

LA IGUALDAD COMO NORMA

Equality as a norm

ITZIAR GÓMEZ FERNÁNDEZ

Universidad Carlos III de Madrid

I

La última década, la segunda del siglo XXI, ha introducido elementos nuevos en el escenario político que marcarán la evolución de los sistemas constitucionales, también del sistema constitucional español, durante los próximos años (Levitsky y Ziblatt, 2018; Mounk, 2018).

En nuestro país, el bipartidismo imperfecto ha dado paso, sin haberse modificado el sistema electoral, a un escenario de pluripartidismo al que las instituciones —y los propios partidos— deberán irse adaptando sin perder de vista que esta fragmentación ha traído consigo la polarización de los discursos políticos. El modelo de organización territorial del poder ha sido puesto seriamente en cuestión y es preciso reconsiderar el sistema de reconocimiento del Estado autonómico en la Constitución, previendo la evolución ordenada de este a largo plazo. El Estado social ha sido cercenado por la crisis económica que estalló hace diez años y que ha modificado la percepción de la naturaleza fundamental de derechos como la salud —vinculada a la asistencia sanitaria—, la educación o la vivienda, derechos de intenso contenido prestacional que se han visto seriamente afectados, obligando a formular un replanteamiento del sistema de garantías de dichos derechos, su justiciabilidad y su contenido esencial. También ha cambiado la noción de ciudadanía, el alcance de la titularidad de los derechos, la delimitación de la participación en la toma de decisiones y la propia estructura social. El descenso de la natalidad y el envejecimiento de la población, su concentración en zonas urbanas y periurbanas, la necesidad de integrar adecuadamente a las personas migrantes y sus descendientes en nuestra comunidad, la protesta social y el incremento de las desigualdades socioeconómicas van a tener un impacto seguro e inmediato en el diseño de nuestro sistema de derechos desde la perspectiva de la titularidad de estos, sus límites y la labor promocional que se exige al Estado a este respecto.

En este contexto, y en relación con este último punto, es donde encuentra su lugar el libro dirigido por Asunción Ventura Franch y Santiago García Campá, *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*¹. Un trabajo que va mucho más allá de lo que su título indica.

No puede negarse que el comentario a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, por la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI), es el hilo conductor que da unidad material a este ingente trabajo colectivo, cuya pretensión última es evaluar la aplicación de dicha norma una década después de su aprobación, consagrando a ello, en particular, la segunda parte del libro, que integra la mayoría de sus capítulos (del V al XXXI). Pero no es menos cierto que la obra, entendida en su conjunto, tiene la interesante virtud de desplegar ante los ojos del lector el amplio elenco de problemas que hoy, catorce años después de la aprobación y entrada en vigor de la ley, aún dificultan la consecución del objetivo de plena igualdad material entre hombres y mujeres. Formular este comentario de la ley pasada una década desde su aprobación permite abordar la crítica desde un momento histórico-político profundamente distinto, que condiciona positivamente ese análisis porque permite evaluar la aplicación de la LOI tras la crisis económica vivida en la última década, y con el resurgimiento y popularización del movimiento feminista en el horizonte.

La crisis económica, seguida de la política cuyas secuelas vivimos hoy, ha mostrado, del mismo modo que lo hicieron las crisis cíclicas del siglo xx, que de esos procesos se sale con mayor precarización del empleo remunerado femenino. Como elocuentemente sostienen Lina Gálvez y Paula Rodríguez (2011), «en las crisis se observan retrocesos en los avances en igualdad conseguidos en épocas de bonanza». Una buena parte de los capítulos del libro certifican esta conclusión. La LOI fue aprobada antes de que estallara la crisis financiera con el colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008, aunque en el año 2007 ya se había manifestado una crisis alimentaria mundial, así como la crisis de las hipotecas *subprime*. Pero la gran recesión comienza en 2008 y las primeras medidas para combatirla se adoptan en España en octubre de ese año. Esto significa que el desarrollo y la aplicación de la LOI, que viene cargada de medidas para la integración y desarrollo laboral de las mujeres, coinciden temporalmente con el inicio y posterior progresión de la crisis económica. Esta se caracterizó por afrontarse mediante políticas de

¹ Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago (2018). *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*. Pamplona: Aranzadi, 1056 págs.

restricción de gasto y una reforma laboral llamada a flexibilizar el mercado, en perjuicio de los derechos previamente adquiridos por los trabajadores y, sobre todo, en perjuicio de la estabilidad laboral, lo que acarreó una precarización del mercado de trabajo que, como también apuntan Gálvez y Rodríguez, afecta en mayor proporción a las mujeres. Y si las medidas de orden laboral contenidas en la LOI no encuentran el contexto normativo, político y económico para ser ejecutadas, algo similar sucede con las medidas de conciliación y con todas aquellas que exigen del desarrollo de políticas de inversión. En suma, el libro, desde la perspectiva del análisis fundamentalmente jurídico, pone de relieve que buena parte de los objetivos de la ley no han sido alcanzados y las razones por las que ha sido así, teniendo en cuenta el contexto histórico en que la norma ha estado vigente. Pero el trabajo dirigido por Asunción Ventura Franch y Santiago García Campá no se queda en la constatación de un conjunto de hechos, sino que, en casi todos los capítulos, pasa a la dimensión propositiva a través de la formulación de recomendaciones destinadas al legislador, a la Administración pública o a la jurisdicción que debe aplicar e interpretar la norma en caso de conflicto.

Además, el trabajo, que se terminó a mediados del año 2018, no permanece ajeno al resurgimiento del movimiento feminista. Ese resurgimiento, que se ha dado en llamar la cuarta ola del feminismo, o, como lo categoriza Nuria Varela (2019), feminismo 4.0, es un movimiento global, que no permanece ajeno a particularidades locales y que se comunica y difunde a través de las redes sociales fundamentalmente. Si, a nivel mundial, suele identificarse como año cero de esta nueva ola el 2012, a partir del cual varias campañas feministas empiezan a hacerse virales a nivel mundial² sin la sujeción a los filtros de los medios de comunicación tradicionales, mayoritariamente controlados por varones, en España suele identificarse como hito fundacional (o «refundador») el «tren de la libertad». Este movimiento social feminista, iniciado en Asturias por la Tertulia Feminista Les Comadres y la organización Mujeres por la Igualdad de Barredos, convocó una manifestación en Madrid el 1 de febrero de 2014, pidiendo la retirada del proyecto de reforma de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva, promovido por el entonces ministro de Justicia, Alberto Ruiz Gallardón. Tres años de debate sobre la reforma y la presión de las organizaciones de mujeres, simbólicamente identificadas con el «tren de la libertad», y unas malas encuestas de intención de voto como excusa, forzaron la dimisión del ministro de Justicia y dieron al traste con la

² Recuérdese el #FreeTheNipple promovido por la activista norteamericana Lina Esco en diciembre de 2013, o el #HeForShe de ONU mujeres en 2014.

reforma de la ley, que quedó reducida a la mínima expresión, con la introducción de la exigencia de autorización parental para interrumpir el embarazo de las menores de 18 años. Con esa victoria el movimiento se fue reforzando. El impulso del #niunamenos en el año 2014, primero en Argentina y después en el resto de América del Sur, que se extendió al norte del continente con el #MeToo, tras las denuncias por abuso sexual a Harvey Weinstein en Estados Unidos en 2017, hizo el resto. Las manifestaciones del 8 de marzo de 2018 y 2019 fueron multitudinarias en toda España, mostrando que el movimiento feminista se ha popularizado, se ha rejuvenecido, y se ha extendido a sectores de la sociedad que, hasta ahora, o bien se mantenían al margen, o bien rechazaban abiertamente su identificación con el movimiento. Este nuevo contexto político también encuentra reconocimiento en algunos capítulos del trabajo, particularmente en el capítulo introductorio, y procura facilitar líneas de reflexión que permitan la consolidación de esta nueva etapa, sin huir de los problemas que genera también esa expansión y popularización del feminismo respecto de su construcción teórico-dogmática.

Al reconocimiento de la unidad de contenido del libro, que se presenta de forma elocuente, y la conexión de ese contenido con la actualidad jurídica, con la actualidad sociológica y con la actualidad política, que se manifiesta como una de las mayores aportaciones del trabajo, debe unirse el elogio de una aproximación atravesada de una profunda coherencia metodológica, de modo que el resultado final —conseguido gracias a una coordinación metódica y cuidada— es el de una auténtica obra colectiva y no el de una suma de aportaciones individuales, libres pero inconexas. La estructura del trabajo, dividido en cuatro partes, responde a una lógica de aproximación conceptual, aproximación descriptiva, aproximación crítica y aproximación propositiva, que se identifica tanto en la totalidad del libro como en cada uno de sus capítulos individualmente analizados. Así, desde un planteamiento dogmático y conceptual cuyas bases se sientan en las primeras páginas, o los párrafos iniciales de cada capítulo, se aborda la regulación positiva del aspecto que corresponda, para examinar después la aplicación práctica de dichas normas, en su primera década de vida, desde una perspectiva crítica que conduce, inexorablemente, a una o varias propuestas de modificación normativa, refuerzo interpretativo o simple demanda de aplicación eficaz. La impresión que me queda, después de leer el libro, es que esa estructura repetida y ordenada consigue en el lector la sensación de tener la capacidad de aprehender y comprender una cantidad ingente de datos, disposiciones, sentencias y valoraciones que de otro modo sería inabarcable. Pero, lamentablemente, se trata solo de una sensación poco fiel a la realidad.

II

Por esa razón, y por si este comentario pudiera servir de incentivo para aproximarse a la obra, me parece imprescindible abordar una pequeña síntesis de su contenido. Casi como guía de lectura que sirva de brújula al lector para orientarse por la cantidad de temas que trata la obra. Resulta imposible resumir el trabajo elaborado por 30 autoras y 6 autores —todos, ellos y ellas, expertos en estudios de género— en unas pocas páginas. Además, resultaría tremendamente pretencioso. No se trata de eso, sino de presentar temas e ideas clave, y compartir algunas reflexiones que esos temas me han provocado, abriendo la puerta a ulteriores temas de estudio o de reflexión propia.

1. En el prólogo, firmado por María Teresa Fernández de la Vega, se intuye el temor de que la LOI no haya sido herramienta de cambio suficiente. El mismo recelo aparece en la presentación, firmada por los directores de la obra, poniéndose de manifiesto un atisbo de duda sobre si la falta de cumplimiento pleno de la LOI debe ser imputada a la muy relativa fuerza obligatoria de sus enunciados o a la fuerza arrolladora de los acontecimientos (económicos, políticos o de otra suerte). Un cierto sabor agridulce, el que acompaña casi siempre a la conmemoración de los aniversarios, se percibe en las primeras páginas de la obra, pero se diluye y matiza cuando se avanza en la lectura.

2. En la primera parte del libro («El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres»), sus cuatro capítulos desgranar los conceptos esenciales que permitirán al resto de autoras y autores del trabajo, en las siguientes tres partes de la obra, analizar medidas concretas contenidas en la ley respecto de distintos ámbitos materiales (segunda parte), valorar la inserción de la LOI en un sistema integrado y multinivel de protección de los derechos de las mujeres (tercera parte), y proyectar la norma sobre la realidad mostrada en forma de cifras (cuarta parte). Pero sin franquear la puerta de los conceptos, es imposible avanzar, y aquí nos encontramos, a mi juicio, con la parte más interesante del libro, sin demérito alguno del resto, obviamente.

2.1. Santiago García Campá y Asunción Ventura («Hacia una nueva dogmática del derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres») afirman en el capítulo I que no hay nada en la naturaleza de la LOI que niegue su carácter vinculante, debiendo, además, ser considerada como norma integrante del bloque de constitucionalidad en cuanto que norma básica, por cuanto delimita competencias y actúa como parámetro de constitucionalidad de otras normas. Si bien disiento de la categorización de la LOI como norma del bloque de la constitucionalidad, desde una perspectiva sumamente crítica con este concepto que, a mi juicio, tiene escaso valor material y un valor procesal solo vinculado a su utilidad para que el Tribunal Constitucional perfeccione

su función interpretativa (Gómez Fernández, 2006), sí estoy de acuerdo en que su eficacia normativa es equivalente a la de cualquier norma que prevea el desarrollo de la dimensión prestacional de un derecho, o, utilizando la terminología propia del derecho internacional de los derechos humanos, las obligaciones positivas del Estado.

2.2. Mar Esquembre Cerdá aborda el problema del sujeto político del feminismo en el capítulo II («El reconocimiento de las mujeres como sujetos jurídico políticos en la Ley de Igualdad»), y ello al hablar del sujeto jurídico-político de la ley, tratando de este modo una de las cuestiones más polémicas en la actualidad dentro del movimiento feminista. Esta autora afirma que, al desarrollar la noción de igualdad real y efectiva aplicada a las mujeres, la LOI «no tiene más alternativa que visualizarlas como sujetos jurídicos, supliendo las deficiencias de la Constitución de 1978, en la que [...] el sujeto constitucional responde a un modelo de persona que solo coincide con los varones». Así pues, constata la identificación de la mujer como sujeto jurídico específico y propio, identificando, asimismo, algunas dudas o temores (p. 96) respecto del uso del término *género* por parte de una cultura jurídica que podría despolitizarlo. Precisamente, la superación de recurso al género como elemento identificador de los seres humanos, y, por tanto, la despolitización absoluta del concepto, es una cuestión polémica y abierta en el seno del movimiento feminista, sobre todo en relación con la asunción de las reivindicaciones del movimiento trans y del movimiento *queer* por el feminismo. La gran cuestión es cómo definir a la mujer como sujeto político del feminismo y cómo puede ayudar o no la negación del género como noción política al avance del feminismo político. Y esa cuestión está por abordar desde la reflexión pausada dentro del movimiento feminista, sabiendo que en la actualidad las posturas del feminismo radical y del transfeminismo parecen sumamente alejadas. Parece que la LOI, y así lo apunta, a mi juicio, con gran acierto Esquembre, formula una identificación autónoma del sujeto mujer para hacerla destinataria específica de determinadas opciones normativas, con la finalidad clara de superar las situaciones de desigualdad aún existentes. Es decir, expone, en palabras de la propia autora, una especificación que parece naturalmente incompatible con la desaparición del género como elemento determinante de la toma de decisiones por parte del legislador, y, por tanto, incompatible con algunas de las reivindicaciones del transfeminismo. Pero es evidente que no estamos ante un debate cerrado.

2.3. El principio de igualdad de trato es objeto del tercer capítulo, que se centra en el comentario de los arts. 3 y 6 LOI, firmado por M.^a Ángeles Barrère Unzueta («El principio de igualdad de trato vinculado a la discriminación directa o indirecta»), cuya aportación más interesante radica en la

crítica al binomio —clásico ya— integrado por los conceptos discriminación directa/discriminación indirecta, que se incorpora al sistema español por la vía de la transposición de diversas directivas del derecho de la Unión Europea. Este binomio, calificado de formalista, individualista y bilateral, ha de ser superado por la vía de la interpretación de la LOI, de modo tal que, sin oponerse a la literalidad de las directivas, se asuma que el trato discriminatorio puede darse tanto por acción como por omisión, y que una situación sistémica de discriminación frente a la que no se desarrolla acción alguna hace de la omisión una reproducción de la discriminación tan imputable a los poderes públicos o a los particulares como la que llamamos discriminación directa. El capítulo contiene varias propuestas interesantes destinadas a superar esta distinción conceptual con el objetivo de evitar lo que la autora llama «efectos perversos de la discriminación indirecta», instando a los intérpretes de la norma, notablemente al Tribunal Constitucional, a generar condiciones para la igualdad efectiva.

2.4. También José Fernando Lousada Arochena, en el capítulo 4, el último de esta primera parte («La integración del principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres en la interpretación y aplicación de las normas»), se refiere a la importancia del intérprete de la norma como sujeto creador de las condiciones más adecuadas para la plena aplicación de la LOI. Refiriéndose al art. 4 de la ley orgánica, recuerda que la doctrina científica ha valorado positivamente el valor pedagógico y emblemático de este precepto referido a la integración del principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres en la interpretación de las normas de un modo transversal. La aplicación de este criterio, transmutado actualmente en la idea de juzgar con perspectiva de género en la que tanto insiste la Asociación de Mujeres Juezas de España (Poyatos Matas, 2019), ha puesto de manifiesto, ya después de la publicación del libro, la importancia del precepto y la inconsistencia de la crítica frente a este, basada en su carácter superfluo u obvio en exceso. Ni resulta obvio que sea juzgar con perspectiva de género, ni resulta obvio que sea no hacerlo, y la concurrencia o no de esta especificidad hermenéutica poco tiene que ver, al final, con las penas impuestas, sino con la valoración de los hechos en que las mujeres son víctimas de violencias de diverso alcance y distinta intensidad. Afortunadamente, las guías de enjuiciamiento con perspectiva de género se van desarrollando poco a poco³, tal y como sugería Lousada en su capítulo, y

³ Sirvan de ejemplo estos documentos o guías: Consejo General de la Abogacía (2017), *Enfoque de género en la actuación letrada*, Madrid; Consejo General del Poder Judicial (2018), *Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos*, Madrid; Consejo General del Poder Judicial (2018), *Guía de buenas prácticas para la*

eso ayuda a ir marcando los elementos básicos de una exégesis específica que se integra dentro de una línea de interpretación evolutiva del derecho.

III

Los 27 capítulos de la segunda parte, en los que me detendré menos, van desgranando los contenidos de cada uno de los preceptos de la ley desde el art. 5.

3.1. Los capítulos V al X se centran en el análisis del título I de la ley, dedicado al principio de igualdad y la tutela contra la discriminación.

El capítulo V, firmado por María Concepción Torres Díaz («Acoso sexual y acoso por razón de sexo diez años después de la Ley Orgánica 3/2007»), se centra en el art. 7 LOI, poniendo el acento en cómo la ley ha supuesto un punto de inflexión al clarificar los conceptos de acoso sexual y acoso por razón de sexo y obligar a particulares y poderes públicos a actuar en el marco de la diligencia debida, para evitar las situaciones de acoso de uno y otro signo. La autora también reconoce el avance jurisprudencial en la materia, al tiempo que lamenta la persistencia de obstáculos evidentes que permitan hablar de un cambio manifiesto en este ámbito, obstáculos para cuya remoción se exige un cambio de cultura, también de cultura jurídica, que reclama una previa formación especializada que aún debe ser perfeccionada.

El art. 8 LOI es desarrollado en el capítulo VI por Ana Marrades Puig («Discriminación por embarazo o maternidad»), que pone de manifiesto una de las grandes paradojas de la lucha por la igualdad de las mujeres que deciden ser madres. Frente a la necesidad de proteger la maternidad, evitando que se convierta en causa directa de discriminación, se encuentra la dificultad de hacerlo sin caer en una protección paternalista, asegurando la libertad de las mujeres de elegir el modo en que desean vivir la maternidad y la necesaria corresponsabilidad de los varones. El capítulo pone de manifiesto que este sigue siendo uno de los temas más difíciles de resolver y una de las materias respecto de las cuales la ley se ha mostrado insuficiente.

«Las consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias», reguladas en el art. 10 LOI, son objeto del capítulo VII, que, bajo ese título exacto y firmado por Marta Otero Crespo, pone de manifiesto la mayor virtud del precepto, que lo es también de la ley, cifrándola en el carácter vinculante de

toma de declaración de víctimas de violencia de género, Madrid, y Consejo General del Poder Judicial (2016), *Guía práctica de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Madrid.

las consecuencias jurídicas que la norma asocia a las conductas discriminatorias, de modo que dota de contenido la dimensión positiva de la prohibición de discriminación por razón de sexo que actúa con carácter transversal en todo el ordenamiento. Pero la autora no olvida exponer las deficiencias formales que empañan la finalidad de la norma y que se refieren a las deficiencias técnicas asociadas a la referencia a los actos y negocios jurídicos que causen discriminación, y a la construcción del sistema integral de reparaciones y sanciones.

María Luisa Balaguer («Acciones positivas para la igualdad efectiva de hombres y mujeres») se centra en el art. 11 LOI al redactar el capítulo VIII, poniendo el acento en que, más allá de las críticas que puedan verterse sobre la escasa densidad normativa de la norma, o sobre la ignorancia de los operadores jurídicos respecto del obligado cumplimiento de esta, es preciso reconocer su evidente valor político, pues su influencia ha permitido desarrollar políticas de igualdad a los poderes públicos, ha incentivado a las comunidades autónomas para desarrollar sus propias políticas de igualdad y ha contribuido a la creación de una conciencia colectiva desde el punto de vista social y político.

Sobre el ajuste razonable que es preciso formular para garantizar el pleno disfrute de las mujeres de la tutela judicial efectiva (art. 12 LOI) y la necesidad de adaptar en este sentido la práctica procesal de prueba en determinados supuestos (art. 13 LOI) tratan, correspondientemente, los capítulos IX («La tutela judicial efectiva del derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres») y X («La carga de la prueba en los procesos de discriminación por razón de sexo»), firmados por Marta del Pozo Pérez y M. Ángeles Morata García, respectivamente. El primero de ellos destaca, de un lado, la dificultad de conformar el acceso a la jurisdicción de terceros interesados en la defensa de las mujeres, particularmente en el caso de la persecución del acoso sexual y del acoso por razón de sexo, y, de otro, los errores técnicos que, en este sentido, presenta la ley. El segundo se centra en las dificultades que plantea la técnica relativa a la inversión de la carga de la prueba, que, a juicio de la autora, ha sido diseñada sin la adecuada perspectiva de género y es aplicada con aún menos perspectiva feminista, restándole, así, parte de la importancia que podría tener esta herramienta.

3.2. A varios de los instrumentos al servicio de las políticas públicas para la igualdad (capítulo I del título II de la LOI) se dedican los capítulos XI («Plan estratégico de igualdad de oportunidades, informe periódico y estadísticas. La transversalidad de las políticas públicas»), XII («Los informes de impacto de género en la producción normativa») y XIII («El principio de presencia o composición equilibrada»). Isabel M. Martínez Lozano sintetiza

no sin dificultad el contenido de los arts. 15, 17, 18 y 20 de la ley orgánica, exponiendo el contenido del Plan Estratégico de igualdad de oportunidades, el contenido del informe periódico y en qué consiste el mandato de adecuación de las estadísticas, instrumentos los tres que permiten articular el principio de transversalidad de las políticas de igualdad, que debe estar presente en todos los ámbitos sectoriales. La autora evalúa positivamente estos instrumentos de cara a mejorar la organización, la planificación y el seguimiento de resultados de las políticas públicas desarrolladas para favorecer la consecución de la igualdad material, si bien reconoce las dificultades de evaluar adecuadamente la eficacia real de todos estos mecanismos teniendo en cuenta que su desarrollo, como apuntaba al principio de este comentario, ha coincidido con una crisis económica que ha restringido notablemente la inversión en la dimensión prestacional del derecho a la igualdad.

Por su parte, en el capítulo XII María Macías Jara se muestra crítica con la implantación de los informes de impacto de género en la producción normativa que prevé el art. 19 LOI. La poca doctrina que, en el momento de la elaboración del capítulo, había trabajado sobre este tema se mostraba de acuerdo al afirmar que el instrumento no había encontrado adecuada aplicación debido a la dificultad técnica presente en su elaboración, que exige una presentación inclusiva del contexto social, la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de partida, una previsión de resultados y una valoración como tal del impacto de género. Un contenido este apenas presente en unos pocos de los informes, que, sin embargo, han ofrecido resultados de interés que avalan su importancia. La formación y el acceso a la información y las buenas prácticas aparecen aquí como fundamentales para desarrollar adecuadamente la herramienta, lo que exige una inversión económica en procedimientos que, en épocas de escasez de inversiones, no ha sido realizada por no ser considerada prioritaria por ninguna Administración pública.

Julia Sevilla Merino y Lucía Romani Sancho dedican el capítulo XIII al principio de presencia o composición equilibrada en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que correspondan a los poderes públicos, contenido en el art. 16 LOI y que se desarrolla, por lo que hace a la participación en las convocatorias electorales, en las disposiciones adicionales primera y segunda, esta última modificativa de la LOREG para la inclusión de las llamadas listas paritarias (art. 44 *bis* LOREG). Del contenido de lo expuesto en el capítulo se deriva, y así se contiene en las conclusiones de las autoras, que este aspecto de la LOI fue uno de los más polémicos, como demuestra el hecho de que fuera impugnado ante el Tribunal Constitucional, pero también uno de los más importantes, porque tuvo efectos inmediatos sobre la gestión que los partidos políticos debían hacer de las listas electorales,

y efectos a corto plazo sobre la composición de los Parlamentos. A largo plazo resta por evaluar si ha supuesto también un cambio relacionado con la construcción de los liderazgos políticos, o una modificación de fondo sobre la relación de las mujeres con la vida política primero y con la vida parlamentaria después. La idea de feminizar la política, que va más allá del principio de parificación, aún es un concepto por desarrollar, analizar y aplicar, de modo que rinda sus frutos en el desarrollo de programas políticos y de políticas coherentes con esos programas.

3.3. La acción administrativa para la igualdad (capítulo II del título II de la LOI) es desarrollada ampliamente en los capítulos XIV a XXI. El capítulo XIV, escrito por María Nieves Saldaña, se refiere a la educación para la igualdad, a la que se dedican los arts. 23 a 25 LOI («La educación para la igualdad tras diez años de vigencia de la LOI: déficits y retos»); el capítulo XV, a cargo de Vicenta Tasa Fuster, a las políticas de salud que contempla el art. 27 LOI («La igualdad efectiva de mujeres y hombres en la política de salud»); el capítulo XIX, firmado por Isabel Espín Alba, se refiere a las mujeres rurales, en las que se detiene el art. 30 LOI («Titularidad compartida de las explotaciones agrarias»), mientras que el capítulo XX se centra en las mujeres urbanas de la mano de Inés Sánchez de Madariaga, que se detiene en las cuestiones de urbanismo y vivienda a que se refiere el art. 31 LOI («La igualdad efectiva en las políticas de vivienda y en el planeamiento urbanístico»); por último, el capítulo XXI, elaborado por Arantza Campos Rubio, se dedica a las políticas relativas a mujeres de terceros países articuladas a través de la cooperación al desarrollo que regula el art. 32 LOI —«La igualdad efectiva de mujeres y hombres en la normativa española de cooperación internacional para el desarrollo. De los enfoques de las mujeres en el desarrollo (MED) al enfoque de género en el desarrollo (GED)»—.

En medio de todos ellos, y rompiendo la perfecta lógica que sostiene la estructura del libro, los capítulos XVI a XVIII permiten a Rosario Tur Ausina, Estela Bernard Monferrer y Amalia Rodríguez González detenerse en la cuestión de los medios de comunicación desde tres perspectivas distintas («La igualdad efectiva de mujeres y hombres en los medios de comunicación»; «La autoridad audiovisual y la igualdad efectiva», y «La Ley de Igualdad efectiva y la publicidad comercial discriminatoria»). Estos capítulos, evidentemente, no se refieren a las políticas públicas en sentido estricto, sino que van más allá, y la propia ley les destina un título, el III, dedicado a Igualdad y Medios de Comunicación, donde no solo se hace referencia a las políticas —ahí sí públicas— que han de desarrollarse en materia de igualdad en los medios de comunicación de titularidad pública (incluyéndose la mención específica a RTVE, a la agencia EFE y a la autoridad audiovisual), sino

también a las empresas privadas que desarrollan actividades en el ámbito de la comunicación o de la publicidad.

La contratación pública y las subvenciones, que se incluyen en los arts. 33 a 36 LOI, también rompiendo el orden de presentación de los preceptos de la ley, no son, sin embargo, olvidados en esta obra, y encontraremos los comentarios al respecto que elabora Beatriz Belando Garín en el capítulo XXVI («Igualdad efectiva en la Administración pública»). Este no es un tema muy trabajado por la doctrina administrativista, aunque existen algunos artículos en relación con él y varias guías de buenas prácticas de Administraciones autonómicas de entre las que destaca la de Navarra. Las pocas autoras que se han detenido en el comentario de estos preceptos, incluyendo la que desarrolla la cuestión en esta obra, ponen de manifiesto la importancia de desplegar todo el potencial posible de estos preceptos de la ley, porque su adecuada implantación condiciona la actuación administrativa, pero también la de los actores privados que, en forma de contratistas o de solicitantes de ayudas públicas, se relacionan con la Administración pública, de modo que se genera una mutua influencia positiva en materia de igualdad que puede revertir en un cambio de cultura empresarial a medio-largo plazo.

3.4. El título IV de la ley se consagra al derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, estructurándose en cuatro capítulos destinados a la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral (arts. 42 y 43 LOI), la conciliación (art. 44 LOI), los planes de igualdad en las empresas (arts. 45 a 49 LOI), y el distintivo empresarial en materia de igualdad (art. 50 LOI). De todas estas disposiciones normativas, el libro se centra en el examen de las medidas específicas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en las empresas (art. 48 LOI), tema tratado por Fernando de Vicente Pachés en el capítulo XXII («Los protocolos de actuación frente al acoso sexual y el acoso por razón de sexo»); en el tema de la promoción de la igualdad en la negociación colectiva (art. 43 LOI), que desgrana Jaime Cabeza Pereira en el capítulo XXIII («Igualdad efectiva de mujeres y hombres en la negociación colectiva»); en los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral (art. 44 LOI), que se explican en el extenso tema homónimo escrito por Nuria Reche Tello (capítulo XXIV), y en los planes de igualdad y distintivos de igualdad en las empresas, que se desarrollan conjuntamente en el capítulo XXV, que firma Gemma Fábregat Monfort. La obra trata también el tema de la igualdad en la responsabilidad social de las empresas, que, por alguna razón que se me escapa, la ley no integra en este título IV, sino que desplaza a un posterior título VII, corriendo a cargo de María José Senent Vidal la explicación del concepto y el régimen jurídico de la conocida como responsabilidad social empresarial de género. En la mayor parte de los

capítulos dedicados a la promoción de la igualdad en el empleo que no depende de las Administraciones públicas se pone de manifiesto la falta de voluntad del legislador para constreñir a las empresas a adoptar determinadas medidas allí donde no basta con reconocer derechos individuales del trabajador. Cuando no hablamos de derechos subjetivos, sino de ajustes razonables, la densidad normativa de la norma desciende de forma brusca, y la buena fe o convicción del empleador pasan a ocupar un papel fundamental en el adecuado cumplimiento de la norma, con lo que conceptos como *compliance*, corresponsabilidad social, integración voluntaria, creación de valor o factor de calidad empiezan a jugar un papel hasta ahora desconocido en las acciones para la promoción de la igualdad. El lenguaje aquí es un lenguaje empresarial y la igualdad forma parte de él de un modo que aún se me antoja difícil de entender, por más que los textos que integran el libro hagan un notable esfuerzo por concretar en qué se traducen todos estos conceptos en términos jurídicos.

3.5. El principio de igualdad en el empleo público, al que se refiere el título V de la LOI, es desarrollado con carácter genérico por Beatriz Belando Garín, autora también del trabajo sobre contratación pública y subvenciones con perspectiva de género, en el capítulo XXVII («Igualdad efectiva en el empleo público»), mientras que los capítulos XXVIII, a cargo de la magistrada Inmaculada Montalbán Huertas, y XXIX, escrito por Amalia Martínez Amate, se refieren, respectivamente, a la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el Poder Judicial y a la igualdad efectiva en las Fuerzas Armadas, dos colectivos muy particulares de los cuales solo el segundo encuentra mención expresa en la ley (arts. 65 y 66 LOI). Las dificultades de promoción dentro de la carrera se identifican como un problema común, pese a que poco a poco se hayan ido superando las barreras de acceso y pese a las diferencias notables entre ambos colectivos profesionales.

3.6. Por último, el capítulo XXX, firmado por Marta Otero Crespo, se detiene en la exposición del contenido y eficacia del título VI de la LOI, hablando de la igualdad de trato en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

IV

Las partes tercera («La tutela multinivel del derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres») y cuarta del libro («La igualdad efectiva de mujeres y hombres en cifras») son mucho más cortas y recogen los cuatro últimos capítulos del volumen. En la tercera parte, Paloma Durán y Lalaguna analiza la

ley desde una perspectiva internacional (capítulo XXXII, «Una lectura de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres desde Naciones Unidas»), Ángela Figueruelo Burrieza, desde una perspectiva latinoamericana (capítulo XXXIII, «La legislación sobre la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en los países de la OEA: estado de la cuestión»), y Marta F. León Alonso, desde la óptica subestatal de las comunidades autónomas («El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres en las comunidades autónomas»). Con este análisis se pone de manifiesto la necesidad de abordar la promoción de la igualdad desde todos los frentes políticos y desde todos los ordenamientos que integran el sistema, habida cuenta de que se trata de un problema global, que se aborda desde parámetros conceptuales sumamente próximos, independientemente de que lo abordemos desde la perspectiva internacional, nacional o infraestatal.

Finalmente, el capítulo XXXV («Diez años de la ley de igualdad en cifras») da ocasión a Capitolina Díaz Martínez y Viktor Navarro Flecher para ilustrar con cifras, tablas y gráficos las dificultades de implantación y cumplimiento de la norma que se han ido desgranando en las páginas previas, centrándose en la cuestión de la igualdad en el ámbito laboral, en la educación, en la salud, en la Administración General del Estado y en la toma de decisiones. Y las cifras son sumamente elocuentes, si bien quizá hubiera sido más apropiado intercalarlas en los capítulos que trataban de cada uno de los ámbitos temáticos aludidos y desarrollados en la parte II del libro. Obviamente eso hubiera dificultado gestionar la autoría de los capítulos y sistemáticamente tiene mucha más visibilidad esta opción editorial. Pero no por ello dejo de preguntarme si no sería más adecuado integrar en las explicaciones cifras y letras, de modo que lo escrito y observado desde la abstracción jurídica venga inmediatamente corroborado por las cifras, que ofrecen una fórmula de medición, de entre muchas otras, para calibrar la verdadera eficacia de la aplicación de una norma.

V

El libro es un trabajo de referencia, pero no una obra de lectura. Quizá de la mera lectura de la exposición del elenco de contenidos se haya podido deducir esto fácilmente.

Resulta casi imposible abordarlo desde la primera a la última página por su extensión. Esto es una obviedad, no una crítica. Porque obviamente no era el objetivo de la directora y el director de la obra proponer al lector un trabajo accesible como lectura lineal, sino una obra enciclopédica a la que acudir para

consultar, puntualmente, los muy diversos aspectos que se tratan en sus páginas. De ahí también mi interés, en este breve comentario, por detallar en extenso todos esos contenidos.

En suma, a pesar de su coherencia y unidad, me da la sensación de que el trabajo quedará para consulta fragmentaria de quien, buscando una especialización profunda, trate de analizar no solo el contenido *stricto sensu* de la Ley Orgánica de Igualdad, sino el porqué y el para qué de cada uno de los preceptos de la norma, y el cómo llegar a su máximo nivel de cumplimiento o a su más adecuado modelo de reforma. Han sido varios los momentos en que la lectura me ha llevado a pensar cuán interesante habría sido un libro breve, hecho con las conclusiones y las propuestas de cada capítulo y formulado como una hoja de ruta, como una guía para la aplicación de la ley. Quizá no sea una mala idea que los autores, o quizá quienes han coordinado un trabajo tan difícil de llevar a término, se lo planteen como proyecto a medio plazo.

Y quisiera terminar con la misma idea que expresé al inicio de este comentario. El libro parte de la norma, para ir mucho más allá de la norma, explicando sus logros, sus insuficiencias y los desafíos que su plena aplicación plantea, como metáfora de los logros, insuficiencias y desafíos de una sociedad y un sistema jurídico que proclaman a las mujeres como iguales a los hombres, constituidos en regla, y, por tanto, en tercio de comparación, pero que no las hacen realmente iguales. Porque una reflexión consciente como la que aborda el trabajo lleva a la conclusión de que tal proclamación es meramente formal. Estando en el camino de la igualdad, no se ha llegado a la meta, y si bien la ley en sentido amplio y también la ley comentada pueden ser una guía para alcanzar esa meta, lo cierto es que esta guía no hace la totalidad del camino. El camino está por hacer.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Gálvez, L. y Rodríguez, P. (2011). La desigualdad de género en las crisis económicas. *Investigaciones Feministas*, 2, 113-132.
- Gómez Fernández, I. (2006). Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después. *Estudios de Deusto*, 54 (1), 61-98. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-54\(1\)-2006pp61-98](https://doi.org/10.18543/ed-54(1)-2006pp61-98).
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Madrid: Ariel.
- Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*. Barcelona: Paidós.
- Poyatos Matas, G. (2019). Juzgar con perspectiva de género: una metodología vinculante de justicia equitativa. *iQual: Revista de Género e Igualdad*, 2, 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/iQual.341501>.

- Varela, N. (2019). *Feminismo 4.0. La cuarta ola*. Barcelona: Ediciones B.
- Ventura Franch, A. y García Campá, S. (2018). *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*. Pamplona: Aranzadi.