

# TRANSVERSALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EQUILIBRADA DE GÉNERO EN EL MARCO INTERNACIONAL: SU RECEPCIÓN EN LA LEY DE IGUALDAD ESPAÑOLA

MARÍA NIEVES SALDAÑA  
Universidad de Huelva

Fecha de recepción: 05-11-2008.

Fecha de aceptación: 26-11-2008.

## 1. La participación equilibrada de género en la toma de decisiones en el marco internacional: su carácter progresivo y transversal

Desde que las Naciones Unidas lo establecieran como uno de sus objetivos estratégicos en la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* de 1995, la llamada «participación equilibrada» en la toma de decisiones se ha incorporado al acervo del marco jurídico internacional de consecución de la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La participación equilibrada hace referencia al porcentaje de participación necesario para que pueda hablarse de una participación efectiva en el proceso de toma de decisiones y de cambio en las estructuras de poder<sup>1</sup>. Este porcentaje fue establecido en Beijing con carácter transversal en la llamada «masa crítica»<sup>2</sup>, esto es, un 30% de mujeres en todos

---

1. El concepto es atribuido a la conocida socióloga norteamericana R. Moss Kanter, quien identifica cuatro diferentes ratios en que puede presentarse la minoría respecto de la mayoría, afirmando que en la participación equilibrada (*balanced participation*) la minoría alcanza más del 40% del total de puestos de representación, suficiente para influir en el proceso de toma de decisiones, *vid. Men and Women of the Corporation*, New York, Basic Books, 1977; y también, «Some effects of proportions on group life: Skewed sex ratios and responses to token women», en *American Journal of Sociology*, vol. 82, pp. 965 y ss., especialmente p. 990.

2. Para una revisión crítica del concepto, *vid. DAHLERUP, D.*: «The Theory of a 'Critical Mass' Revisited», Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political

los ámbitos de la toma de decisiones y a todos los niveles<sup>3</sup>. Recientemente, los acuerdos del Consejo de Europa y la Unión Europea han incrementado el porcentaje de participación de las mujeres hasta el 40% para que pueda hablarse realmente de un equilibrio de género en la composición de los órganos decisorios<sup>4</sup>. Y en los últimos años, las Naciones Unidas han asumido el objetivo de alcanzar el «equilibrio perfecto», es decir, el 50% de mujeres y hombres en todas las categorías y puestos funcionariales del propio sistema de las Naciones Unidas, en definitiva, la paridad de género<sup>5</sup>.

Sin embargo, no se trata de un asunto meramente cuantitativo, de elevar el número de mujeres en los puestos decisorios, es fundamentalmente de carácter cualitativo, de la calidad y mejora de los procesos decisorios en los sistemas democráticos y, definitivamente, de justicia hacia la mitad del género humano, del inalienable derecho a decidir sobre todo aquello que afecta a su propia existencia. Así, entre los argumentos que se esgrimen para su justificación, se señala que si la participación de las mujeres alcanza entre el 30 y 35%, pueden tener verdaderas repercusiones en el estilo político y en el contenido de las decisiones y la renovación de la vida política<sup>6</sup>; que la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisión política y pública forma parte del pleno disfrute de los derechos humanos y

---

Science Association, Washington D.C, September 1-4, 2005, en <<http://www.statsvet.su.se/quotas/>>, consultado el 18-09-2008.

3. La Declaración y el Plan de Acción de Beijing pueden consultarse en el *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, especialmente p. 85 (A/CONF177/20/Rev. 1). En el ámbito de la Unión Interparlamentaria, desde la 105 Conferencia Interparlamentaria Especial, celebrada en Nueva Delhi entre el 14 y el 18 de febrero de 1997, bajo el rótulo *Hacia una Alianza entre Hombres y Mujeres en Política*, se promueve la masa crítica del 30% de mujeres en los Parlamentos.
4. En el Consejo de Europa, en la Recomendación Rec(2003)3 del Comité de Ministros sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público, de 12 de marzo de 2003, se afirma que la participación equilibrada significa que «la representación de mujeres o hombres en cualquier órgano de toma de decisiones en la vida política o pública no debe ser inferior al 40%». En la Unión Europea, también se ha fijado la participación equilibrada en no menos del 40% de personas de cada sexo en la Recomendación del Consejo 96/694/E, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión, p. 4.
5. Especialmente, a partir de la Resolución A/RES/55/69, de 4 de diciembre de 2000, de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa al mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas, punto 2.
6. *Recomendación General 23, sobre la «Vida Política y Pública»*, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 16º Período de sesiones, 1997, Naciones Unidas, especialmente párrafo 16 (Doc. A/52/38).

constituye un elemento de justicia social y una condición necesaria para un mejor funcionamiento de una sociedad democrática<sup>7</sup>; y que una participación equilibrada en la toma de decisiones en cada ámbito de la vida constituye una importante condición para la igualdad entre hombres y mujeres<sup>8</sup>.

A lo largo de estos años, el alcance de la participación equilibrada en la toma de decisiones se ha producido de forma progresiva, extendiéndose primero del ámbito estrictamente político, referido fundamentalmente a los órganos legislativos y otros órganos elegidos democráticamente en elecciones locales, regionales, nacionales y supranacionales, al ámbito público, a los órganos decisorios de carácter gubernamental y comités públicos de nombramiento ministerial o gubernamental, incluidas las delegaciones nacionales en los organismos y foros internacionales, transitando finalmente a la esfera privada, a la toma de decisiones en los ámbitos económico y social, esto es, en los puestos de responsabilidad y decisión de las organizaciones empresariales y sindicales, colegios profesionales, asociaciones y medios de comunicación, incluidos los órganos decisorios de los partidos políticos.

Por tanto, puede hablarse de la «transversalidad horizontal», de la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, referida a su extensión progresiva a los ámbitos político, público, económico y social, y de una «transversalidad vertical», que viene a identificar los distintos niveles de los procesos decisorios en cada uno de esos ámbitos a los que alcanza la exigencia de participación equilibrada. Incluso, cabe hablar de una «transversalidad territorial», esto es, la penetración de la participación equilibrada en los distintos niveles decisorios de la descentralización política: federal, estatal, autonómico y local. Sin olvidar que la transversalidad de la participación equilibrada también debe alcanzar a todos los ámbitos y niveles decisorios de las instancias supranacionales.

Desde este pluridimensional enfoque, el alcance del principio no es el mismo en los diferentes ámbitos y niveles señalados. En relación con el ámbito político, su efectiva transversalidad se ha garantizado mediante la regulación de un sistema de cuotas o cupos de carácter electoral en el marco legislativo o constitucional, aunque buena parte de los países no las han adoptado y además su transversalidad puede verse limitada en los ámbitos territoriales

---

7. *Recomendación Rec(2003)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público, op. cit., p. 2.*

8. *Resolución del Consejo, de 27 de marzo de 1995, sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones, DO C 168 de 4.7.1995, punto 1.*

menores, regional o local<sup>9</sup>. Por el contrario, la penetración más reciente de la participación equilibrada en la toma de decisiones en el ámbito público, así como la resistencia a su efectiva implementación, por su supuesta confrontación con los principios de igualdad, mérito y capacidad, ha motivado que no alcance a todos los niveles decisorios y que adolezca de una fuerza normativa plena, al establecerse en términos futuribles, potestativos o de posibilidad. Y la transversalidad de la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones en el ámbito privado queda en la mayor parte de las regulaciones a la voluntad de los actores implicados de carácter económico y social, al no exigirse con plena fuerza vinculante en todos los niveles decisorios ni establecerse sistemas eficaces de control y de responsabilidad en caso de incumplimiento. Finalmente, en el ámbito internacional, aunque la Unión Interparlamentaria ha modificado las normas estatutarias para establecer un sistema de cuota que asegure un umbral de participación equilibrada del 30% en la Asamblea Parlamentaria y el Consejo, el resto de instancias supranacionales, incluida las Naciones Unidas, han adoptado medidas de menor alcance normativo, por lo que siguen estando sus estructuras y órganos decisorios afectados por un notable desequilibrio de género.

Por todo, no puede extrañar que a pesar del cúmulo de acuerdos e instrumentos internacionales que, como se estudia a continuación, promueven el equilibrio de género en la toma de decisiones, casi quince años después de Pekín no se haya alcanzado la efectiva transversalidad de la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos y niveles decisorios de las instancias nacionales e internacionales.

---

9. Actualmente, a nivel mundial, sólo 15 países han establecido por vía constitucional un sistema de cuota de género para los parlamentos nacionales y 44 lo tienen regulado en la legislación electoral. Para el nivel regional y local, sólo 33 países han establecido algún tipo de cuota que asegure un umbral de participación de las mujeres en los órganos representativos, bien por vía constitucional o legislativa. Y menos de una tercera parte de los partidos políticos han establecido voluntariamente algún sistema de cuota de género para las candidaturas electorales. Toda la información sobre los tipos de cuotas que se han adoptado en los distintos países, con diversos estudios y documentación, puede consultarse en la página web de la «Base de Datos Global de Cuotas para mujeres» (Global Database of Quotas for Women), un proyecto conjunto del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y la Universidad de Estocolmo, en <<http://www.quotaproject.org/index.cfm>>, consultado el 18-09-2008. Para estudios recientes, vid. LARSERUD, S. y TAPHORN, R.: *Designing for equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2007; DAHLERUP, D. (ed.): *Women, Quotas and Politics*, Routledge, 2005; BALLINGTON, J. y BINDA, F.: *The Implementation of Quotas: European experiences*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2005.

## 2. Transversalidad de la participación equilibrada de género en las Naciones Unidas

Como es sabido, la *Declaración* y la llamada *Plataforma de Acción de Beijing*, adoptadas en la *IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre las mujeres*, celebrada del 4 al 15 de septiembre de 1995 en Pekín, incorporan la perspectiva transversal de la igualdad de género (*gender mainstreaming*) a todas las políticas internacionales<sup>10</sup>, constituyendo un importante avance para la mayor participación de la mujer en los procesos decisorios, al concretarse el objetivo de alcanzar la llamada «masa crítica», esto es, un 30% de mujeres en todos los ámbitos de la toma de decisiones y a todos los niveles. Hasta este momento los textos de las Naciones Unidas habían centrado fundamentalmente la reivindicación de la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad en el ámbito del reconocimiento de los derechos políticos, como reflejan la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, de 20 de diciembre de 1952<sup>11</sup>, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), de 16 de diciembre de 1966<sup>12</sup>, y, con mayor alcance, la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW), de 18 de diciembre de 1979<sup>13</sup>.

- 
10. «Es esencial diseñar, aplicar y hacer el seguimiento de políticas y programas eficaces, eficientes y que se refuercen entre sí desde una perspectiva de género, incluyendo las políticas y programas de desarrollo, y a todos los niveles, para favorecer el empoderamiento y el avance de las mujeres, con su plena participación», *Declaración de Beijing*, párrafo 19.
  11. La Convención proclama el derecho de las mujeres a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, (art. I), a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna, (art. II) y a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (art. III). Abierta a la firma y ratificación el 31 de marzo de 1953 mediante Resolución 640 (VII) y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952, entró en vigor el 7 de julio de 1954.
  12. El artículo 25 del Pacto establece que todos los ciudadanos gozarán, sin distinción de sexo y sin restricciones indebidas, del derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a votar y ser elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal e igual y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976.
  13. La Convención proclama como derechos políticos de las mujeres: votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; participar en la formulación de las políticas

Sin embargo, es a partir de Beijing cuando, gracias a la incorporación de la transversalidad de género, se produce un salto cualitativo y cuantitativo, extendiéndose en el Objetivo Estratégico G, «La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones», la exigencia de participación equilibrada de mujeres y hombres a todos los niveles de las estructuras de poder y a todos los procesos decisorios, tanto públicos como privados: sistema electoral, órganos y comités gubernamentales, entidades de la administración pública, judicatura, representación internacional, estructuras internas de los partidos políticos, sindicatos, organizaciones de empleadores, medios de comunicación, instituciones de investigación y académicas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales e internacionales<sup>14</sup>.

Dos años más tarde, la *Recomendación General 23 sobre la «Vida política y pública»* adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 1997, postula la transversalidad de la masa crítica de mujeres en todos los órganos decisorios, especialmente en las negociaciones internacionales, las actividades de mantenimiento de la paz, en todos los ámbitos de la diplomacia preventiva, la mediación, la reconciliación social, las negociaciones de paz, el sistema internacional de justicia penal y en todos los órganos de las Naciones Unidas, entre ellos las Comisiones Principales de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y los órganos de expertos, en particular los órganos creados en virtud de tratados, así como en el nombramiento de grupos de trabajo independientes o de relatores especiales o por países<sup>15</sup>.

En el Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrado bajo el lema «La mujer en el año 2000: igualdad entre los géne-

---

gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (art. 7, Parte I); y representar en condiciones de igualdad con el hombre y sin discriminación alguna a su gobierno en el plano internacional y participar en la labor de las organizaciones internacionales (art. 8, Parte II). Fue adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países.

14. La Declaración y el Plan de Acción pueden consultarse en el *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, especialmente p. 85 (A/CONF.177/20/Rev. 1).
15. *Recomendación General 23, sobre la «Vida Política y Pública»*, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16º Período de sesiones, 1997, Naciones Unidas, Doc. A/52/38, párrafos 16 y 40.

ros, desarrollo y paz para el siglo XXI» (Beijing+5) en Nueva York del 5 al 9 de junio de 2000, que examina y evalúa los progresos alcanzados y propone nuevas medidas e iniciativas para superar los obstáculos en la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, en relación con el Objetivo Estratégico G, «La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones», la transversalidad de la participación equilibrada de mujeres y hombres alcanza a todos los ámbitos de la vida pública, especialmente a los puestos de adopción de decisiones y formulación de políticas, en los partidos políticos, en todos los ministerios gubernamentales y en las principales instituciones encargadas de la formulación de políticas, así como en los órganos y entidades locales de desarrollo. Y para el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales, se promueve incluso la paridad de género, alentando la aplicación de medidas encaminadas a lograr el objetivo de una distribución entre los sexos del 50% en todos los puestos, incluso en el cuadro orgánico y las categorías superiores, especialmente los puestos más altos de sus secretarías, incluso para las misiones de mantenimiento de la paz y las negociaciones de paz, y en todas las actividades<sup>16</sup>.

Tres años más tarde, la *Resolución A/RES/58/144, de 22 de diciembre de 2003, de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la participación de la mujer en la política*, insta a los Estados a establecer un conjunto amplio de programas y políticas para aumentar la participación de las mujeres en la adopción de decisiones políticas y adoptar todas las medidas adecuadas para estimular a los partidos políticos a asegurarse de que las mujeres tengan una oportunidad justa y equitativa de competir en la obtención de todos los cargos públicos, tanto electivos como no electivos, promoviendo el equilibrio de género en todos los cargos públicos, incluidas las delegaciones ante las Naciones Unidas y otras reuniones y conferencias internacionales<sup>17</sup>.

Y en el *Informe Final sobre el 50 período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer* (22 de marzo de 2005, 27 de febrero a

---

16. *Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, Nueva York, Naciones Unidas, 2000, pp. 16-17, 28 y 43 (Suplemento No. 3 (A/S-23/10/Rev.1)).

17. *Resolución A/RES/58/144, de 22 de diciembre de 2003, de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la participación de la mujer en la política*, pp. 4 y 5. En aplicación de la Resolución 58/144, en 2004 el Secretario General de las Naciones Unidas emitió un informe en el que se analizan la distribución por géneros de los funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores de la Secretaría General y de las agencias y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, alcanzando una media del 36.4% de mujeres en diciembre de 2003, *vid. Improvement of the status of women in the United Nations system, Report of the Secretary-General, 20 September 2004 (A/59/357)*.

10 de marzo y 16 de marzo de 2006), en las Conclusiones Convenidas sobre la «Participación de las mujeres y los hombres en condiciones de igualdad en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles», la exigencia de una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los procesos decisorios alcanza su máxima transversalidad, afectando a todos los niveles y en todos los ámbitos y esferas directivas, especialmente las de la política macroeconómica, el comercio, el trabajo, los presupuestos, la defensa y las relaciones exteriores, los medios de comunicación, el poder judicial y órganos de gestión electoral, sin olvidar los procesos de consolidación de la paz, reconstrucción, rehabilitación y reconciliación después de los conflictos<sup>18</sup>.

Por lo que respecta a la presencia y participación de las mujeres en el sistema de las Naciones Unidas, desde la *Resolución A/RES/55/69, de 4 de diciembre de 2000, de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa al mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas*, donde se reafirma el objetivo urgente de que las mujeres ocupen el 50% de los puestos de todas las categorías dentro del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en las categorías superiores y de adopción de decisiones, se ha promovido el «equilibrio perfecto», es decir, la paridad de género en su propio sistema<sup>19</sup>.

---

18. *Informe sobre el 50º periodo de sesiones (22 de marzo de 2005, 27 de febrero a 10 de marzo y 16 de marzo de 2006)*, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, Nueva York, 2006, pp. 31 a 38 ((E/2006/27-E/CN.6/2006/15).

19. A fin de lograr el objetivo de que las mujeres ocupen el 50% de los puestos, en la Resolución se pide al Secretario General que seleccione y reúna candidatas calificadas, en particular de países en desarrollo y de países con economías en transición, de otros Estados Miembros que estén representados insuficientemente o que no estén representados en la Secretaría y en ocupaciones en que las mujeres estén representadas insuficientemente; que vele porque la proporción de nombramientos y ascensos de mujeres debidamente calificadas no sea inferior al 50% de todos los nombramientos y ascensos hasta que se alcance el objetivo de la paridad entre los géneros, incluso mediante la plena aplicación de las medidas especiales para la mujer y el establecimiento de mecanismos de supervisión y evaluación; que nombre a más mujeres como representantes y enviadas especiales para que interpongan sus buenos oficios en su nombre, especialmente en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, la diplomacia preventiva y el desarrollo económico y social, así como en actividades operacionales, incluso como coordinadoras residentes, y nombre más mujeres para el desempeño de otros altos cargos. Asimismo, la Resolución insta encarecidamente a los Estados miembros a que apoyen los esfuerzos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados por alcanzar el objetivo de la paridad entre los géneros, especialmente en las categorías superiores y de adopción de decisiones, seleccionando y presentando regularmente más candidaturas de mujeres para los órganos intergubernamentales, judiciales y especializados, seleccionando y proponiendo fuentes de contratación nacional que ayuden a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a elegir candidatas apropiadas, en particular de países en desarrollo y

Transcurridos ocho años sin haber alcanzado el objetivo de la paridad de género, la *Resolución A/RES/62/137, de 14 de febrero de 2008, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre el Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, sigue exhortando a los gobiernos y a los fondos y programas y órganos y organismos especializados competentes del sistema de las Naciones Unidas, en el marco de sus respectivos mandatos, y se invita a las instituciones financieras internacionales y a todas las instancias pertinentes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, a que intensifiquen sus iniciativas y medidas para asegurar la plena representación y la participación plena e igual de la mujer en la toma de decisiones políticas, sociales y económicas, como condición esencial para la igualdad entre los géneros<sup>20</sup>.

Asimismo, la Resolución 62/137 pide al Secretario General que examine y redoble sus esfuerzos para avanzar hacia el objetivo de la paridad cuantitativa entre los géneros en todos los niveles de la Secretaría y en todo el sistema de las Naciones Unidas, sin olvidar, en particular, a las mujeres de los países en desarrollo, los países menos adelantados, los países de economía en transición y los Estados Miembros no representados o muy escasamente representados, y que garantice la rendición de cuentas de los administradores y los departamentos en relación con los objetivos de paridad entre los géneros y que presente un informe oral a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y que informe a la Asamblea General sobre la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas<sup>21</sup>. Sin embargo, el reciente Informe presentado por el Secretario General en septiembre de 2008 relativo al *Mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas*, constata de nuevo el escaso avance habido en los últimos años para lograr la paridad de género. Desde enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2007, la representa-

---

de países con economías en transición, y alentando a más mujeres a postular a puestos dentro de la Secretaría, los organismos especializados, los fondos y programas y las comisiones regionales, incluso en esferas en que las mujeres no estén suficientemente representadas, como el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y otras no tradicionales, vid. *Resolución A/RES/55/69, de 4 de diciembre de 2000, de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa al mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas*, puntos 6 y 7.

20. *Resolución A/RES/62/137, de 14 de febrero de 2008, de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, punto 7.

21. *Ibíd.* puntos 27 y 28.

ción de mujeres en los puestos funcionariales y en las más altas categorías del sistema de las Naciones Unidas se incrementó sólo del 36.9 al 38.4%, es decir, un total de 1.5%. En la Secretaría General, desde julio de 2006 hasta el 30 de junio de 2008 el porcentaje sólo se incrementó del 37.4 al 37.6% de puestos ocupados por mujeres<sup>22</sup>.

Por otro lado, no se ha incorporado ninguna previsión normativa vinculante que asegure un equilibrio de género en las Delegaciones nacionales de los 192 Estados representados en las Naciones Unidas. Por esto no extraña que el cargo de la Secretaría General de las Naciones Unidas no haya sido desempeñado nunca por una mujer y que tampoco la última renovación de la Secretaría General de las Naciones Unidas en 2006 haya recaído sobre una mujer, aunque no cabe duda de que hay muchas mujeres experimentadas y cualificadas que podrían asumir ese cargo<sup>23</sup>. Mucho me temo que ante los escasos progresos logrados en estos últimos ocho años y a falta de disposiciones normativas vinculantes para los Estados y el propio sistema de las Naciones Unidas, habrá que esperar no ya otros ocho años sino quizás ocho veces ocho para alcanzar el objetivo de la paridad de género en las Naciones Unidas.

### 3. La unión interparlamentaria y la transversalidad de la participación equilibrada de género en los parlamentos

Para la superación de la infrarrepresentación de las mujeres en los Parlamentos nacionales a nivel mundial, la Unión Interparlamentaria ha adoptado una serie de documentos y ha diseñado numerosas estrategias en programas de acción específicos para corregir el desequilibrio de género<sup>24</sup>, promoviendo la masa crítica del 30% de mujeres adoptada en Beijing, especialmente a partir de la *105 Conferencia Interparlamentaria Especial «Hacia una alianza entre hombres y mujeres en política»*, celebrada en Nueva Dehli entre el 14 y el 18 de febrero de 1997, proponiéndose un cupo o cuota del 30% de mujeres en las listas electorales<sup>25</sup>.

---

22. *Report of the Secretary General on the improvement of the status of women in the United Nations*, United Nations, September 2008 (Advance unedited version).

23. Vid. Informe sobre la Mujer en la Política Internacional, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, Parlamento Europeo, 17 de octubre de 2006, especialmente p. 9 (Final A6-0362/2006).

24. Vid. *Plan of Action to correct Present Imbalances in the Participation of Men and Women in Political Life*, Inter-Parliamentary Union, Paris, 26 march 1994.

25. *Specialized Inter-parliamentary Conference «Towards Partnership between Men and Women in Politics»*, Inter-parliamentary Union, New Delhi, India, 14-18 february, 1997, párrafo 14.

Pero en el ámbito de la Unión Interparlamentaria, la exigencia de la masa crítica del 30% de mujeres no se circunscribe exclusivamente a los escaños parlamentarios, se extiende también a la composición de los órganos internos de las Cámaras, y, tras la modificación de sus propios Estatutos, a los órganos y comités internos de la propia Unión Interparlamentaria. Así, la *Resolución de la Asamblea Parlamentaria, de 1 de octubre de 2004, Beijing+10: una evaluación desde la perspectiva parlamentaria*, recomienda que haya una mayor presencia de mujeres en las estructuras directivas de los Parlamentos nacionales y los foros interparlamentarios, así como una representación nacional equilibrada de mujeres y hombres en las relaciones parlamentarias exteriores, a nivel lateral y multilateral. Igualmente, se recomienda aumentar el número de mujeres que integran las comisiones parlamentarias, procurando alcanzar una meta del 50%, de conformidad con el documento final aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su período extraordinario de sesiones de 2000, titulado «La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI» (Beijing+5), o de un 30%, como mínimo, de modo que las mujeres puedan influir en los enfoques de la legislación que se prepare, así como incorporar en ella sus diversas perspectivas e inquietudes<sup>26</sup>.

En el ámbito interno de la Unión Interparlamentaria, la transversalidad de la participación equilibrada de mujeres y hombres alcanza a sus principales órganos, especialmente al Consejo y la Asamblea<sup>27</sup>. Para el Consejo se ha adoptado una medida correctora que asegura que al menos el 30% de sus miembros sean de ambos sexos, estableciéndose que cada delegación de tres miembros incluya hombres y mujeres, y en el caso de que no sea respetado los derechos de voto de los representantes parlamentarios serán reducidos a un tercio, esto es, a un solo miembro (Norma 1.2. del Consejo)<sup>28</sup>. Igualmente,

---

26. Resolución de la Asamblea Parlamentaria, de 1 de octubre de 2004, Beijing+10: una evaluación desde la perspectiva parlamentaria, párrafos 5 a 7. Los estudios de la Unión Interparlamentaria revelan una tendencia a concentrar a las mujeres en las Comisiones parlamentarias relativas a asuntos sociales (las llamadas comisiones blandas, «soft committees»), como educación y salud, estando ausentes o muy infrarrepresentadas en las relacionadas con asuntos económicos, política exterior, defensa y seguridad, vid. INTER-PARLIAMENTARY UNION: Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments, Geneva, 2008, pp. 61-66.

27. Aunque los Estatutos de la Unión Interparlamentaria han introducido un sistema de cuotas para asegurar una mayor presencia de mujeres en sus órganos, sin embargo, para las elecciones del Comité Ejecutivo no se ha establecido la presencia equilibrada del 30%, exigiéndose en su artículo 23.2 que sólo el 20% de sus miembros electos sean mujeres. Los Estatutos de la Unión Interparlamentaria pueden consultarse en <<http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#Foot1>>, consultado el 18-09-2008.

28. Las normas de funcionamiento del Consejo de la Unión Interparlamentaria pueden consultarse en <<http://www.ipu.org/strct-e/cnrules-new.htm>>, consultado el 18-09-2008.

para asegurar una composición equilibrada de género en la Asamblea se establece expresamente en los Estatutos de la Unión que los Estados miembros deben incluir hombres y mujeres en su delegación parlamentaria, debiendo esforzarse por asegurar una igual representación de mujeres y hombres. Estimulándose además que cuando las delegaciones estatales acudan a las Asambleas de la Unión Interparlamentaria sin representación de los dos sexos en tres sesiones consecutivas, sus miembros registrados oficialmente serán reducidos a un solo miembro y sus derechos de voto serán reducidos a un mínimo de ocho frente a los diez que se le reconocen a las delegaciones mixtas de mujeres y hombres (artículos 10.1, 10.3 y 15.2(c) de los Estatutos de la Unión Interparlamentaria), avanzándose así en la participación equilibrada de mujeres y hombres en el seno de la misma Unión Interparlamentaria<sup>29</sup>.

En efecto, en la 36 Conferencia de la Unión Interparlamentaria celebrada en el Cairo en 1947, las mujeres representaban solo el 1.2% de los delegados de la Conferencia Interparlamentaria y en 1975, casi tres decenios más tarde, sólo el 7.8% de los delegados presentes en la 62 Conferencia celebrada en Londres eran mujeres. Sin embargo, como consecuencia de las medidas adoptadas normativamente, la participación de las mujeres en las Asambleas de la Unión se ha incrementado significativamente en los últimos cinco años. Así, en la 118 Asamblea de la Unión Interparlamentaria de 2008 celebrada en Ciudad del Cabo (Sudáfrica), el porcentaje de mujeres alcanzó el 28%, lográndose, por tanto, casi la masa crítica de mujeres exigida por las Naciones Unidas en Beijing.

Sin embargo, a nivel mundial, los datos actualizados por la Unión Interparlamentaria a 30 de septiembre de 2008 reflejan que está todavía muy lejos de lograrse la «masa crítica» del 30% de mujeres en los Parlamentos nacionales, alcanzándose sólo el 18.3% en los escaños de los 189 Parlamentos. En el desglose de los datos por regiones, se confirma que sólo los países nórdicos han alcanzado las exigencias de la representación equilibrada, con un 41.4%

---

29. Las cifras de representación femenina en cada Conferencia celebrada por la Unión Interparlamentaria pueden consultarse en <<http://www.ipu.org/wmn-e/dlgtns.htm>>, consultado el 18-09-2008. Al respecto, vid. PALMIERI, S. y JABRE, K.: «Promoting Partnership between Men and Women in Parliament: The Experience of the Inter-Parliamentary Union», en *Women in Parliament: Beyond Numbers*, (Revised Edition), Stockholm, Sweden, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, pp. 214-229; JABRE, K.: «Strengthening Women's Participation in the Inter-Parliamentary Union», Paper presented at the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)/CEE Network for Gender Issues. Conference: The Implementation of Quotas: European Experiences, Budapest, Hungary, 22–23 October 2004, en <[http://www.quotaproject.org/CS/CS\\_Europe-Jabre05.pdf](http://www.quotaproject.org/CS/CS_Europe-Jabre05.pdf)>, consultado el 18-09-2008.

de mujeres en sus Parlamentos. Asimismo, sólo son 22 los países que han alcanzado el 30% de masa crítica demandado en la Plataforma de Beijing. En las Américas, las mujeres parlamentarias sólo llegan al 21.6%; en Europa, si se excluyen los países nórdicos, sólo alcanzamos al 18.9%, en Asia la presencia femenina se ha incrementado en los parlamentos al 18.3%; en el África subsahariana, la representación femenina en las instituciones legislativas es del 17.9%; en los países de las islas del Pacífico, sólo alcanzan al 12.9% de representación femenina y en los Países Árabes, aunque se han producido algunos avances, las mujeres siguen estando muy infrarrepresentadas, con tan sólo el 9.7% de los escaños parlamentarios. A este ritmo, se estima que la igualdad efectiva de mujeres y hombres en los Parlamentos a nivel mundial sólo se logrará en 2077. Sin embargo, como puede imaginarse, no es posible mantener durante 70 años más tal déficit de legitimación democrática<sup>30</sup>.

#### 4. Hacia la consecución efectiva de la transversalidad de la participación equilibrada de género en el Consejo de Europa

La transversalidad de la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios está presente en los textos más recientes aprobados por los órganos del Consejo de Europa para garantizar la igual participación de mujeres y hombres en todos los ámbitos de poder<sup>31</sup>. Así, la conocida *Recomendación Rec(2003)3 del Comité de Ministros sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público*, de 12 de marzo de 2003, propone a los Estados miembros del Consejo de Europa que tengan como objetivo alcanzar el 40%

---

30. La Unión Interparlamentaria va actualizando los datos estadísticos sobre la participación de las mujeres en los Parlamentos a nivel mundial, por región y país, que pueden consultarse en la sección «Women in Parliament» de su sitio web <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>, consultado el 18-09-2008. Para los estudios más recientes, vid. INTER-PARLIAMENTARY UNION: Women in National Parliaments, Geneva, 2008; INTER-PARLIAMENTARY UNION: Women in Parliament in 2007: The Year in Perspective, Geneva, 2008.

31. El Consejo de Europa ha desarrollado una importante labor en defensa de la igualdad de las mujeres en las esferas pública y privada, contribuyendo especialmente a la conformación de la democracia paritaria en Europa, vid. TAVARES DAL SILVA, M.R.: *Twenty-five years of Council of Europe action in the field of equality between women and men* [EG (2002) 5], Strasbourg, Council of Europe, 30 may 2002; Women in politics in the Council of Europe member States (EG (2002) 6 rev), Information Document prepared by de Directorate General of Human Rights, Strasbourg, Council of Europe, May 2002; Going for gender balance: a guide for balancing decision-making – Good practices to achieve gender-balanced representation in political and social decision-making, EG-SBP (2001) 1, Strasbourg, Council of Europe, March 2002.

de participación de mujeres en los puestos de representación y decisión en los siguientes ámbitos:

- En las candidaturas a las elecciones locales, regionales, nacionales y supranacionales.
- En todos los cargos de comités públicos de nombramiento ministerial o gubernamental.
- En las delegaciones nacionales a organismos y foros internacionales.
- En los comités de mediación y negociación de ámbito internacional, en particular en los procesos de paz o de solución de conflictos.
- En las estructuras de toma de decisiones de las organizaciones juveniles.
- En los puestos de decisión dentro de las estructuras de los partidos.
- En los puestos de responsabilidad y decisión de las organizaciones empresariales y sindicales.
- En los órganos de decisión de empresas y asociaciones, especialmente en aquellas subvencionadas para la prestación de servicios públicos o la aplicación de políticas públicas.
- En los puestos de decisión de los medios de comunicación, incluidos los órganos de dirección, programación, educación, formación, investigación y regulación<sup>32</sup>.

Un año más tarde, en la *Recomendación 1676 (2004) de la Asamblea Parlamentaria sobre la participación de las mujeres en las elecciones*, se recomienda la

---

32. Para medir los avances en la participación equilibrada en la toma de decisiones, la Recomendación señala los siguientes indicadores: el porcentaje de mujeres y hombres elegidos para los parlamentos (supranacional, nacional, regional, federal) y las asambleas locales según el partido político; el porcentaje de mujeres y hombres elegidos para los parlamentos (supranacional, nacional) comparado con el número de candidatos y candidatas según partido político (tasa de éxito); el porcentaje de mujeres y hombres en Asambleas cuyos miembros son designados, como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa y en organismos y foros internacionales; el porcentaje de mujeres y hombres en los gobiernos nacionales, federales y regionales; el número de mujeres y hombres que ocupan ministerios o secretarías de Estado en los gobiernos nacionales, federales o regionales de los Estados miembros; el porcentaje de funcionarias y funcionarios de rango superior y su distribución en los diferentes ámbitos de actuación; el porcentaje de mujeres y hombres jueces del Tribunal Supremo; el porcentaje de mujeres y hombres en organismos designados por el gobierno; el porcentaje de mujeres y hombres en los órganos de decisión de los partidos políticos a escala nacional; el porcentaje de mujeres y hombres afiliados a organizaciones empresariales, sindicales y profesionales y el porcentaje de mujeres y hombres en sus órganos de decisión a escala nacional, *vid. Recommendation Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making adopted on 12 March 2003 and explanatory memorandum, adopted by the Committee of Ministers on 12 March 2003 at the 831st meeting of the Ministers' Deputies.*

adopción por el Comité de Ministros de la «Carta para la Igualdad Electoral» y se establece el objetivo de alcanzar en 2020 un mínimo de 40% de representación de mujeres en los Parlamentos y otros órganos electos, incluidos los de carácter gubernamental, promoviéndose también la presencia equilibrada en todas las delegaciones nacionales de organismos y foros internacionales<sup>33</sup>. Igualmente, la *Resolución 1489 (2006) de la Asamblea Parlamentaria sobre los mecanismos para asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones*, de 17 de marzo de 2006, invita a los Estados miembros del Consejo de Europa a establecer el objetivo de alcanzar un equilibrio de género del 40% de mujeres en todos los órganos electos y gubernamentales; en las delegaciones internacionales; en los Parlamentos y otros órganos electos; en los órganos decisorios de los partidos políticos y en las candidaturas electas; y en los puestos de máxima responsabilidad de las instituciones públicas<sup>34</sup>.

En la *Recomendación CM/Rec(2007)17 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre las normas y los mecanismos de igualdad entre mujeres y hombres*, de 21 de noviembre de 2007, se insiste en la consecución de la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones con carácter transversal, considerándose entre los elementos que indican la voluntad política de los Estados y su compromiso a favor de la igualdad entre mujeres y hombres:

- En la sociedad en su conjunto: la adopción de normas/líneas directrices para conseguir una participación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de dirección de las instituciones políticas y administrativas y en las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones del sector privado, con objetivos y calendarios de implementación<sup>35</sup>.

33. *Recommendation 1676 (2004) of the Parliamentary Assembly on Women's participation on elections*, adopted on 5 October 2004.

34. *Resolution 1489 (2006) of the Parliamentary Assembly on mechanisms to guarantee women's participation in decision making*, adopted on 17 March 2006.

35. En la Recomendación se mencionan también, entre los elementos que indican la voluntad política de los Estados y su compromiso a favor de la igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad en su conjunto, dos aspectos estrechamente relacionados con la participación equilibrada y su alcance transversal: la evaluación regular de los porcentajes relativos de mujeres y hombres en los órganos de poder a todos los niveles de organización y funcionamiento de la sociedad, incluidos los órganos de gobierno de instituciones políticas y administrativas, así como las organizaciones de la sociedad civil (partidos políticos, interlocutores sociales, organizaciones juveniles, instituciones universitarias, organizaciones del sector privado, etc.); y la existencia y respaldo de investigaciones y estudios analíticos referentes a políticas sobre la participación de las mujeres en distintos niveles de estas instituciones y organizaciones, incluido el nivel de la toma de decisiones, los obstáculos y las barreras de acceso de las mujeres a la toma de decisiones y las estrategias eficaces para promover esta participación, vid. *Recommendation CM/Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to member states*

- En la vida pública y política<sup>36</sup>: la adopción/existencia e implementación de normas jurídicas o administrativas, incluida la participación equilibrada de mujeres y hombres en asambleas u órganos elegidos; la adopción/existencia y aplicación de leyes/reglamentos u otras iniciativas con objeto de fomentar la participación equilibrada de mujeres y hombres en puestos nombrados por el gobierno; el seguimiento regular de los progresos realizados hacia la participación equilibrada de mujeres y hombres en los partidos políticos, en particular en sus órganos de toma de decisiones, las listas electorales y los demás procesos de selección de candidatos<sup>37</sup>.
- En la vida económica: la adopción/existencia e implementación de medidas jurídicas y administrativas para promover la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones económicas, incluida la implementación de planes a favor de una participación equilibrada de mujeres y hombres en los consejos de administración y otras estructuras de toma de decisiones de las instituciones económicas y financieras y de las empresas privadas.

La transversalidad de la participación equilibrada de mujeres y hombres alcanza también a los órganos decisorios del Consejo de Europa. Así, en la *Resolución 1348 (2003) sobre la representación equilibrada de género en*

---

on gender equality standards and mechanisms, adopted on 21 November 2007 at the 1011th meeting of the Ministers' Deputies, apartado A.2.

36. La Recomendación señala expresamente que para conseguirse una participación equitativa de mujeres y hombres en el ámbito de la vida pública y política, debe alcanzarse una tasa de participación del 40% como mínimo por cada sexo como umbral de paridad, considerándose entre los elementos que indican la voluntad política de los Estados y su compromiso a favor de la igualdad entre mujeres y hombres en este ámbito la ratificación e implementación plena los tratados internacionales aplicables, teniendo en cuenta en particular los artículos 7 y 8 de la CEDAW, junto con la Recomendación general nº 23 sobre la vida pública y política, adoptada por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, y el artículo 25 del PIDCP; la implementación plena de los instrumentos jurídicos internacionales no vinculantes aplicables, en particular, el artículo 21 de la DUDH y la Recomendación Rec(2003)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones en los ámbitos político y público, así como las medidas y los objetivos estratégicos expuestos en el capítulo IV del Programa de Acción de Beijing (Pekín), en particular, en la sección G (las mujeres y la toma de decisiones), *ibid.*, apartado B.4.
37. Curiosamente, la *Resolución 1546 (2007) de la Asamblea Parlamentaria sobre un código de buenas prácticas para los partidos políticos*, de 17 de abril de 2007, urge a los partidos políticos a adoptar buenas prácticas que coadyuven a incrementar la igualdad de mujeres y hombres en sus organizaciones, sin mencionar expresamente la participación equilibrada de género en la composición de sus órganos decisorios.

la *Asamblea Parlamentaria*, de 30 de septiembre de 2003, se enmiendan las normas de procedimiento requiriéndose a las delegaciones nacionales que incluyan al sexo infrarrepresentado, al menos, en el mismo porcentaje con el que está presente en sus Parlamentos y, en cualquier caso, un representante de cada sexo<sup>38</sup>.

En el ámbito del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, la *Recomendación 162 (2005) sobre la revisión de la Carta del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa*, de 31 de mayo de 2005, invita al Comité de Ministros a enmendar el artículo 2.2. de la Carta del Congreso obligando a todas las delegaciones a incluir en los próximos tres años representantes de ambos sexos con una mínima participación de al menos el 30% del sexo infrarrepresentado<sup>39</sup>.

En relación con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la *Resolución 1366 (2004) de la Asamblea Parlamentaria sobre los candidatos para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, de 30 de enero de 2004, con la modificación introducida por la *Resolución 1426 (2005)*, de 18 de marzo de 2005, aprueba no tener en cuenta las listas de candidatos que no incluyan, al menos, uno de cada sexo, excepto cuando pertenezcan al sexo infrarrepresentado en el Tribunal, esto es, que representen menos del 40% del número total de miembros<sup>40</sup>.

En el ámbito de los órganos de trabajo, la *Resolución 1489 (2006) de la Asamblea Parlamentaria sobre los mecanismos para asegurar la participación*

---

38. Ya en 1996 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa puso de manifiesto el desequilibrio de género en las delegaciones de los Estados miembros, siendo algunas exclusivamente masculinas o estando formadas por un porcentaje de mujeres inferior al presente en sus Parlamentos nacionales, recomendando que se asegurase el mismo porcentaje para las delegaciones en la Asamblea Parlamentaria, vid. *Resolution 1079 (1996) of the Parliamentary Assembly on increased representation of women on the Council of Europe's Parliamentary Assembly*, adopted on 20 March 1996.

39. En septiembre de 2005 las mujeres representan el 24% de las delegaciones nacionales de la Cámara del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, careciendo 17 Estados de representación alguna de mujeres, y estando la representación española integrada sólo por el 16% de mujeres, vid. *Gender equality principles in the Parliamentary Assembly, Report of the Committee on Rules of Procedure and Immunities, Rapporteur: Mrs. Ana Catarina Mendonça*, 11 October 2007 (Doc. 11432), párrafos 39 y 40.

40. En 2005, sólo 11 de los 44 miembros que integraban el Tribunal Europeo de Derechos Humanos eran mujeres. Dos años más tarde, en agosto de 2007, se ha producido un leve incremento, estando integrado por 14 mujeres de un total de 45. Este desequilibrio de género se justifica porque entre 1998 y 2004 el 90% de los candidatos propuestos fueron hombres y porque la composición de los órganos de selección de las candidaturas y de las redes informales de la judicatura de los Estados miembros es fundamentalmente masculina, vid. *Gender equality principles in the Parliamentary Assembly, Report of the Committee on Rules of Procedure and Immunities*, op. cit., párrafos 65 y 66.

de las mujeres en la toma de decisiones, de 17 de marzo de 2006, extiende la participación equilibrada de género del 40% a los comités directores y demás órganos de trabajo del Consejo de Europa. En la *Recomendación 1819 (2007) de la Asamblea Parlamentaria sobre los principios de igualdad de género en la Asamblea Parlamentaria*, de 23 de noviembre de 2007, se invita al Comité de Ministros a que implemente una política de igualdad de género que asegure la representación equilibrada de mujeres y hombres en los puestos de la Secretaría General del Consejo de Europa y la Secretaría General de la Asamblea.

Y en la *Resolución 1585 (2007) de la Asamblea Parlamentaria sobre los principios de igualdad de género en la Asamblea Parlamentaria*, de 23 de noviembre de 2007, se urge a los Parlamentos nacionales a asegurar que las mujeres estén presentes en las delegaciones nacionales al menos en la misma proporción en que lo están en los Parlamentos nacionales, con el objeto de alcanzar, como mínimo, el 30% de representación de mujeres, teniendo en cuenta que la participación equilibrada debe ser el 40%. Asimismo, para implementar el equilibrio de género en el ámbito de la presidencia y las vicepresidencias de la Asamblea Parlamentaria, en el bureau de la Asamblea, de los comités y subcomités de la Asamblea y en los nombramientos de los relatores de las comisiones, la Asamblea solicita a sus miembros que, cuando los candidatos de ambos sexos estén igualmente cualificados, apoyen la designación de las candidaturas pertenecientes al sexo infrarrepresentado, que apliquen el principio de igualdad de género en las candidaturas a la vicepresidencia de la Asamblea, que designen más mujeres en las presidencias de las delegaciones nacionales y que se nombren más mujeres portavoces en los debates de política general de la Asamblea. Finalmente, se modifican las normas de procedimiento de la Asamblea, incorporándose en la norma 48.7, relativa a la elección de la presidencia y vicepresidencia de los Subcomités, que se tenga en cuenta el principio de igualdad de género. Y en la norma 49.1 se establece que para la designación de los relatores los comités tendrán en cuenta los siguientes criterios, por orden de prioridad: competencia y disponibilidad, representación proporcional de los grupos políticos (basada en el sistema D'Hont), representación equilibrada de género y, por último, equilibrio nacional y geográfico, entrando en vigor tales modificaciones en enero de 2008<sup>41</sup>.

---

41. En septiembre de 2005 no se había logrado en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa siquiera la masa crítica demanda por las Naciones Unidas en Beijing, alcanzando la representación de mujeres el 22.5% de la composición de la Cámara, teniendo sólo seis Estados miembros más del 40% de mujeres representantes y suplentes y trece Estados menos del 20% de representación femenina, estando la representación española integrada por el 33% de mujeres, *vid.* STEERING COMMITTEE FOR EQUALITY BETWEEN

Por todo, aunque a finales de 2007 no se había logrado ni en la Asamblea Parlamentaria, ni en el Congreso de Poderes Locales y Regionales, ni en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ni en los órganos directores siquiera la masa crítica demandada por las Naciones Unidas en Beijing, las recientes Recomendaciones y Resoluciones adoptadas establecen el marco suficiente para la consecución efectiva de la transversalidad de la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos y niveles de la toma de decisiones del Consejo de Europa. Otra cosa es asegurar su estricto cumplimiento por los Estados miembros y las mismas instancias europeas dada su escasa fuerza normativa.

### 5. Transversalidad de la participación equilibrada de género en la Estrategia Marco Comunitaria

En el marco de la Unión Europea, la exigencia de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos decisorios se ha extendido progresivamente a todos los ámbitos de la toma de decisiones de los Estados miembros y de las propias instituciones europeas. Así, el *III Programa de acción a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1991-1995)*, aprobado por Resolución del Consejo de 21 de mayo de 1991, se ocupa por primera vez del acceso y participación política de las mujeres, invitando a los Estados miembros a adoptar medidas destinadas al fomento de la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones en la vida pública, económica y social<sup>42</sup>. Al término del Programa, en la *Resolución del Consejo*,

---

WOMEN AND MEN (CDEG): *Sex-disaggregated statistics on the participation of women and men in political and public decision-making in Council of Europe member states, Situation as at 1 September 2005*, Information Document Prepared by the Directorate General of Human Rights, Strasbourg, Council of Europe, 1 December 2006. Hasta el 31 de agosto de 2007 no se ha producido un avance importante, incrementándose la presencia de las mujeres en la Asamblea Parlamentaria sólo hasta el 23%, ascendiendo sólo a ocho las delegaciones estatales con igual o más del 40% de mujeres representantes, teniendo dieciséis menos del 20%, doce sólo una mujer y estando presididas por una mujer sólo nueve de las cuarenta y siete delegaciones parlamentarias nacionales, y por lo que respecta a la delegación española se mantiene en el 33% de mujeres integrantes. En cuanto a los Comités de la Asamblea Parlamentaria, se observa una notable diferencia entre los Comités de Asuntos Sociales, Salud y Familia y el de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres, donde la presencia de las mujeres alcanza al 34.5% y el 62.7%, respectivamente, con los Comités de Asuntos Económicos y Desarrollo, el Comité de Asuntos Políticos y el Comité sobre Normas de Procedimiento e Inmunidades, integrados por el 20.2%, 21.4% y el 22.2% de mujeres, respectivamente, *vid. Gender equality principles in the Parliamentary Assembly, Report of the Committee on Rules of Procedure and Immunities, op. cit.*, párrafos 7 y ss.

42. DO C 142 de 31.5.1991.

de 27 de marzo de 1995, sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones, se invita a los Estados miembros a promover la participación equilibrada como un objetivo prioritario en sus programas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y a desarrollar una estrategia global para promover la participación equilibrada en la toma de decisiones en los ámbitos político, económico, social y cultural<sup>43</sup>.

Por su parte, el *Cuarto Programa de Acción Comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1996-2000)*, que incorpora la transversalidad de género al fomentar la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de todas las políticas y acciones de la Unión y de sus Estados miembros, señala como objetivo prioritario fomentar la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones<sup>44</sup>. Para alcanzar tales objetivos, la *Recomendación del Consejo 96/694/E, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión*, recomienda a los Estados miembros promover la participación equilibrada de la mujer en los órganos y comisiones gubernamentales a todos los niveles; en los puestos públicos electivos y no electivos a todos los niveles, prestando especial atención al fomento de una composición equilibrada de los comités, las comisiones y los grupos de trabajo, tanto a escala nacional como a escala comunitaria y en las comisiones que elaboran las pruebas de los concursos y oposiciones así como de los tribunales que las presiden. En cuanto a las instituciones comunitarias, la Recomendación reclama la participación equilibrada de mujeres y hombres en cada institución, órgano y organismo descentralizado de las Comunidades Europeas<sup>45</sup>.

El 18 de febrero de 1999 la Comisión da los primeros pasos concretos para alcanzar la participación equilibrada al adoptar la *Comunicación de la Comisión «Mujeres y Ciencia – Movilizar a las mujeres en beneficio de la investiga-*

43. DO C 168 de 4.7.1995.

44. *Decisión 95/593/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativa a un programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1996-2000)*, DO L 335 de 30. 12. 1995, p. 37.

45. DO L 319 de 10.12.1996, p. 11. En el *Informe intermedio de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de diciembre de 1998, sobre la aplicación del programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000)*, se presenta un análisis de los dos primeros años de aplicación del programa de acción comunitario, señalando en relación con las acciones realizadas en el marco del quinto objetivo previsto para garantizar la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los procesos de decisiones que los diferentes proyectos tuvieron por objeto el aumento de la representación de las mujeres en todos los sectores de la sociedad y, en particular, en la política.

*ción europea*», fijándose un objetivo de un 40% de participación femenina en los grupos de expertos, comités consultivos y programas de becas del Quinto Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, demostración y desarrollo tecnológicos<sup>46</sup>.

Un año más tarde, el segundo ámbito específico de la *Estrategia Marco Comunitaria sobre igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005)* extiende el objetivo de mejorar el equilibrio de género a la toma de decisiones políticas, a la toma de decisiones socioeconómicas y a la propia Comisión Europea<sup>47</sup>. Para su consecución en el ámbito de la Comisión, se adoptó inmediatamente la *Decisión de la Comisión, de 19 de junio de 2000, relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los Comités y Grupos de Expertos establecidos por la Comisión*, en la que se fija en un 40% el nivel mínimo de participación de personas de cada sexo en sus comités y grupos de expertos, tanto los de nueva creación como los ya existentes, instándose a los Estados miembros a que promuevan el equilibrio entre mujeres y hombres en sus candidaturas para estos órganos<sup>48</sup>.

Por su parte, la *Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2001, sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión*, demanda que se favorezca el equilibrio de género en todas las políticas y en todas las comisiones, tanto a escala de la Unión Europea como a escala nacional e internacional, con una participación que no debe ser inferior al 40% para cada sexo, alcanzando la exigencia de participación equilibrada a las mismas instituciones comunitarias, proponiéndose que los Estados miembros incluyan enmiendas

46. COM(1999) 76 final de 18.2.1999. DO L 154 de 27/06/2000 pp. 0034-0035.

47. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones de 7 de junio de 2000. Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), DO L 17 de 19.1.2001, p. 22.al. El Anexo II del documento recoge los bajos niveles de representación de las mujeres en la toma de decisiones políticas tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros. Así, en el ámbito de las instituciones europeas, a finales de 1999 el 25% de los miembros de la Comisión Europea eran mujeres, sólo un 2,8% de las Direcciones Generales de la Comisión estaban ocupadas por mujeres, hasta esa fecha nunca había habido una mujer juez en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y respecto al Tribunal de Cuentas el porcentaje de representación femenina alcanzaba sólo al 13.3%, *ibíd.* pp. 23 y ss.

48. *Decisión de la Comisión, de 19 de junio de 2000, relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y grupos de expertos creados por la Comisión (19/06/00)* DOCE L 154/34 de 27/06/2000. *Vid.* también *Comunicación de la Comisión, de 7 de Julio de 2000, a los Estados miembros sobre la Decisión de la Comisión relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y los grupos de expertos creados por la Comisión (2000/C 203/03)* DOCE C 203/4 de 18/07/2000.

al Tratado con el objetivo de fomentar el equilibrio entre los géneros en las instituciones de la Unión Europea<sup>49</sup>.

Tres años más tarde, en la *Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de noviembre de 2003, sobre las elecciones de 2004: Cómo garantizar una representación equilibrada para mujeres y hombres*, la exigencia de representación equilibrada se extiende especialmente a los sistemas electorales nacionales y a las estructuras internas de los partidos políticos, con el objetivo de alcanzar una participación de mujeres candidatas a las elecciones europeas en un porcentaje al menos equivalente al 30% de sus listas electorales<sup>50</sup>. Igualmente, la *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de noviembre de 2006, sobre la mujer en la política internacional*, insta a los partidos políticos de Europa a que promuevan una participación equilibrada de ambos sexos en sus listas de candidatos y reafirma su compromiso con el enfoque de integración de la dimensión de género y con una representación equilibrada en cuanto al género en todas sus delegaciones y misiones, incluidas las misiones de observación de elecciones<sup>51</sup>.

El vigente *Plan de Trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010*, establece entre las áreas prioritarias la promoción de la representación paritaria de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones, fomentándose la ciudadanía activa de las mujeres y su participación en la política y en el alto funcionariado de la administración pública a todos los niveles (local, regional, nacional, europeo; la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones económicas (apartado 3.2.); y, en cuanto a la presencia de las mujeres en la ciencia y la tecnología, se insta alcanzar el objetivo de que haya un 25 % de mujeres en puestos directivos de

---

49. DO C 262 de 18.9.2001, p. 248. Vid. también el *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión*, COM(2000) 120 final de 7.3.2000.

50. Vid. el *Informe sobre las elecciones de 2004: Cómo garantizar una representación equilibrada para mujeres y hombres*, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, de 7 de octubre de 2003, A5-0333/2003 final.

51. La Resolución insta al futuro Instituto Europeo para la Igualdad de Género a realizar el seguimiento y evaluación de los progresos en la realización de una participación equilibrada de mujeres y hombres en la vida política y pública en toda Europa, por medio de la elaboración y aplicación de indicadores para el seguimiento y la evaluación basados en datos internacionales comparables desglosados por género, a que publique los correspondientes informes sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados en la participación de las mujeres en la toma de decisiones y a que proceda a una amplia difusión de los mismos, vid. *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de noviembre de 2006, sobre la mujer en la política internacional* (P6 TA (2006)0497), párrafos 28, 40 y 46.

la investigación realizada por el sector público<sup>52</sup>. En relación con este último ámbito, la *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2008, sobre la mujer y la ciencia*, pone de manifiesto la infrarrepresentación de las mujeres en los altos niveles de la toma de decisiones de los ámbitos universitarios y de investigación y critica el objetivo de la Unión Europea poco ambicioso e insuficiente de alcanzar el 25 % de mujeres en puestos de liderazgo en la investigación del sector público, recordando a la Comisión y a los Estados miembros que la paridad de género implica al menos el 40 % de mujeres, por lo que pide a la Comisión y a los Estados miembros que establezcan procedimientos de reclutamiento más transparentes, así como la obligación de garantizar el equilibrio entre hombres y mujeres en los grupos de evaluación y comités de selección y otros consejos, y en los comités y paneles elegidos o designados, con el objetivo no vinculante de al menos un 40 % de mujeres y un 40 % de hombres, y que la propia Comisión vele por que en las licitaciones convocadas en el marco del Séptimo Programa Marco se valore positivamente la representación equilibrada de hombres y mujeres, instándose a los Estados miembros a que tomen las mismas disposiciones en relación con sus planes nacionales y regionales<sup>53</sup>.

Con todo, a pesar de semejante arsenal de resoluciones y recomendaciones del Consejo, decisiones, comunicaciones e informes de la Comisión y de resoluciones e informes del Parlamento Europeo y de la legislación específica aprobada a escala nacional, aún persiste en 2008 la infrarrepresentación de las mujeres en los procesos decisorios tanto en las instituciones de la Unión Europea como en sus Estados miembros. En efecto, a tenor de los resultados que reflejan los últimos estudios no parece que la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los niveles de la toma de decisiones en los Estados miembros y en las instituciones de la Unión Europea se alcance al finalizar el periodo de vigencia del Plan previsto para 2010<sup>54</sup>. Más aún si se tiene

---

52. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 6 de marzo de 2006, sobre un Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010*, COM(2006) 92 final, {SEC(2006) 275}.

53. *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2008, sobre la mujer y la ciencia*, (2007/2206(INI)), párrafos 15-17.

54. En efecto, en el Informe de la Comisión sobre las mujeres y los hombres en la toma de decisiones 2007, enmarcado en el Plan de Trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010, vuelve a constatarse la infrarrepresentación de las mujeres en todas las esferas de poder de la mayoría de los Estados miembros y en las instituciones de la Unión Europea. Así, aunque el Parlamento Europeo ha alcanzado el 31.2% de representación de mujeres, sin embargo, en el ámbito de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros las mujeres representan solo el 23.6% de los escaños, no

en cuenta que en la *Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2007, sobre el enfoque integrado de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco de trabajo de las comisiones*, la exigencia de la presencia equilibrada en la composición y órganos de dirección de las Comisiones está totalmente ausente, a pesar de que la representación femenina entre altos cargos del Parlamento Europeo está todavía muy por debajo del 40%<sup>55</sup>. Igualmente, el Pacto europeo por la Igualdad de género, aprobado por el Consejo Europeo en marzo de 2006, urge a la Unión Europea y a los Estados miembros a promover el empoderamiento de las mujeres en la vida política y económica, pero no hace referencia expresa al objetivo concreto de alcanzar una participación equilibrada de mujeres y hombres del 40% en la toma de decisiones, ni establece un plazo para alcanzar tal objetivo en el seno de la Unión ni de sus Estados miembros<sup>56</sup>.

Por otro lado, cuando se procede a la creación del Instituto Europeo de Igualdad en diciembre de 2006, se establece que el Instituto debe contribuir a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la sociedad, aunque no se exige tal grado de participación con carácter vinculante para la composición de su máximo órgano colegiado, el consejo de administración, estipulándose la previsión con escasa fuerza normativa al establecerse que el Consejo

---

alcanzando la masa crítica demandada por las Naciones Unidas desde la Plataforma de Beijing en 1995. Por lo que respecta a los gobiernos nacionales, las mujeres solo alcanzan al 24.1%, y aunque algunos gobiernos han asumido un compromiso de composición equilibrada o incluso paritaria de mujeres y hombres, como es el caso de España (41%), Suecia (46%), Noruega (53%) y Finlandia (60%), en Grecia y Turquía solo hay una mujer en el Gobierno, mientras que en Rumanía están totalmente ausentes, vid. *European Commission, Report «Women and Men in decision-making 2007—analysis of the situation and trends»*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, January, 2008. Todos los datos actualizados regularmente a nivel comunitario y nacional y en los ámbitos político, judicial y económico pueden consultarse online en la base de datos de la Comisión Europea sobre mujeres y hombres en la toma de decisiones <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/women\\_men\\_stats/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/women_men_stats/index_en.htm)>, consultado el 18-09-2008.

55. *Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2007, sobre el enfoque integrado de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco del trabajo de las comisiones (2005/2149(INI))*. La representación femenina entre altos cargos del Parlamento Europeo está todavía muy por debajo del 40%. De las siete direcciones generales con las que cuenta la Cámara, sólo dos mujeres han sido nombradas directoras generales. Entre los 21 puestos que suman la Presidencia, los 14 vicepresidentes y los 6 cuestores figuran 6 mujeres, lo que sitúa en el 28% la presencia femenina en altos cargos de la Cámara.
56. Vid. Brussels European Council, 23/24 March 2006, Presidency Conclusions, Council of the European Union, Brussels, 24 March 2006, Annex II, pp. 27-28.

y la Comisión «procurarán» que en el Consejo de Administración haya una representación equilibrada de hombres y mujeres (art. 10)<sup>57</sup>.

Por todo, no puede extrañar la acción organizada por el Lobby Europeo de Mujeres: *Campaña 50/50: No puede haber democracia europea moderna sin igualdad de género* de cara a las elecciones al Parlamento Europeo que se celebrarán en junio de 2009, demandando a los partidos políticos nacionales y europeos que se movilicen inmediatamente para garantizar la consecución de la igualdad de género en sus procedimientos de designación con vistas a las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009 –por ejemplo a través de sus listas electorales y programas de campaña–; demandando a los Estados miembros de la Unión Europea que cumplan sus compromisos en materia de democracia e igualdad de género, asegurando una representación paritaria de las mujeres entre los cargos superiores que deben designarse en 2009 a escala de la Unión Europea; y a las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos de Europa que apoyen activamente este llamamiento entre sus redes, incluyendo una referencia a la igualdad de género en sus programas electorales y en sus contactos con los responsables políticos<sup>58</sup>. Y es que falta la definitiva voluntad política de incorporar la exigencia de la participación equilibrada en el marco jurídico vinculante con plena eficacia normativa para los Estados y las mismas instituciones comunitarias, sólo entonces se alcanzará efectivamente «el equilibrio perfecto» de mujeres y hombres en todos los ámbitos y niveles de la toma de decisiones con carácter transversal, esto es, la plena ciudadanía de mujeres y hombres en Europa<sup>59</sup>. Por lo que se refiere a España, ya se ha establecido tal marco jurídico fundamental, al regularse la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones con carácter transversal en la Ley de Igualdad española, aunque con diferente alcance, como se analiza a continuación.

---

57. Vid. Reglamento (CE) N° 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género, DOUE L 403 de 30.12.2006, pp. 9-17.

58. Toda la información de la campaña del Lobby Europeo de Mujeres puede consultarse en <<http://www.5050democracy.eu/>>, consultado el 18-09-2008.

59. Abundando sobre estas consideraciones en un estudio anterior, vid. SALDAÑA DÍAZ, M. Nieves: «Aproximación al concepto de ciudadanía europea desde la perspectiva de género: el presupuesto político de la transversalidad», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 16 (2006), pp. 134-166.

## 6. Transversalidad de la participación equilibrada de género en la ley de igualdad española

Sin duda, uno de los mayores avances para la consecución de la igualdad sustantiva que consagra el artículo 9.2 de la CE ha sido la recepción en la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres* (LOIEMH) de la participación equilibrada de género en todos los ámbitos de la toma de decisiones, como viene a recoger expresamente su Exposición de Motivos,

«De la preocupación por el alcance de la igualdad efectiva en nuestra sociedad no podía quedar fuera el ámbito de la participación política, tanto en su nivel estatal como en los niveles autonómico y local, así como en su proyección de política internacional de cooperación para el desarrollo. El llamado en la Ley principio de presencia o composición equilibrada, con el que se trata de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en órganos y cargos de responsabilidad, se lleva así también a la normativa reguladora del régimen electoral general, optando por una fórmula con la flexibilidad adecuada para conciliar las exigencias derivadas de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución con las propias del derecho de sufragio pasivo incluido en el artículo 23 del mismo texto constitucional. Se asumen así los recientes textos internacionales en la materia y se avanza en el camino de garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la representación política, con el objetivo fundamental de mejorar la calidad de esa representación y con ella de nuestra propia democracia».

La voluntad de LOIEMH para con la transversalidad de la participación equilibrada de género en los procesos decisorios se pone de manifiesto en el Capítulo I de su Título II, relativo a las «Políticas públicas para la igualdad», donde además de establecerse las pautas generales de actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad y la transversalidad del principio de igualdad de trato en la actuación de todos los poderes públicos, se consagra entre los criterios generales de actuación de los poderes públicos que enumera el artículo 14 «La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones». Se recepciona, por tanto, en el ordenamiento jurídico español<sup>60</sup> la participación equilibrada de mujeres

---

60. Algunas leyes de igualdad autonómicas habían incorporado ya la participación equilibrada de género con carácter transversal en la toma de decisiones de su ámbito autonómico. Especialmente, el artículo 3 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, del País Vasco para la igualdad de mujeres y hombres considera la representación equilibrada uno de los principios generales de actuación de los poderes públicos vascos, que deben adoptar las medidas oportunas para lograr una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de la toma de decisiones, considerando que tal representación existe en los órganos pluripersonales cuando los dos sexos están representados

y hombres en todos los ámbitos y niveles de la toma de decisiones a través del llamado «principio de presencia o composición equilibrada»<sup>61</sup>. La presen-

---

al menos al 40% (artículo 7), exigiendo la Ley que exista un presencia equilibrada de género en los tribunales y en los jurados convocados por la administración (art. 20.4 y 5), en el nombramiento y designación de órganos directivos y colegiados de los poderes públicos vascos (art. 23), en los órganos de dirección de asociaciones, y organizaciones profesionales, empresariales, de economía social, sindicales, políticas, culturales, o de otra índole (art. 24), y en la composición del mismo Gobierno Vasco (Disposición Final Tercera). En Andalucía, también se habían aprobado regulaciones que introducen la participación equilibrada en la composición de los órganos decisorios, así la Ley 18/2003, de 31 de diciembre de 2003, de medidas fiscales y administrativas, establece la representación del 40% de ambos sexos en los órganos consultivos y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 140); la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, establece que en su composición deben estar representados ambos sexos en, al menos, un 40% de los miembros en cada caso designados (artículo 5); y la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, exige que la designación de integrantes del Consejo de Gobierno atienda al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres, estando cada sexo representado en, al menos, un 40% (artículo 19).

61. Realmente, la Exposición de Motivos y la Disposición Adicional Primera del Anteproyecto de la Ley se referían al «principio de representación o composición equilibrada», sin embargo, en las observaciones recogidas en el Informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de Ley se aconsejaba una mayor precisión y determinación normativa de los principios de representación y composición equilibrada, a los que cabría atribuir un significado distinto y, por tanto, vincularlos también con supuestos de hecho también diferenciados, *vid.* Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres, 26 de abril de 2006, pp. 40-41. Igualmente, en las consideraciones formuladas en el Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto se proponía sustituir la referencia al «principio de representación equilibrada» por «principio de presencia equilibrada», fórmula que finalmente se adoptó «En la expresión «representación equilibrada», el equilibrio se refiere a la representación, esto es a la relación de proporciones entre los representantes y los representados: una cosa es la representación equilibrada, y otra la composición equilibrada del órgano representativo (así, en una asociación formada en un 90% por mujeres y un 10% de hombres, una «representación equilibrada» por razón de sexo supondría el mantenimiento de tales porcentajes en el órgano representativo, mientras que una «composición equilibrada» supondría la aplicación de porcentajes próximos al 50% de cada uno de los grupos en el órgano representativo). La definición perfilada en la disposición adicional primera se corresponde con el concepto de «composición equilibrada» más que de «representación equilibrada» (puesto que la definición de esta última, más que sobre porcentajes definidos –40%, 60%– debería articularse en relación con el adecuado reflejo de las proporciones entre grupos en la entidad representada). Ahora bien, la «composición equilibrada» evoca la situación de órganos colegiados (artículos 48 o 49), mientras que la orientación del Anteproyecto no se limita a un equilibrio en la composición de órganos de tal naturaleza, sino que pretende alcanzar el equilibrio en relación con nombramientos y designaciones de órganos unipersonales y cargos de responsabilidad (artículos 16 o 47), equilibrio predicable, en este caso, de la presencia de mujeres y hombres «en el conjunto a que se refiera» (utilizando la acertada expresión de la disposición adicional primera). A

cia o composición equilibrada queda definida en la Ley cuando la presencia de personas de un mismo sexo no supere el 60% ni sea menor del 40%<sup>62</sup>. Se asume, por tanto, la participación equilibrada en la toma de decisiones que se promueve en los textos internacionales más recientes y no la efectiva paridad de género, esto es, el 50% de participación de ambos sexos, aunque no han faltado propuestas en este sentido y, como veremos, va a tener consecuencias en cuanto al alcance efectivo del principio, especialmente por lo que se refiere al ámbito de la representación política<sup>63</sup>.

La presencia equilibrada en el ámbito político alcanza en la LOIEMH a todos los niveles de la representación política, en las elecciones en el ámbito nacional, autonómico y local, incluido las elecciones al Parlamento Europeo, y se regula con la máxima fuerza normativa, mediante la modificación de la legislación electoral. Aunque, como veremos, se produce una cierta quiebra en esa transversalidad, al establecerse excepciones a la aplicación del principio en el ámbito local, sin olvidar que la fórmula del sistema de cuota electoral que adopta la LOIEMH puede no asegurar la efectiva representación equilibrada de género en los órganos electos, como de hecho ha sucedido. Desde este planteamiento, podría hablarse de una transversalidad territorial con eficacia limitada de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la representación política.

---

partir de todo ello, se sugiere reconsiderar la definición de la disposición adicional primera; una posibilidad sería definir la composición o presencia equilibrada de hombres y mujeres (o el equilibrio en la composición de órganos o en la presencia de hombres y mujeres), como a la situación en la que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento. Y, volviendo al artículo 16, habría de sustituirse la referencia al «principio de representación equilibrada» por «principio de presencia equilibrada» (o «principio de equilibrio», según la formulación que finalmente se adopte)», *vid.* Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres, 22 de junio de 2006, pp. 33-34.

62. «Disposición Adicional Primera. Presencia o composición equilibrada. A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento».
63. Esta fue la propuesta de la Asociación de Mujeres Juristas Themis, «A los efectos de esta Ley, se entenderá por representación o composición equilibrada aquella situación que garantice la presencia de mujeres y hombres en un mismo número, salvo cuando el número sea impar, que en ese caso habrá uno más de un sexo que de otro. Cuando el nombramiento sea de una sola persona habrá alternancia entre el sexo masculino y femenino». Lo razonable es que el principio de participación equilibrada entre ambos sexos sea al 50 por ciento o lo más próximo al mismo, estando ya reconocido en normativas europeas», *vid.* *Propuestas al Anteproyecto de la Ley Orgánica de igualdad entre mujeres y hombres*, presentadas en Madrid, el 4 de mayo de 2006, p. 12.

Por el contrario, aunque la LOIEMH postula también la presencia equilibrada de género en los distintos niveles decisorios del ámbito público, sin embargo, la resistencia a su efectiva implementación, por su supuesta confrontación con los principios de mérito y capacidad, ha motivado que su alcance sea muy limitado en determinados espacios públicos, como es el caso de las Fuerzas Armadas, la Guardia Civil y el Poder Judicial, además de que adolece de una fuerza normativa plena, al establecerse las previsiones de la presencia equilibrada en términos futuribles, potestativos o de posibilidad. Desde este planteamiento, podría hablarse de una transversalidad de la presencia equilibrada de eficacia y alcance limitado en la toma de decisiones del ámbito público.

Y por lo que se refiere al ámbito económico y social, la transversalidad de la presencia equilibrada que postula la LOIEMH es muy limitada, al alcanzar exclusivamente a los consejos de administración de las sociedades mercantiles y con una eficacia postergada en el tiempo, olvidándose la LOIEMH de extender la presencia equilibrada de género a los órganos decisorios de otras entidades del ámbito privado, como los sindicatos, colegios profesionales, asociaciones y resto de organizaciones del ámbito privado, incluidos los partidos políticos, como viene postulando el marco internacional.

#### *6.1. Transversalidad de la presencia equilibrada en el ámbito de la representación política: la eficacia limitada de la cuota electoral del 40% cada cinco puestos*

Con el objetivo de mejorar la calidad de la representación y con ella de nuestra propia democracia, la presencia equilibrada de mujeres y hombres alcanza en la LOIEMH a todos los niveles de la representación política: nacional, autonómica y local, incluida la representación en el Parlamento Europeo, y se regula con la máxima fuerza normativa, mediante la modificación de la legislación electoral, introduciendo un sistema de cuota en las candidaturas electorales, aunque, como veremos, sus resultados son limitados.

En efecto, la Disposición adicional segunda de la LOIEMH modifica la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, añadiendo un nuevo artículo 44 bis, que exige que las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en la LOIEMH, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, tengan una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el 40%. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de

mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. Asimismo, también se mantendrá la proporción mínima del 40% en cada tramo de cinco puestos. En este caso, cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista. Aplicándose estos criterios igualmente a las listas de suplentes. En el ámbito de las candidaturas para el Senado, cuando se agrupen en listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico. Aplicándose estos criterios igualmente a las listas de suplentes<sup>64</sup>.

Realmente, con este sistema de cuota no sólo no se garantiza la paridad de género del 50% de cada sexo en la representación política, tampoco la participación equilibrada de al menos el 40% de presencia de cada sexo. En efecto, la cuota de no menos del 40% de ambos sexos cada cinco puestos permite que en las candidaturas se coloquen a las mujeres en los dos últimos puestos del tramo, o bien en el último puesto cuando se trata de circunscripciones con menos de 5 puestos, que en el Congreso y Senado son mayoría. Así, el carácter limitado de la fórmula de la cuota electoral ha supuesto que el resultado de la medida introducida por la LOIEMH, y por tanto su eficacia, no sea la deseada. Tras las elecciones a las Cortes Generales celebradas el 9 de marzo de 2008, el porcentaje de presencia de mujeres en el Congreso de los Diputados desciende hasta el 35.42% de la composición de la Cámara, estando integrado el hemicycle por un total de 124 Diputadas en la IX Legislatura (2008-2012). En el Senado, la presencia de mujeres es del 28.62% de la composición de la Cámara, con un total de 73 Senadoras, incrementándose en cuatro puntos porcentuales en relación con la VIII Legislatura (2004-2008)<sup>65</sup>. Por tanto, como era previsible, no se ha alcanzado la presencia equilibrada del 40% de mujeres y hombres que postula la LOIEMH en las Cortes Generales.

Con estos resultados, no puede sino defenderse la cuota del 50% en tramos de dos puestos, es decir, la llamada «lista cremallera», que ya ha sido aplicada en varios regímenes electorales autonómicos y que la misma LOIEMH

---

64. En relación con las listas de suplentes, vid. la Instrucción 5/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre aplicación de los artículos 44.bis y 187.2 de la LOREG en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

65. En la VIII Legislatura (2004-2008), el Congreso de los Diputados estuvo compuesto por 223 Diputados y 126 Diputadas, lo que suponía una participación del 64% y 36% respectivamente. Por su parte, el Senado se compuso por 197 Senadores y 62 Senadoras, lo que representaba el 76% y 24% de la Cámara respectivamente.

reconoce y ampara<sup>66</sup>. En efecto, para garantizar la validez de las leyes de paridad autonómicas vigentes, el artículo 44 bis que regula la LOIEMH incorpora una cláusula que permite a las leyes autonómicas reguladoras de sus respectivos sistemas electorales la adopción de medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Este es el caso del «sistema cremallera» regulado en la *Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha*<sup>67</sup>; la *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 Islas Baleares*<sup>68</sup>; y la *Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía*<sup>69</sup>. La *Ley 5/1990, de Elecciones al Parlamento Vasco*, en

---

66. En términos similares se manifestaron las Asociaciones de Mujeres, «Defendemos la cuota del 50% en tramos de dos candidatos/as (lista cremallera), porque la aplicación de la cuota del 40-60% a tramos de cinco candidatos/as que contiene el Anteproyecto no garantiza la paridad en las circunscripciones o candidaturas con menos de 5 electos/as, que en el Congreso y Senado son mayoría», *vid. Conclusiones de la Jornada de Asociaciones de Mujeres sobre el Anteproyecto de Ley de Igualdad*, celebrada en Madrid el 22 de abril de 2006, p. 1. La Asociación de Mujeres Juristas Themis también propuso un sistema de «lista cremallera» similar al previsto en la Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, considerando que «cuando se efectúa en tramos de cinco siempre se puede poner a las tres primeras personas del mismo sexo, sin que se favorezca a las mujeres, perpetuándose la situación actual o incluso empeorando», *vid. Propuestas al Anteproyecto de la Ley Orgánica de igualdad entre mujeres y hombres, op. cit.*, pp. 12 y 13.

67. El art.1 de la 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 artículo 23 de la Ley Electoral por el que se establece un sistema de alternancia mujer-hombre, quedando garantizado el equilibrio entre los sexos, del siguiente tenor «Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes».

68. Se modifica el artículo 16 de la Ley Electoral de las Islas Baleares, estableciéndose en su apartado 4 la alternancia de ambos sexos en las candidaturas electorales, «Con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa».

69. El artículo segundo de la Ley, que modifica el artículo 23.1 de la Ley Electoral de Andalucía, establece un sistema de alternancia mujer-hombre para las candidaturas electorales, quedando asegurada la composición equilibrada del órgano representativo, «La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada

virtud de la modificación introducida por la Ley 4/2005, de 18 de febrero, del País Vasco para la igualdad de mujeres y hombres, no establece realmente un sistema cremallera sino un cupo del 50% de mujeres por cada tramo de seis puestos en las candidaturas presentadas en las elecciones al Parlamento Vasco<sup>70</sup>.

Con estas leyes de paridad electoral, no sorprende que el porcentaje más elevado de presencia femenina en los parlamentos autonómicos se dé en las Asambleas Legislativas de Castilla-La Mancha (53%), País Vasco (52%), Islas Baleares (49%), y Andalucía (46%). En el resto de asambleas autonómicas, en cuanto es de aplicación la cuota de no menos del 40% de presencia de ambos sexos cada cinco puestos, los porcentajes son menos elevados, no alcanzando la participación equilibrada del 40% de mujeres las Asambleas de las Comunidades Autónomas de Aragón (35%), Asturias (33%), Cataluña (36%), Galicia (33%), Región de Murcia (39%), Navarra (38%), y la Rioja (39%)<sup>71</sup>.

Asimismo, como decíamos más arriba, la transversalidad de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la representación política que postula la LOIEMH está limitada en el ámbito local, al establecerse que lo previsto en el artículo 44 bis no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes, ni en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes, y hasta las elecciones municipales de 2011 sólo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes. Como

---

circunscripción y, además, cuatro candidatos suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares». Además, debe tenerse en cuenta que en las elecciones al Parlamento de Andalucía las candidaturas deben alternar hombres y mujeres, considerándose los candidatos y sus suplentes como integrantes de una lista única, sin situaciones de discontinuidad entre unos y otros a los efectos de aplicación de la regla establecida en el artículo 23.1, de manera que cuando el último de los candidatos titulares sea hombre el primer suplente será mujer, y viceversa, vid. Instrucción 4/2008, de 5 de febrero, de la Junta Electoral de Andalucía, sobre aplicación del artículo 23.1 de la Ley Electoral de Andalucía en la redacción dada por la Ley 5/2005, de 8 de abril.

70. La Disposición final cuarta de la Ley vasca de igualdad añade un nuevo párrafo al artículo 50 de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco, por el que se establece un cupo del 50% de mujeres en las listas electorales de titulares y suplentes, exigiéndose su efectivo cumplimiento por las juntas electorales, «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 esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes».

71. Vid. *Mujeres y Hombres en España 2008*, Instituto Nacional de Estadística e Instituto de la Mujer, Madrid, 2008, pp. 71 y 72.

han manifestado diversas instancias, no parece haber razón alguna para que las mujeres no puedan participar en la misma proporción en los municipios menores de 5.000 habitantes e islas, además de que con esta regulación se están excluyendo a los 6.874 municipios rurales de menos de 5.000 habitantes, que suponen el 85% de los municipios y el 15% de la población femenina española<sup>72</sup>. Desde mi punto de vista, es en relación con este aspecto por el que cabría cuestionar la constitucionalidad de la LOIEMH, y no por la adopción de cuotas electorales, cuya constitucionalidad ha quedado suficientemente declarada por el Tribunal Constitucional en su STC 12/2008, de 29 de enero<sup>73</sup>.

---

72. El Consejo Económico y Social se manifiesta en este sentido, «En el número dos de esta Disposición, se añade un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 187 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en cuya virtud se exceptúa de la composición equilibrada de mujeres y hombres a las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes. En atención al alto número de municipios a los que esta excepción puede afectar, el CES opina que debería reflexionarse sobre la oportunidad de fijar el límite para la aplicación de este principio en ese número de residentes», *vid. Dictamen del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, de 27 de abril de 2006, p. 30. Igualmente, *vid. las Conclusiones de la Jornada de Asociaciones de Mujeres sobre el Anteproyecto de Ley de Igualdad*, *op. cit.* p. 1; y también de la Asociación de Mujeres Juristas Themis las *Propuestas al Anteproyecto de la Ley Orgánica de igualdad entre mujeres y hombres*, *op. cit.*, p. 13.

73. El Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados presentó un recurso de inconstitucionalidad frente a la Disposición Adicional Segunda de la LOIEMH por la que se regula el artículo 44 Bis de la LOREG y también se planteó una cuestión de inconstitucionalidad por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, considerando los recurrentes que vulneraba el principio de igualdad (arts. 14 y 23 CE), el derecho de participación en los asuntos públicos (art. 23 y 68.5 CE) y el derecho de asociación en partidos políticos (arts. 6 y 22 CE). El Tribunal Constitucional ha declarado su constitucionalidad en una sentencia histórica para la conquista de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el ámbito de la participación política en nuestro país, afirmando que «el art. 44 bis LOREG persigue la efectividad del art. 14 CE en el ámbito de la representación política, donde, si bien hombres y mujeres son formalmente iguales, es evidente que las segundas han estado siempre materialmente preteridas. Exigir de los partidos políticos que cumplan con su condición constitucional de instrumento para la participación política (art. 6 CE), mediante una integración de sus candidaturas que permita la participación equilibrada de ambos sexos, supone servirse de los partidos para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el art. 9.2 CE. Y hacerlo, además, de una manera constitucionalmente lícita, pues con la composición de las Cámaras legislativas o de los Ayuntamientos se asegura la incorporación en los procedimientos normativos y de ejercicio del poder público de las mujeres (que suponen la mitad de la población) en un número significativo. Ello resulta coherente, en definitiva, con el principio democrático que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados», STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 5.

En efecto, el régimen de exclusión y transitoriedad establecido por la LOIEMH ha supuesto que el resultado de la medida introducida por la LOIEMH y por tanto su eficacia transversal no sea la deseada. Así, en las Corporaciones Locales salientes de 2007, la presencia femenina sólo llegaba a cubrir el 25.7% de las Concejalías. Tras las Elecciones locales de 2007, aunque se ha producido un incremento considerable en más de 5 puntos porcentuales, sin embargo, la presencia de mujeres sólo asciende al 30.85%, por lo que falta mucho todavía para alcanzar siquiera sea la participación equilibrada del 40% de mujeres y hombres en el ámbito local que establece la LOIEMH<sup>74</sup>. Aunque si se tienen en cuenta solamente los municipios de más de 5.000 habitantes, a los que sí se ha aplicado la LOIEMH en las elecciones de mayo de 2007, entonces la presencia de mujeres en sus concejalías asciende al 39.4%, prácticamente la participación equilibrada que persigue la LOIEMH. Datos que justifican la «brecha de género» que se produce de la no aplicación de la LOIEMH a los municipios de menos de 5.000 habitantes hasta las Elecciones de 2011, y para todos los municipios de menos de 3.000 habitantes<sup>75</sup>.

Por último, en lo que se refiere a las elecciones al Parlamento Europeo, las previsiones de la LOIEMH no serán objeto de aplicación hasta las próximas elecciones de junio de 2009. A España le corresponden actualmente 54 escaños, alcanzando la participación de mujeres españolas sólo el 33%, por lo que habría que incrementar al menos en 7 puntos porcentuales la presencia femenina para alcanzar efectivamente la participación equilibrada de españo-

---

74. Si se analiza la representación teniendo en cuenta el tamaño de los municipios, se observa que las diferencias en los porcentajes de presencia masculina y femenina, la llamada «brecha de género», disminuye en razón inversamente proporcional al número de habitantes de los municipios. Así, todos los municipios de más de 20.000 habitantes superan el 40% de presencia de las mujeres, y los comprendidos entre 5.000 y 20.000, están muy próximos a esta cifra. Sólo los menores de 5.000 habitantes están lejos de esa realidad, aun cuando hayan incrementado la presencia de mujeres (del 22,96 en 2003, al 27% en la actualidad). Entre los factores que lo motivan, se señala, en primer lugar, que es en las poblaciones de mayor tamaño donde tienen menor peso los estereotipos de género y las mujeres tienen mayores oportunidades de acceso a todos los ámbitos del espacio público (incluido el de la política); sin olvidar, además, que es en los núcleos de población más grandes donde encontramos el mayor número de intervenciones políticas específicamente orientadas a promover la igualdad entre mujeres y hombres, *vid. Estudio del Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la representación de mujeres en el ámbito de la política local*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), mayo de 2007, pp. 49-51.

75. *Vid. Elecciones locales 2007: Impacto de la Ley 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Madrid, Ministerio del Interior, 2007, p. 10.

les y españolas en la máxima instancia representativa de la Unión Europea a partir de junio de 2009<sup>76</sup>.

En cuanto a la transversalidad vertical de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos niveles decisorios de las instancias representativas analizadas, se observa un notable desequilibrio de género, especialmente en sus órganos de gobierno y una evidente segregación horizontal de las mujeres hacia determinados órganos y puestos. Así, por lo que se refiere a la composición del Congreso de los Diputados en la actual legislatura 2008-2012, el máximo órgano unipersonal, la Presidencia, está ocupada por un varón; la Mesa está compuesta por 6 varones y 3 mujeres; en la Junta de Portavoces de sus 7 miembros titulares sólo 2 son mujeres, y sólo hay 4 mujeres de los 16 portavoces sustitutos; en la Diputación Permanente la presidencia está ocupada por un varón y de sus 47 vocalías sólo 15 lo son por mujeres; y en las 33 Comisiones entre legislativas, no legislativas y mixtas, sólo 9 mujeres son presidentas. Asimismo, la segregación horizontal de género está presente en la composición mayoritariamente femenina de las llamadas Comisiones asistenciales, como Trabajo e inmigración, Sanidad y Consumo, Políticas integrales de discapacidad, Igualdad y en la Comisión Mixta para el estudio del problema de las drogas, estando infrarrepresentadas en la Comisión Constitucional y en las Comisiones de Defensa, Presupuestos, Nombramientos, Industria, Turismo y Comercio y en la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas<sup>77</sup>.

En el Senado se acentúa aún más el desequilibrio y la segregación horizontal de género en la composición de sus órganos de gobierno y en la gran mayoría de sus Comisiones. Así, la Presidencia está ocupada por un varón; en la Mesa sólo consta una mujer; en la Junta de Portavoces sólo una mujer de los seis portavoces de los grupos parlamentarios; en la Diputación Permanente de sus 38 miembros sólo 9 son mujeres; y en las 33 Comisiones entre legislativas, no legislativas y mixtas, sólo 6 mujeres son presidentas. Igualmente, la segregación horizontal de las mujeres hacia determinadas Comisiones se refleja en su presencia mayoritaria sólo en la Comisión de Igualdad y en franca minoría en las Comisiones de Defensa, Fomento, Asuntos exteriores, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca y en la Comisión de Presupuestos<sup>78</sup>.

---

76. Vid. *Mujeres y Hombres en España 2008*, op. cit., p. 73.

77. La composición de todos los órganos de la Cámara puede consultarse en <<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos>>, consultado el 18-09-2008.

78. Todos los datos pueden consultarse en <<http://www.senado.es/legis9/organos/index.html>> consultado el 18-09-2008.

En el ámbito autonómico, 8 de las 17 Presidencias de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas están ocupadas por mujeres (Andalucía, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, Navarra, País Vasco y Principado de Asturias), lo que supone un porcentaje de participación del 42%. Sin embargo, se observa una segregación vertical y horizontal de las mujeres en la presidencia y composición de las Comisiones relacionadas con las áreas de Agricultura y Pesca, Economía y Hacienda, Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes y de Régimen Interno<sup>79</sup>.

En el ámbito local, se aprecia también una notable segregación vertical de las mujeres en los puestos máximos de representación. Si nos atenemos a las alcaldías, la brecha de género es muy notable, con un total de 85'14% de alcaldías ocupadas por varones frente a un 14'86% de mujeres alcaldesas<sup>80</sup>. Asimismo, se constata una segregación horizontal de las mujeres hacia determinadas áreas, especialmente las concejalías de Igualdad, Servicios Sociales y Participación Ciudadana. Por el contrario, la presencia de las mujeres es mucho menor en las áreas relacionadas con el desarrollo territorial y que concentran la mayor parte del presupuesto municipal, como es el caso de las concejalías de Urbanismo y Obras Públicas, Medio Ambiente, Economía y Hacienda y Régimen Interno<sup>81</sup>.

Por todo, aunque supone un gran logro de la LOIEMH que la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la representación política

79. La composición de todos los órganos y comisiones de las asambleas legislativas autonómicas puede consultarse en sus páginas web, que puede accederse desde <<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Enlaces/Espana/Parlamentos%20y%20Asambleas%20Parlamentarias>>, consultado el 18-09-2008.

80. En el análisis por municipios, se observa que la presencia de las mujeres en las alcaldías aumenta según el tamaño de la población, pero en menor cuantía que en el caso de las concejalías, de manera que en los municipios de más de 300.000 habitantes las mujeres ocupan el 23,08% de las alcaldías, en los de 100.000 a 300.000 habitantes el 19,57%, en los de 20.000 a 100.000 el 16,5%, en los de 5.000 a 20.000 el 15,66% y en los de 101 a 5.000, que representan el 85% de los municipios, el 14,84%. En el ámbito autonómico se mantiene la segregación vertical, de manera que en ninguna Comunidad Autónoma las mujeres llegan al 20% de presencia en puestos de responsabilidad, no alcanzado siquiera al 10% en Baleares y Galicia, *vid. Estudio del Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la representación de mujeres en el ámbito de la política local, op. cit.*, pp. 57-68.

81. Por Comunidades Autónomas, la segregación horizontal se manifiesta en la feminización de las áreas de Igualdad, Participación Ciudadana y Servicios Sociales, aunque en Aragón sólo existe mayoría de mujeres en el área de Igualdad. Por el contrario, las áreas de Economía y Hacienda, Medioambiente, Régimen Interno y Urbanismo están claramente masculinizadas en todas las Comunidades Autónomas, *vid. Estudio del Impacto de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la representación de mujeres en el ámbito de la política local, op. cit.* pp. 68-73.

se lleve a la normativa reguladora del régimen electoral general, sin embargo, la fórmula adoptada no ha permitido alcanzar ese umbral de participación equilibrada en todos los ámbitos territoriales de la representación política y en todos los niveles decisorios de sus órganos que preconiza el marco internacional con el objetivo de mejorar la calidad de nuestra democracia, como postula la propia Ley de Igualdad española.

### 6.2 *Transversalidad de la presencia equilibrada en el ámbito público: su escasa fuerza obligatoria y su alcance limitado*

La voluntad de LOIEMH para con la transversalidad de la participación equilibrada de género en los procesos decisorios del ámbito público se pone de manifiesto en el Capítulo I de su Título II, relativo a las Políticas públicas para la igualdad, promoviéndose en su artículo 16 el equilibrio de género en los nombramientos y designaciones, «Los Poderes Públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan». Además de que la Disposición Transitoria Primera de la LOIEMH establece que tal principio de presencia equilibrada sólo será exigible para los nombramientos que se produzcan con posterioridad a su entrada en vigor, sin afectar a los ya realizados, debe tenerse en cuenta que el artículo 16 de la LOIEMH se expresa en términos potestativos cuando dice «procurarán atender», por tanto, no se exige el principio de presencia equilibrada en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad realizados por los poderes públicos con carácter imperativo, como cabría esperar, quedando relegado su efectivo cumplimiento a la regulación y actuación concreta de los poderes públicos<sup>82</sup>. En este sentido, la previsión normativa toleraría un Gobierno del

---

82. Abunda en estas consideraciones el Dictamen del Consejo de Estado, avalando la redacción no imperativa del precepto legal, «En algunos informes incorporados al expediente se alude al carácter escasamente imperativo del precepto («procurarán atender»), y a la necesidad de que se le dote de un carácter imperativo más claro. Ya se ha hecho referencia al carácter desiderativo que impregna algunos de los artículos incluidos en el Anteproyecto y de la necesidad de dotarlos de fuerza normativa. Sin embargo, en el caso del artículo 16, los términos utilizados parecen responder, de un lado, al carácter principal o programático del precepto, conforme con el capítulo en el que está integrado («Principios generales»); de otro, a la idea de que existen límites a la posibilidad de establecer rígidamente «cuotas» en relación con los nombramientos y designaciones a que se refiere. Ninguno de ambos factores impediría que se utilizaran términos con un carácter imperativo más acusado, utilizando expresiones como «tomarán en consideración» o «tendrán en cuenta»; pero, en realidad, no parece que se pueda ir más allá. En efecto, ha de mantenerse en todo caso el carácter principal del precepto, que no detalla cómo se produce esa atención o toma en consideración en cada caso ni cuál es el marco

Estado que no tuviera una composición equilibrada de género, y lo mismo cabría decir de los gobiernos autonómicos, salvo que existiera una normativa específica que les obligara a establecer una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el órgano de gobierno de su respectiva Comunidad Autónoma<sup>83</sup>.

Con todo, ya en 2004 se alcanzó por primera vez una composición paritaria de género en el Gobierno del Estado, manteniéndose desde entonces, al menos, su composición equilibrada. Así, en 2008, de los 17 Ministerios actuales 9 están ocupados por mujeres: Ministerios de la Presidencia, Defensa, Fomento, Educación, Política Social y Deporte, Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Administraciones Públicas, Vivienda, Ciencia e Innovación e Igualdad, lo que representa el 52% de Ministras en la actual composición del Gobierno. No obstante, se observa una segregación horizontal de género en la asignación de las carteras ministeriales, al estar ocupados por hombres los Ministerios de Economía y Hacienda, Justicia, Interior, Trabajo e Inmigración e Industria, Turismo y Comercio<sup>84</sup>. Asimismo, en el resto de los Altos Cargos dependientes del Gobierno la presencia equilibrada de género está totalmente ausente, así sólo el 22% de mujeres ocupan las Secretarías de Estado, el 15,9% las Delegaciones del Gobierno en Provincias, el 10,5% en Comunidades Autónomas y el 6,9% en las embajadas<sup>85</sup>.

En el ámbito de los gobiernos autonómicos, se ha logrado la presencia equilibrada de género en la mayoría, habiendo alcanzado la paridad los gobiernos autonómicos de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha y País Vasco, aunque hay gobiernos autonómicos donde no se alcanza el 30% de presencia de mujeres, como es el caso de Cataluña, Murcia y la Rioja. Con todo, se observa una brecha de género en los puestos de máxima responsabilidad, como es el caso de las Presidencias autonómicas, en las que las mujeres sólo representan el 5%, y una segregación horizontal de las mujeres hacia las

---

de referencia que debe adoptarse, quedando remitida la concreción a la regulación de los distintos poderes públicos», *vid. Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres, op. cit.*, p. 33.

83. Así, la Tercera Disposición final de la Ley Vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, añade un párrafo segundo al artículo 17 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, por el que se establece que «En el Gobierno ambos sexos estarán representados al menos en un 40%». Igualmente, el artículo 18.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que «En las designaciones de las personas integrantes del Consejo de Gobierno que realice el Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía, cada sexo estará representado en, al menos, un cuarenta por ciento».

84. La composición del Gobierno del Estado puede consultarse en su página web <<http://www.la-moncloa.es/MinistrosyMinistras/default.htm>>, consultado el 18-09-2008.

85. *Vid. Mujeres y Hombres en España 2008, op. cit.*, p. 74.

Consejerías de carácter asistencial como Sanidad y Consumo, Políticas integrales de discapacidad e Igualdad, no alcanzándose todavía la presencia equilibrada en las Consejerías de Presidencia, Justicia y Hacienda<sup>86</sup>.

Asimismo, la presencia equilibrada de género en los órganos decisorios del ámbito público se proyecta con carácter más dispositivo que vinculante en su Capítulo II, relativo a la «Acción administrativa para la Igualdad», promoviéndose: en el ámbito de la administración educativa, en los órganos de gobierno y control de los centros docentes (artículo 24.2.d)<sup>87</sup>; en el ámbito de la creación y producción artística e intelectual, en los distintos órganos consultivos, científicos y de decisión existentes en el organigrama artístico y cultural público, donde se incluyen las Reales Academias, en las que la presencia de las mujeres es muy escasa (artículo 26.d)<sup>88</sup>; y en los puestos directivos y de responsabilidad profesional del conjunto del Sistema Nacional de Salud (artículo 27.3.e)<sup>89</sup>.

En este contexto de la «Acción administrativa para la Igualdad», destaca la falta de previsión del principio de presencia equilibrada en el artículo 25 de la LOIEMH, que regula la igualdad en el ámbito de la Educación Superior. Por este motivo no sorprende que la posterior *Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, no exija con carácter imperativo la efectiva presencia equilibrada de mujeres y hombres ni siquiera en los órganos representativos universitarios, al establecer en su artículo 13 que los Estatutos regularán las normas electorales aplicables para la elección de los órganos de gobierno y representación de las Universidades Públicas «las cuales deberán *propiciar* en los órganos

---

86. Vid. ALEMANY ROJO, A., FERNÁNDEZ GÓMEZ, L. y ZAMORANO LÓPEZ, C.: *Las mujeres y la toma de decisión*, Asociación de Mujeres Juristas Themis, diciembre, 2007, pp. 32-36.

87. Para un estudio detallado de la participación de las mujeres en los equipos directivos, consejos escolares del Estado y de las Comunidades Autónomas, servicios de inspección educativa y en las administraciones educativas, vid. *Mujeres en cargos de representación del Sistema Educativo*, Madrid, Instituto de la Mujer y CIDE, 2005, especialmente, pp. 11-67.

88. En las Reales Academias Españolas sólo el 10,3% de los/as académicos/as numerarios/as son mujeres. Por esto no extraña que salvo en las Reales Academias de Farmacia y Lengua Española, en el resto la presencia de las mujeres en sus órganos de gobierno sea nula, a pesar del número de mujeres relevantes que podrían formar parte de ellas, especialmente en el ámbito de las ciencias morales y políticas y de la legislación y jurisprudencia, vid. ALEMANY ROJO, A., FERNÁNDEZ GÓMEZ, L. y ZAMORANO LÓPEZ, C.: *Op. cit.*, pp. 76-77.

89. A pesar de la presencia mayoritaria de las mujeres en las distintas categorías profesionales del personal sanitario, en 2007 la dirección de los hospitales sólo estaba ocupada en un 13% por mujeres, aunque la mayoría de sus equipos directivos alcanzaba una composición femenina del 30%, *ibid.*, pp. 78-80.

colegiados la presencia equilibrada entre mujeres y hombres». Estableciéndose también en términos promocionales y de posibilidad la composición equilibrada de las Comisiones de selección de las plazas convocadas a los Cuerpos de Profesores Titulares y Catedráticos de Universidad en el artículo 62.3 «Los estatutos de cada universidad regularán la composición de las comisiones de selección de las plazas convocadas y garantizarán, en todo caso, la necesaria aptitud científica y docente de sus componentes. Dicha composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, *procurando una composición equilibrada entre mujeres y hombres, salvo que no sea posible por razones fundadas y objetivas debidamente motivadas*». Sin duda, debería haberse exigido la presencia equilibrada de género con carácter imperativo en la LOIEMH, atendiendo a la segregación vertical de las mujeres en los máximos niveles académicos universitarios y a su infrarrepresentación en todos los órganos decisorios de las Universidades<sup>90</sup>.

Asimismo, la presencia equilibrada que promueve el artículo 16 de la LOIEMH alcanza al ámbito del empleo público, que regula el Título V de la Ley, señalándose entre los criterios de actuación en el ámbito de sus respectivas competencias que las Administraciones Públicas «deberán promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración» (artículo 51.d). Especialmente, el Capítulo II del mismo Título viene a regular «El principio de presencia equilibrada en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella»<sup>91</sup>, alcanzando aquí el principio mayor fuerza vinculante al redactarse

---

90. El desequilibrio de género en los niveles superiores académicos y en todos los órganos decisorios universitarios españoles queda patente en los últimos estudios realizados. Así, en el máximo nivel académico las mujeres sólo ocupan el 13,9% de las Cátedras universitarias, a pesar de que ya representan el 37,9% de las Titularidades de Universidad. Esto se explica por la existencia de sesgo de género en el ámbito universitario que conduce al llamado «modelo de tijera», de manera que al inicio de la carrera académica e investigadora se encuentran más mujeres que varones y según se asciende en las categorías académicas e investigadoras se produce la inversión, mayor presencia de varones y escasa presencia de mujeres. Por lo que se refiere a los cargos unipersonales, sólo hay un 6,5% de Rectoras al frente de las Universidades, un 16,4% de Decanas, Directoras de Escuelas Politécnicas Superiores y Escuelas Técnicas Superiores y un 19,3% de Directoras de Departamentos, *vid. Académicas en Cifras*, Unidad de Mujeres y Ciencia, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 2007, pp. 13-23. Con estas cifras no extraña que el porcentaje de participación de mujeres en el Consejo de Coordinación Universitaria, máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario, sea sólo del 10%, *vid. ALEMANY ROJO, A., FERNÁNDEZ GÓMEZ, L. y ZAMORANO LÓPEZ, C.: Op. cit.*, pp. 72-73.

91. En el Anteproyecto de Ley el principio de presencia equilibrada alcanzaba exclusivamente al ámbito de la Administración General del Estado, sin embargo, en el trámite de

la previsión normativa en términos imperativos como «atenderá», «responderán» o se «ajustará», aunque para algunos casos también se contempla que no pueda atenderse a tal presencia equilibrada por «razones fundadas y objetivas debidamente motivadas». Así, la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella se extiende a:

- Los nombramientos de las personas titulares de los órganos directivos, considerados en su conjunto, cuya designación le corresponda (artículo 52).
- Los tribunales y órganos de selección del personal, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas (artículo 53).
- Las comisiones de valoración de méritos para la provisión de puestos de trabajo (artículo 53).
- La designación de sus representantes en órganos colegiados, comités de personas expertas o comités consultivos, nacionales o internacionales (artículo 54).
- Los nombramientos que le corresponda efectuar en los consejos de administración de las empresas en cuyo capital participe (artículo 54).

Realmente, esta exigencia de la participación equilibrada de no menos del 40% de mujeres y hombres en los distintos nombramientos y órganos decisorios que la LOIEMH requiere para el empleo público rebaja el nivel de participación que se establecía en regulaciones previas, basado en la «paridad de género» y no en el «equilibrio de género». En efecto, en 2005 el *Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado*, por el que se establece un conjunto de medidas para garantizar la igualdad real de oportunidades de mujeres y hombres en el acceso y desempeño del servicio público, contemplaba medidas para promover el acceso de las mujeres al empleo público, especialmente a los cuerpos o categorías en los que estas se encuentran infrarrepresentadas, y para favorecer la promoción profesional de las empleadas públicas y su acceso a los puestos predirectivos y directivos de

---

enmiendas en el Congreso se extendió también su aplicación a los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado, que no son Administración General del Estado, aunque dependan de ella. Si no se hubiese modificado el texto en este aspecto, el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres sólo hubiera quedado garantizado para los empleados públicos de la Administración General del Estado, quedando, por tanto, excluidos los empleados públicos de los organismos públicos. Estos organismos públicos son generalmente grandes empleadores, por lo que la exclusión que padecía el Anteproyecto de Ley, en este punto, afectaba a un gran número de empleadas públicas, piénsese que son unos cien los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado.

la Administración General del Estado en los que su presencia es minoritaria, ajustándose al «criterio de paridad entre ambos sexos» en la composición de los tribunales y de las comisiones permanentes de selección para el acceso al empleo público y en sus órganos colegiados y comités de expertos. Sin embargo, la naturaleza promocional de la mayoría de las medidas previstas en el Plan no parece que coadyuve a garantizar la efectiva paridad del 50% de mujeres y hombres en la composición de todos los tribunales, órganos colegiados y comités de expertos de la Administración del Estado<sup>92</sup>. Asimismo, en la regulación prevista en la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, se mantiene este criterio de la «paridad de género» sólo para los órganos de selección para el acceso al empleo público, aunque la mala redacción del precepto legal no impide reconocer también su carácter dispositivo cuando señala que en la composición de los órganos de selección «se tenderá a la paridad entre mujer y hombre» (artículo 60.1), contemplándose en similares términos para los órganos colegiados de carácter técnico que se creen para decidir sobre el concurso de provisión de puestos de trabajo del

---

92. Entre las medidas que se prevén en el Plan con el objetivo de promover el acceso de las mujeres al empleo público, especialmente en los cuerpos o categorías en los que estas se encuentran infrarrepresentadas, destaca la que establece que todas las convocatorias de procesos selectivos que realice la Administración General del Estado para el acceso al empleo público, tanto en cuerpos generales como especiales, incluirán un párrafo que señale si existe en el correspondiente cuerpo infrarrepresentación de personas de alguno de los dos sexos, debiendo recoger las respectivas bases una referencia al deber de los tribunales o comisiones de selección de velar, de acuerdo con el artículo 14 de la Constitución Española, por el estricto cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre ambos sexos. Asimismo, se exige que la composición de los tribunales y de las comisiones permanentes de selección para el acceso de las personas al empleo público se ajustará al criterio de paridad entre ambos sexos. Y para favorecer la promoción profesional de las empleadas públicas y su acceso a los puestos predictivos y directivos de la Administración General del Estado, en los que las mujeres se encuentran infrarrepresentadas, se establece que cuando los titulares de órganos directivos soliciten a la Dirección General de la Función Pública candidatos a puestos de trabajo directivos o predirectivos para su provisión mediante el sistema de libre designación, las propuestas de la Dirección General incluirán cuatro posibles aspirantes de los cuales, al menos dos, deberán ser mujeres. Asimismo, para la provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de libre designación, los titulares de los órganos directivos procurarán que su cobertura guarde proporcionalidad con la representación que en cada departamento u organismo tenga cada género en el grupo de titulación exigido en la correspondiente convocatoria. Y, finalmente, se señala que la Administración General del Estado procurará la paridad entre hombres y mujeres en la composición de sus órganos colegiados y comités de expertos, *vid. Orden APU/526/2005, de 7 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, por el que se aprueba el Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado.*

personal funcionario de carrera (artículo 79). De ahí que deban aplicarse con carácter obligatorio las previsiones de «participación equilibrada» establecidas en la LOIEMH.

Igualmente, es de esperar que la mayor obligatoriedad con que se postula en la LOIEMH la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los niveles decisorios de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella quede reflejada en el nuevo *Plan de Igualdad en la Administración General del Estado*, que conforme al artículo 64 de la LOIEMH debe aprobar el Gobierno al inicio de cada legislatura, coadyuvándose así a superar la segregación vertical de género en este ámbito, donde la presencia de mujeres, aun representando la mayoría de los funcionarios de carrera, se concentra en los escalafones inferiores. Para su efectiva consecución desempeñará un papel fundamental el seguimiento de su aplicación que en ejercicio de las funciones que tienen atribuidas lleven a cabo las Unidades de Igualdad que se constituyan en cada Ministerio de acuerdo con la LOIEMH (artículo 77)<sup>93</sup> y, especialmente, la Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en tanto que órgano colegiado responsable de la coordinación de las políticas y medidas adoptadas por los departamentos ministeriales con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 76), cuyo desarrollo normativo le atribuye expresamente el seguimiento de la participación de las mujeres en los puestos de representación y dirección de la Administración General del Estado<sup>94</sup>.

Con todo, la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos decisorios no alcanza la misma fuerza obligatoria en otros ámbitos de la Administración Militar del Estado, como es el caso de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, de alcance más limitado. En efecto, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, la Disposición Adicional Vigésima de la LOIEMH modifica la *Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas*,

---

93. En todos los Ministerios se encomendará a uno de sus órganos directivos el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de las materias de su competencia y, en particular, las siguientes: recabar la información estadística elaborada por los órganos del Ministerio y asesorar a los mismos en relación con su elaboración; elaborar estudios con la finalidad de promover la igualdad entre mujeres y hombres en las áreas de actividad del Departamento; asesorar a los órganos competentes del Departamento en la elaboración del informe sobre impacto por razón de género; fomentar el conocimiento por el personal del Departamento del alcance y significado del principio de igualdad mediante la formulación de propuestas de acciones formativas; y velar por el cumplimiento de la LOIEMH y por la aplicación efectiva del principio de igualdad.

94. *Vid. Real Decreto 1370/2007, de 19 de octubre, por el que se regula la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres*, artículo 3.d.

dándose una nueva redacción al artículo 108.2 al introducir el principio de presencia equilibrada en los órganos de evaluación con muy escasa obligatoriedad, «Reglamentariamente se determinará la composición, incompatibilidades y normas de funcionamiento de los órganos de evaluación, adecuándose en lo posible al principio de composición equilibrada en los términos definidos en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En todo caso, estarán constituidos por personal militar de mayor empleo que los evaluados». En términos similares se regula en la posterior *Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar*, promovándose la presencia equilibrada de la mujer militar en los órganos de evaluación para la selección, ascenso y asignación de destinos, cuando sea posible (artículo 87.1). La escasa fuerza obligatoria del precepto legal así como la presencia todavía minoritaria de las mujeres en sus distintos empleos y categorías, donde sólo representan el 12,3% de los efectivos de las Fuerzas Armadas, hará difícil alcanzar la presencia equilibrada de género en sus órganos de evaluación, en cuya consecución jugará un papel fundamental el Observatorio de la Mujer creado en su seno<sup>95</sup>.

Por lo que se refiere a la Guardia Civil, la Disposición Adicional Vigésima Cuarta de la LOIEMH modifica la *Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil*, dándose una nueva redacción al artículo 56.2 prácticamente con los mismos términos que para las Fuerzas Armadas, «Reglamentariamente se determinará la composición, incompatibilidades y normas de funcionamiento de los órganos de evaluación, adecuándose siempre que sea posible al principio de composición equilibrada en los términos definidos en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres». De igual manera que para las Fuerzas Armadas, la limitada fuerza normativa de la previsión legal así como la también minoritaria presencia de las mujeres en la Guardia Civil, donde no alcanzan el 5% de sus efectivos,

---

95. El Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 4 de marzo de 2005, por el que se aprueban una serie de medidas para favorecer la incorporación y la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas, crea el Centro de estudio sobre la situación de la mujer en las Fuerzas Armadas, (Observatorio de la Mujer en las FAS), dependiente de la Subsecretaría de Defensa, con la finalidad fundamental de analizar los procesos de selección, y las situaciones de integración y permanencia de la mujer en las Fuerzas Armadas. El Centro se encargará de elaborar un estudio sobre el impacto de género en el ámbito laboral castrense y el análisis sobre el papel y la aportación de la mujer en las Fuerzas Armadas, vid. *Orden DEF/524/2005, de 7 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, por el que se aprueban medidas para favorecer la incorporación y la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas*, Anexo I. Toda la información, con los datos sobre la mujer en las Fuerzas Armadas, puede consultarse en la página web del Ministerio de Defensa <[http://www.mde.es/contenido.jsp?id\\_nodo=4430](http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4430)>, consultado el 18-09-2008.

dificultará su cumplimiento, por lo que habrá que estar para su consecución al seguimiento que lleve a cabo el *Observatorio para la Igualdad de Mujeres y Hombres de la Policía Nacional y de la Guardia Civil*, que tiene señalado entre sus principios inspiradores el valor de la incorporación de la mujer en paridad y/o su presencia equilibrada y entre sus objetivos estratégicos aumentar la participación de las mujeres en los puestos de representación así como alcanzar la composición equilibrada<sup>96</sup>.

Finalmente, en el ámbito público la LOIEMH extiende la presencia equilibrada de género al tercer poder del Estado, aunque con alcance muy limitado. En efecto, la Disposición Adicional Tercera de la LOIEMH modifica la *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, introduciendo en su artículo 136 bis la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la Comisión de Igualdad del Consejo General del Poder Judicial «El Pleno del Consejo General del Poder Judicial elegirá anualmente, de entre sus Vocales, por mayoría de tres quintos y atendiendo al principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres, a los componentes de la Comisión de Igualdad, que estará integrada por cinco miembros»<sup>97</sup>. Sin embargo, para que esta regulación fuese

---

96. Por Resolución de 25 de abril de 2007, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, queda constituido el Observatorio de la Mujer en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como un órgano colegiado con la finalidad de disponer de un conocimiento real de la situación de las mujeres en el Cuerpo Nacional de Policía y en el Cuerpo de la Guardia Civil, que tiene establecidos como principios estratégicos: aumentar la participación de las mujeres en los puestos de representación y decisión, así como alcanzar la composición equilibrada; remover obstáculos que impidan la participación de las mujeres; implementación de las Unidades de Igualdad, en la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, que incluirá entre sus funciones el impulso y la evolución del cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la LOIEMH, vid. toda la información en la página web del Ministerio del Interior <<http://www.guardiacivil.org/bo/index.jsp>>, consultado el 18-09-2008.

97. El Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 9 de febrero de 2005 aprobó por unanimidad la constitución de una Comisión para la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en la judicatura con la finalidad de estudiar la implantación de políticas que favorezcan la igualdad de género en los órganos de gobierno de juzgados y tribunales y en los nombramientos para la provisión de plazas. Tras la aprobación de la LOIEMH, se constituyó la Comisión de Igualdad prevista en la Disposición Adicional Tercera de la Ley, que tiene atribuidas las funciones de asesorar al Pleno sobre las medidas necesarias para integrar activamente el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, elaborar los informes previos sobre impacto de género de los reglamentos, así como mejorar los parámetros de igualdad en la Carrera Judicial. Actualmente, está presidida por una mujer y sus cuatro vocalías están ocupadas por dos mujeres y dos hombres, respetándose el mismo porcentaje de participación para las vocalías suplentes, vid. <<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpij/cgpij/principal.htm>>, consultado el 18-09-2008.

coherente debería de haberse previsto también la presencia equilibrada en la composición del máximo órgano de gobierno, el Consejo General del Poder Judicial<sup>98</sup>, para lo que habría de exigirse que se respetase la presencia equilibrada de género en las candidaturas presentadas para su renovación y en la selección de sus miembros conforme a lo previsto en los artículos 112 y 113 de la LOPJ. Por todo no puede extrañar que tras la reciente renovación del Consejo General del Poder Judicial en septiembre de 2008, aunque se ha incrementado al 35% la presencia de mujeres, sin embargo, no se ha alcanzado el umbral de la presencia equilibrada del 40% que postula la LOIEMH en el máximo órgano de gobierno del Poder Judicial.

Por otro lado, tampoco debe olvidarse el desequilibrio de género que afecta a la cúpula jurisdiccional del Poder Judicial. En efecto, a principios de 2008 las mujeres representan el 46,77% de los jueces y magistrados en activo, sin embargo, este porcentaje se reduce muy significativamente al 8,70% en el Tribunal Supremo, por lo que existe un notable desequilibrio de género en la composición de la máxima instancia judicial del Poder Judicial, sin olvidar que existen órganos en los que no hay presencia alguna de mujeres, como es el caso de los Juzgados Centrales de Instrucción, Penal Único, Contencioso Administrativo y Juzgado Central de Menores Único. En el ámbito autonómico, los Tribunales Superiores de Justicia tampoco alcanzan la presencia equilibrada de género, con un 27,98% de magistradas<sup>99</sup>.

---

98. En esta línea, el Grupo Parlamentario Catalán presentó, en el trámite de enmiendas en el Congreso, una enmienda de adición a la Disposición Adicional Tercera en la que se establece imperativamente que la composición del Consejo General del Poder Judicial responda al principio de presencia equilibrada, del siguiente tenor: «Disposición adicional tercera. Modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Apartado nuevo. Se modifica el artículo 111 de la Ley Orgánica 6/1985, de 11 de julio, del Poder Judicial, en los siguientes términos: Artículo 111. Composición del Consejo General del Poder Judicial. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros, atendiendo al principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres, nombrados por un período de cinco años por el Rey, mediante Real Decreto refrendado por el Ministro de Justicia, previa propuesta formulada conforme a lo dispuesto en el presente capítulo, vid. BOCG, Congreso de los Diputados, 22 de noviembre de 2006, Núm. 92-10, p. 170. Por su parte, en el Informe del Consejo General del Poder Judicial se destacan los problemas del ámbito judicial, en relación con la composición del Consejo General del Poder Judicial, subcomisiones y Salas de Gobierno de los Tribunales en el caso de aplicarse la medida, vid. *Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, 26 de abril de 2006, pp. 46-48.

99. Vid. *Informe sobre la estructura demográfica de la Carrera Judicial a 1 de enero de 2008*, Consejo General del Poder Judicial, 20 de febrero de 2008, pp. 6 y 39.

Por último, en otros órganos del Estado la presencia de mujeres también es muy baja, como es el caso del Tribunal Constitucional (16,7%), Consejo de Estado (6,7%), Tribunal de Cuentas (7,1%), Junta Electoral Central (7,1%) y el Consejo Económico y Social (15,3%), sin olvidar que hasta ahora no ha habido ninguna mujer que haya sido Defensora del Pueblo a nivel estatal<sup>100</sup>.

En definitiva, a finales de 2008 no se ha alcanzado la efectiva presencia equilibrada de mujeres y hombres en la gran parte de los órganos decisorios del ámbito público. Sin duda, en el *Informe Periódico relativo a la efectividad del principio de Igualdad entre mujeres y hombres*, previsto por el artículo 18 de la LOIEMH, por el que se evalúa la efectividad de la actuación de la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella relacionadas con la aplicación de la LOIEMH, habrá de informarse sobre esa falta de consecución del principio de presencia equilibrada en el ámbito público<sup>101</sup>. Aunque atendiendo a la falta de obligatoriedad en las previsiones normativas de la misma LOIEMH y a la limitación de su alcance en determinados sectores, no será fácil que los Informes Periódicos posteriores reflejen una efectiva transversalidad de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones del ámbito público.

### 6.3. *Transversalidad de la presencia equilibrada en el ámbito económico y social: la quiebra del vacío legal en la esfera privada*

Por lo que se refiere al ámbito económico y social, la transversalidad de la presencia equilibrada que postula la LOIEMH es muy limitada, al alcanzar exclusivamente a los consejos de administración de las sociedades mercantiles y con una eficacia postergada en el tiempo. En efecto, en el Título VII de la LOIEMH y en el marco de la responsabilidad social de las empresas, el artículo 75 encomienda a las sociedades mercantiles que estén obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada que «*procuren incluir*» en sus consejos de administración un número de mujeres que les permitan alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el plazo de ocho años a partir de la entrada en vigor de la LOIEMH, teniéndose en cuenta para los nombramientos que se realicen a medida que venza el mandato de los consejeros designados con anterioridad a la entrada en vigor de la LOIEMH.

---

100. Vid. *Mujeres y Hombres en España 2008*, op. cit., p. 74.

101. Vid. *Real Decreto 1729/2007, de 21 de diciembre, por el que se regula la elaboración del Informe Periódico, relativo a la efectividad del principio de Igualdad entre mujeres y hombres*

Realmente, la exigua fuerza obligatoria y el limitado alcance de la presencia equilibrada en los Consejos de Administración que postula la LOIEMH es resultado de las objeciones que se plantearon por las distintas instancias consultadas a la regulación prevista en el Anteproyecto de la Ley, que establecía un plazo de cuatro años y un mínimo del 10% de mujeres, por su eventual colisión con el principio de libertad de empresa que consagra el artículo 38 CE<sup>102</sup>. Así, el Consejo Económico y Social en su Dictamen al Anteproyecto de la Ley cuestionó la exigencia del principio de presencia equilibrada en los consejos de administración de la sociedad mercantiles, argumentando que las empresas se rigen fundamentalmente por criterios de eficiencia e idoneidad, equiparables a los criterios de mérito y capacidad que rigen en la Administración General del Estado, por lo que no puede hacerse prevalecer la consideración del sexo sobre el criterio de la capacidad y el interés general o el específico de competitividad de las empresas<sup>103</sup>.

---

102. «Artículo 70. Participación de las mujeres en los Consejos de Administración de las Sociedades Mercantiles. 1. Las sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada procurarán incluir en su Consejo de administración un número de mujeres que permita alcanzar una composición equilibrada entre mujeres y hombres en un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, incorporando, al menos, un diez por ciento anual de mujeres. Estos nombramientos se producirán a medida que venza el mandato de los consejeros designados antes de la entrada en vigor de esta Ley», vid. Anteproyecto de Ley Orgánica de igualdad entre mujeres y hombres, marzo de 2006.

103. «En el apartado 1 del artículo 70 del Anteproyecto de Ley se establece la obligación de alcanzar el principio de composición equilibrada entre mujeres y hombres en los Consejos de Administración de las Sociedades obligadas a presentar cuentas de pérdidas y ganancias no abreviadas. El CES quiere poner de manifiesto que [...] las sociedades mercantiles, al igual que la Administración General del Estado, desenvuelven su actividad en un contexto social dado, en el que existen diferencias entre sexos en cuestiones como la cualificación, la incorporación y disponibilidad en el ámbito profesional, o el interés o vocación por determinados puestos o sectores entre otros. Esta realidad limita considerablemente el logro de objetivos concretos y cuantificables, con independencia de la sensibilidad y el compromiso de las sociedades mercantiles, y la Administración General del Estado con el objetivo de igualdad. En la misma línea, y al igual que el Anteproyecto modula la aplicación de las normas de igualdad en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en razón de los términos establecidos por su normativa específica, el CES opina que el Anteproyecto debiera considerar que las sociedades mercantiles tienen regulado su funcionamiento por la normativa mercantil específica, y en concreto, por la Ley de Sociedades Anónimas que en su artículo 137 contempla la composición de los Consejos de Administración a través de un sistema de representación proporcional en función de la participación en el capital social, excluyendo, por tanto, cualquier otro criterio. Adicionalmente, debe considerarse que las empresas, sea cual sea su configuración jurídica, se rigen fundamentalmente por criterios de eficiencia e idoneidad, equiparables a los criterios de mérito y capacidad que rigen en la Administración General del Estado. La exigencia de porcentajes o

Por su parte, el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley admite la constitucionalidad de la medida con el derecho de libertad de empresa del artículo 38 CE, siempre que se mantenga su carácter no prescriptivo y se retiren los plazos para su consecución, proponiendo una reorientación del precepto en el sentido de recabar de los Consejos de Administración de las sociedades mercantiles una información periódica sobre los criterios a los que responde la distribución por sexos de sus miembros y la forma en que se llevan a cabo sus procesos de selección y se tenga en cuenta el principio de igualdad entre mujeres y hombres<sup>104</sup>.

En consecuencia, la regulación de la LOIEMH para con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los Consejos de Administración de las sociedades mercantiles que estén obligadas a presentar cuenta de

---

cuotas prefijadas resulta incompatible con dichos criterios o principios, por lo que el CES considera que no puede hacerse prevalecer la consideración del sexo sobre el criterio de la capacidad y el interés general o el específico de competitividad de las empresas [...]. En función de lo anterior, en opinión del Consejo debiera modularse la exigencia establecida en el apartado 1 del artículo 70, en los mismos términos que se establece para la Administración General del Estado y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y suprimiendo el plazo y los porcentajes contemplados en dicho párrafo», *Dictamen del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, *op. cit.*, pp. 28-30.

104. «El desarrollo de esa libertad de empresa sujeta a los titulares de tales entidades – sus accionistas– a un conjunto de requisitos que deben observar para conformar sus órganos de administración, requisitos que van desde los de índole formal y procedimental (convocatoria de los órganos sociales, información exigible, derechos de las minorías,...) hasta los sustantivos en torno a la cualificación de tales administradores. En todo tienen el derecho a conformar sus órganos de administración en la forma que entiendan más adecuada para conseguir los fines perseguidos [...], existe, en el supuesto que ahora se comenta, un derecho reconocido por normas constitucionales y legales para elegir los administradores de las sociedades mercantiles. Por ello, las previsiones que el Anteproyecto pudiera dedicar al respecto no pueden ser de índole imperativa, prescribiendo que, entre esos designados, exista forzosamente un cierto número o proporción de mujeres. Así parece expresarlo el comienzo del artículo. Sin embargo, ese tono escasamente prescriptivo contrasta con el ulterior detalle de ese mismo artículo, que incluye un plazo concreto para que esos consejos de administración alcancen una composición equilibrada entre mujeres y hombres (cuatro años) y el porcentaje de mujeres que debería incorporarse anualmente (10%). Frente a ese enfoque, estima este Consejo que la óptica que el Anteproyecto debiera seguir en este punto es el de promover esa composición equilibrada de los consejos de administración de las sociedades mercantiles.[...] El artículo 70, número 1, del Anteproyecto debiera reorientarse en el sentido de recabar de los consejos de administración de las sociedades mercantiles una información periódica sobre los criterios a los que responde la distribución por sexos de sus miembros y la forma en que se llevan a cabo sus procesos de selección y se tiene en cuenta el principio de igualdad entre mujeres y hombres», *Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, *op. cit.*, p. 34.

pérdidas y ganancias no abreviada se sitúa en el ámbito dispositivo y promocional y con una vigencia postergada a ocho años. Consciente del limitado alcance de la previsión legal, para fomentar su consecución se señala entre los criterios que pueden tomarse en consideración para otorgar el *Distintivo empresarial en materia de Igualdad* que establece el artículo 50 de la LOIEMH para aquellas empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad, la presencia equilibrada en los órganos de dirección y en los distintos grupos y categorías profesionales de la empresa<sup>105</sup>.

Con esta regulación, no parece que se logre de manera efectiva la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos decisorios de las grandes sociedades mercantiles en los próximos años, máxime teniendo en cuenta el desequilibrio de género que afecta a la mayoría de las empresas del sector, donde la presencia de mujeres no supera el 6%<sup>106</sup>. En este sentido, resulta paradójico que en la Guía para los Planes de Igualdad en las empresas no se contengan medidas dirigidas expresamente a fomentar la presencia equilibrada de mujeres y hombres en sus órganos de dirección y decisión<sup>107</sup>. Por todo, el objetivo que establece la LOIEMH en su Exposición de Motivos cuando señala que el criterio prevalente en la incorporación de consejeros sea el ta-

---

105. «Artículo 50. *Distintivo para las empresas en materia de igualdad*. 1. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales creará un distintivo para reconocer a aquellas empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad de trato y de oportunidades con sus trabajadores y trabajadoras, que podrá ser utilizado en el tráfico comercial de la empresa y con fines publicitarios [...] 4. Para la concesión de este distintivo se tendrán en cuenta, entre otros criterios, la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de dirección y en los distintos grupos y categorías profesionales de la empresa, la adopción de planes de igualdad u otras medidas innovadoras de fomento de la igualdad, así como la publicidad no sexista de los productos o servicios de la empresa».

106. En 2007, en los Consejos de Administración de las principales entidades bancarias más del 85% son varones y en los Consejos de Administración de las empresas que integran el Ibex 35, que concentran más de tres cuartas partes del negocio habitual en la bolsa española, sólo un 6% de media en términos absolutos son mujeres, habiendo doce empresas en cuyos Consejos de Administración no existe presencia alguna de mujeres, vid. ALEMANY ROJO, A., FERNÁNDEZ GÓMEZ, L. y ZAMORANO LÓPEZ, C.: *Op. cit.*, pp. 64-71. Respecto a cargos directivos en empresas, según datos de 2007 de la Encuesta de Población Activa, sólo un 23,1% de las personas ocupadas que ejercen este cargo en empresas de 10 ó más asalariados/as son mujeres. Esta escasa participación de las mujeres en la dirección y gerencia de las empresas también se ve reflejada en su menor acceso a la Presidencia de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; donde el porcentaje de participación es del 4,7%, vid. *Mujeres y Hombres en España 2008, op. cit.*, p.76.

107. Vid. *Orientaciones para negociar medidas y Planes de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en las empresas*, Madrid, Instituto de la Mujer, segunda edición, 2008.

lento y el rendimiento profesional, ya que, para que el proceso esté presidido por el criterio de imparcialidad, el sexo no debe constituir un obstáculo como factor de elección, será difícil de alcanzar, no ya en ocho años, sino en ochenta veces ocho.

Por otro lado, más allá del ámbito empresarial no se contiene en la LOIEMH ninguna referencia al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos decisorios de otras entidades del ámbito económico y social a los que el marco internacional de referencia estudiado más arriba lo extiende, como los partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, colegios profesionales, medios de comunicación y todo tipo de asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, donde la presencia de mujeres es todavía minoritaria en nuestro país<sup>108</sup>.

En definitiva, la transversalidad de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito económico y social prevista en la LOIEMH es muy limitada, al alcanzar exclusivamente a los consejos de administración de las sociedades mercantiles y con una eficacia postergada en el tiempo, olvidán-

---

108. En 2007, en los órganos de gobierno de los grandes partidos políticos con representación parlamentaria sólo el PSOE cumple con el principio de presencia equilibrada, con un 52% de mujeres en su Comisión Ejecutiva, mientras que en el resto de los partidos políticos las mujeres no alcanzan el 30%. En las organizaciones sindicales, UGT logra la presencia equilibrada en su Comisión Ejecutiva, con un 46% de mujeres, CCOO no llega al 30% y USO se queda en el 25% de presencia de mujeres en su órgano ejecutivo. En las Juntas Directivas o Consejos Rectores de las siete grandes asociaciones empresariales, sólo la Confederación de Cooperativas Agrarias de España (CCAE) cumple con el principio de presencia equilibrada, le sigue el Círculo de Empresarios, con un 11%, mientras que en el resto la presencia de mujeres oscila entre el 7% y el 0%. En los órganos de gobierno de los Colegios Profesionales, la presencia de las mujeres es muy minoritaria, el mayor porcentaje se da en los Colegios Profesionales de Abogados (17%), Procuradores (16%) y Enfermería y Graduados Sociales (13%), mientras que en el resto la presencia de mujeres no alcanza al 10%, destacando la total ausencia de mujeres en los Colegios Profesionales de Veterinarios y Médicos, aunque ha aumentado considerablemente su incorporación a estas profesiones. En los Consejos de Administración de los grupos de comunicación la presencia de mujeres es muy baja, el mayor porcentaje es del 25%, correspondiente a Vocento, seguido de un 6% de Sogecable y del 0% en los grupos Recoletos y Zeta; en los equipos directivos de los principales periódicos el porcentaje más elevado es del 19% correspondiente a La Razón, seguida de La Vanguardia con un 17%, mientras que en el País la presencia de mujeres es 10%, en el Mundo el 6% y en ABC el 3%; en los órganos de dirección de las emisoras de radio, sólo Punto Radio alcanza el 30%, mientras que el resto oscila entre el 18% de RNE y el 10% de la SER; y en los consejos de administración de las más relevantes Cadenas de Televisión, sólo Canal Cuatro llega al 33% de presencia de mujeres, Televisión Española se queda en el 29%, mientras que Antena 3TV sólo tiene un 8% y en Telecinco no hay ninguna mujer, vid. todos los datos en ALEMANY ROJO, A., FERNÁNDEZ GÓMEZ, L. y ZAMORANO LÓPEZ, C.: *Op. cit.*, pp. 54-60, 64-71 y 81-85.

dose la LOIEMH de extender la presencia equilibrada de género a los órganos decisorios de otras entidades del ámbito privado, como los sindicatos, colegios profesionales, asociaciones, medios de comunicación y resto de organizaciones del ámbito privado, incluidos los partidos políticos, como viene demandando el marco internacional.

## 7. Balance general y perspectivas de futuro

La recepción por la Ley de Igualdad española de la presencia equilibrada de no menos del 40% de cualquiera de los dos sexos en los procesos decisorios con carácter transversal que postula el marco internacional constituye presupuesto fundacional para la consecución de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en nuestro país. Sin embargo, la fórmula adoptada por la LOIEMH no permite alcanzar ese umbral de participación equilibrada en todos los ámbitos territoriales de la representación política ni en todos los niveles decisorios de sus órganos con el objetivo de mejorar la calidad de nuestra democracia. Tampoco se garantiza la presencia equilibrada de género en los distintos niveles decisorios del ámbito público, al establecerse su previsión con escasa fuerza obligatoria y limitado alcance en determinados espacios públicos. Y menos aún en el ámbito económico y social, al alcanzar exclusivamente a los consejos de administración de las sociedades mercantiles y con una eficacia postergada en el tiempo, olvidándose la LOIEMH de extender la presencia equilibrada de género a los órganos decisorios de otras entidades del ámbito privado que estructuran la sociedad y canalizan el pluralismo político y social, como viene postulando el marco internacional.

Por tanto, para asegurar la efectiva transversalidad de la presencia equilibrada de género en la toma de decisiones será necesario definir y adoptar estrategias concertadas que impliquen no sólo al Estado sino a una amplia variedad de actores de los ámbitos político y público, económico y social. Esta parece ser la línea trazada en el *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)*, aprobado conforme a lo previsto en el artículo 17 de la LOIEMH<sup>109</sup>, que establece como primer eje de actuación la «Participación política y social», constituyendo objetivos estratégicos:

Objetivo 1. *Aumentar la participación de las mujeres en los puestos de representación y decisión política para alcanzar una composición equilibrada entre mujeres y hombres.* Entre las distintas actuaciones en este ámbito, destacan: aplicación y seguimiento de la Disposición Adicional Segunda de la LOIEMH y del artículo 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen

109. Aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2007.

Electoral General; fomento de la investigación sobre la participación pública de las mujeres, las barreras que impiden esa participación y las estrategias para superarlas; Programas de Formación sobre Liderazgo y Participación Política y líneas de financiación a organizaciones de mujeres, organizaciones sindicales y partidos políticos para que desarrollen estos programas; fomentar la consolidación de liderazgos estables de mujeres, tanto en las listas electorales, como en los puestos de responsabilidad política; reforzar la presencia y participación de las mujeres españolas en los Organismos Internacionales y, en particular, en aquellos que se vinculan a la Unión Europea y al sistema de Naciones Unidas; desarrollo de actuaciones para detectar y denunciar incumplimientos.

Objetivo 2. *Incrementar la participación de las mujeres en los puestos de representación y dirección de la Administración del Estado.* Entre las distintas actuaciones en este ámbito, destacan: implementación y seguimiento de los artículos 52, 53 y 54 del LOIEMH. En los órganos colegiados de 5 o más miembros, se atenderá al criterio de participación equilibrada (al menos, un 40% de uno u otro sexo), mientras que en los nombramientos unipersonales u órganos colegiados con un número inferior a 5 miembros se atenderá a este mismo criterio, considerado en su conjunto, si bien, en estos últimos, se exigirá, en cualquier caso, una presencia mixta; incrementar la presencia de mujeres en los niveles gubernamentales intermedios en los que existe una mayor infrarrepresentación y en aquellas áreas en las que hay menos mujeres (Delegaciones de Gobierno, titulares de Embajadas, etc.); coordinación entre los Ministerios, a través de la Comisión Interministerial de la Igualdad, para supervisar y realizar un seguimiento de la política de nombramientos, en relación con el objetivo de la representación equilibrada de ambos sexos; incluir en los Planes de Igualdad de la Administración General del Estado, previstos en el Artículo 64 de la LOIHM, un programa específico para la formación y promoción de mujeres en puestos de dirección.

Objetivo 3. *Incrementar la participación de las mujeres en los puestos de dirección y responsabilidad en el poder judicial.* En este ámbito sólo se establece como actuación la implementación y desarrollo reglamentario de las Comisiones de Igualdad previstas en las Disposiciones Adicionales Tercera y Cuarta de la LOIEMH, por las que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Objetivo 4. *Incrementar la participación de las mujeres en la dirección de las empresas.* Entre las distintas actuaciones en este ámbito, destacan: aplicación y seguimiento del artículo 75 de la LOIEMH; examen por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), dentro de su informe anual sobre gobierno

corporativo, del desarrollo e implementación de la recomendación nº 15 del Código de Gobierno Corporativo, en lo que se refiere a que los procedimientos de selección para puestos en el Consejo de sociedades cotizadas no adolezcan de sesgos implícitos que obstaculicen la selección de Consejeras; y que las compañías busquen, deliberadamente, e incluyan, entre las potenciales personas candidatas, mujeres que reúnan el perfil profesional buscado; promover, en las empresas de más de 250 personas trabajadoras, programas de promoción y formación de mujeres para la dirección; favorecer la creación de redes de mujeres en puestos de dirección y responsabilidad económicos, para incentivar el ejercicio del madrinazgo (*mentoring*), la relación con otras redes de mujeres y el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Objetivo 5. *Incrementar la participación de las mujeres en los puestos de dirección y responsabilidad en los medios de comunicación.* Entre las distintas actuaciones en este ámbito, se señalan: Aplicación y seguimiento del Art. 37.2 y del Art. 38.2 de la LOIEMH; elaboración de Planes Específicos de Igualdad en la Corporación RTVE y en la Agencia EFE, que incluyan la formación y la promoción de mujeres a puestos directivos; y promover una representación equilibrada entre hombres y mujeres en los puestos de dirección de los medios de comunicación y proponer la inclusión de este objetivo en el marco de los acuerdos de autorregulación que se elaboren por los medios de comunicación para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.

Con todo, pese a la bondad de tales medidas no podemos seguir esperando a continuos procesos de implementación, evaluación y mejora de planes para hacer efectiva la igualdad sustancial de mujeres y hombres. Ni tampoco puede esperarse de un Plan Estratégico de Igualdad Oportunidades mayor virtualidad que la que cabe atribuir a una Ley Orgánica. Por tanto, como ya ha apuntado doctrina autorizada<sup>110</sup>, si no es suficiente con la LOIEMH habrá que

---

110. Como señala magistralmente Jasone ASTOLA MADARIAGA, «Para que las diferencias anatómicas de la humanidad no puedan seguir programando diferencias sociales, jurídicas o, incluso, constitucionales, el artículo 9.2 no ha sido suficiente. Sería necesaria una base constitucional expresa para la paridad democrática. Porque la paridad, rompe con el «universal» masculino que deja fuera a la mitad femenina de la especie, y establece el carácter político de la igualdad de mujeres y hombres [...] Hasta que el carácter mixto de nuestra especie, no encuentre su expresión en todas las definiciones del derecho constitucional —soberanía, pueblo, democracia...— y la igualdad de mujeres y hombres no se enuncie expresamente como el principio básico del orden constitucional y de la vida política, estaremos perpetuando el contenido diferente de los derechos para unos y para otras», *vid.* «El acceso de las españolas a los cargos públicos representativos», *Artículo 14, Una perspectiva de Género: Boletín de Información y Análisis Jurídico*, 27 (mayo de 2008), pp. 4-15, especialmente pp. 14-15. *Vid.* también ESQUEMBRE VALDÉS, M<sup>a</sup>. del Mar: «Género y ciudadanía, mujeres y Constitución»,

incorporar al máximo texto normativo, la Constitución española, la exigencia de la igual participación de mujeres y hombres en todos los ámbitos y niveles decisorios con carácter transversal, porque esto es, sin duda, un asunto de la calidad de nuestro Estado democrático pero, por encima de todo, de justicia hacia la mitad de su género humano y de respeto a su inalienable dignidad, que es presupuesto fundacional y fin último de nuestra Norma Fundamental.

---

*Feminismo/s. Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante*, 8 (2006), pp. 35-51, especialmente pp. 49-51.