, removerán los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad real y efectiva mediante las medidas de acción positiva que resulten necesarias”.

También es recogida como principio rector en el estatuto catalán, la perspectiva de género, en un amplio artículo 41 que abarca distintos ámbitos y establece que los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, y en todas las demás situaciones, así como garantizar que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad; deben garantizar asimismo la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres. Las políticas públicas deben garantizar que se haga frente de modo integral a todas las formas de violencia contra las mujeres y a los actos de carácter sexista y discriminatorio; deben fomentar el reconocimiento del papel de las mujeres en los ámbitos cultural, histórico, social y económico, y deben promover la participación de los grupos y las asociaciones de mujeres en la elaboración y evaluación de dichas políticas. Y deben reconocer y tener en cuenta el valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar en la fijación de sus políticas económicas y sociales. Además, en el ámbito de sus competencias y en los supuestos previstos en la ley, deben velar para que la libre decisión de la mujer sea determinante en todos los casos que puedan afectar a su dignidad, integridad y bienestar físico y mental, en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual

Además el EA catalán, hace una específica mención, cuando alude a sus principios rectores en el ámbito socioeconómico a Los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos laborales y sindicales de los trabajadores, deben impulsar y deben promover, entre otras, las políticas



de no discriminación por razón de género.

También son principios rectores de las políticas públicas de Aragón, tal y como señala su EA, el garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos, con atención especial a la educación, el acceso al empleo y las condiciones de trabajo. También lo es la cultura de los valores democráticos para lo que “facilitarán la protección social de las víctimas de la violencia y, en especial, la de género y la de actos terroristas”

Para el EA andaluz es un principio rector, al que la Comunidad orientará sus políticas “públicas, el de La plena equiparación laboral entre hombres y mujeres y así como la conciliación de la vida laboral y familiar.”

### 3. La igualdad como competencia

La gran mayoría de los Estatutos recoge como competencia exclusiva la igualdad de la mujer. En este caso no sólo los Estatutos de “nuevo cuño” sino también algunos de los aprobados en los ochenta ya contemplaban esta competencia.

Así los Estatutos de Cantabria (1982), Madrid (1983) y Murcia (1984), se refieren de manera casi idéntica a esta competencia exclusiva. En el caso de las Comunidades de Cantabria y de Madrid a la “promoción de la igualdad de la mujer” (art. 24.22 EA de Cantabria y art. 26.1.25 EA de Madrid) y en el de Murcia en su art. 10. Uno. 20 a una más genérica “promoción de la mujer”. Pero también el EA de Castilla y León (2007), hace referencia de modo similar a esta competencia y alude en el artículo 70.11 a la competencia exclusiva sobre *Promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, con particular atención a las mujeres víctimas de la violencia de género.*

El Estatuto Valenciano contempla como competencia exclusiva de la Comunidad “la promoción de la mujer” en su art. 49 apartado 26.

El Estatuto vasco, del año 79, ya señalaba en su artículo 9 –que no hace sino reproducir el sentido del 9.2 de la CE– que “1. Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos del País Vasco son los establecidos en la Constitución. 2. Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia: (...) d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales”. Además, en el Título de las competencias, recoge como exclusiva de la Comunidad, en el art. 10.39 “Desarrollo comunitario. Condición femenina. Política infantil, juvenil y de la tercera edad”.

El más reciente de los reformados, el Estatuto de Extremadura, considera

competencia exclusiva las Políticas de igualdad de género, especialmente la aprobación de normas y ejecución de planes para el establecimiento de medidas de discriminación positiva para erradicar las desigualdades por razón de sexo.

Pero una vez más el más prolijo en la descripción de esta competencia exclusiva es el EA catalán pues en el no solo se contempla (art. 153), que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de políticas de género, que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1ª de la Constitución, sino que lo concreta en:

a) La planificación, diseño, ejecución, evaluación y control de normas, planes y directrices generales en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para conseguir erradicar la discriminación por razón de sexo que tengan que ejecutarse con carácter unitario para todo el territorio de Cataluña.

b) La promoción del asociacionismo de mujeres que realizan actividades relacionadas con la igualdad y la no discriminación y de las iniciativas de participación.

c) La regulación de las medidas y los instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como la regulación de servicios y recursos propios destinados a conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.

El EA de Baleares contempla además de la competencia exclusiva en políticas de género (art. 30.17), una "competencia propia" en "*Políticas de género. Conciliación de la vida familiar y laboral. Mujer*".

En el EA aragonés únicamente se hace referencia a la violencia de género cuando se establece en su art. 71.37 como competencia exclusiva las "*Políticas de igualdad social, que comprenden el establecimiento de medidas de discriminación positiva, prevención y protección social ante todo tipo de violencia, y, especialmente, la de género*".

Bajo el artículo intitulado "políticas de género", el art. 71 del EA de Andalucía comprende dos tipos de competencias, exclusivas y compartidas. Respecto a las primeras, las exclusivas, "*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de políticas de género que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1ª de la Constitución, incluye, en todo caso: a) La promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos. Se atribuye, expresamente a la Comunidad Autónoma la facultad de dictar normativas propias o de desarrollo en esta materia. b) La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el*

*establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo. c) La promoción del asociacionismo de mujeres”.*

En cambio, la competencia referida a la materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración central, la recoge como compartida, en la medida en que lo que le corresponde a *“La Comunidad Autónoma podrá establecer medidas e instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como regular servicios y destinar recursos propios para conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia”.*

## BIBLIOGRAFÍA

ASTOLA MADARIAGA, J., "El ejercicio del derecho a la igualdad política de las españolas", en VIDAL BELTRÁN, J.M. y GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, Colex, 2005.

CATALÀ I BAS, A., "La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía", en *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 4, 2006.

FREIXES SANJUÁN, T. y SEVILLA MERINO, J., *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Madrid, Instituto de Administración Pública, 2005.

MARTÍN CUBAS, J. y SOLER SÁNCHEZ, M., "Las Instituciones Políticas en la Comunitat Valenciana tras la reforma del Estatuto de 2006", en GARRIDO MAYOL, V., CATALÀ I BAS, A., y GARCÍA MENGUAL, F., *Modelo de Estado y reforma de los estatutos*, Valencia, Fundación Profesor Manuel Broseta, 2007.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. "Derechos y Estatuto de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo", en *Cuadernos Constitucionales*, nº 34/35, 2001.

SEVILLA MERINO, J., "Los derechos de las valencianas en el nuevo Estatuto de Autonomía", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº. 18, 2007.

SOLER SÁNCHEZ, M., "La reforma del Estatuto de la Comunidad valenciana desde la perspectiva de género", en FREIXES SANJUÁN, T. y SEVILLA MERINO, J. *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Madrid, Instituto de Administración Pública, 2005.

TAJADURA TEJADA, J., "El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, Realidad Nacional y derechos históricos", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011.

VIDAL BELTRÁN, J.M. y GARCIA HERRERA, M.A., *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, Colex, 2005.