

Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja [BOE-A-2023-11337]

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO COMO PRINCIPIO DE ACTUACIÓN DIRIGIDO A LOS PODERES PÚBLICOS

El 25 de abril de 2023 el Boletín Oficial de La Rioja publicaba la Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja¹. Una norma importante —a nivel autonómico— que evidencia los avances normativos en materia de igualdad. Avances que llevan de suyo la consolidación de aspectos conceptuales centrales en materia de igualdad de mujeres y hombres y de no discriminación. Una norma que viene a suplir ese vacío normativo en materia de igualdad de mujeres y hombres a nivel autonómico. Y es que, si bien es cierto que en la comunidad autónoma de La Rioja se contaba desde 2011 con una norma específica en materia de violencia de género (véase la Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja, actualizada en 2022 fruto de la aprobación de la Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de Género en La Rioja), no es hasta la aprobación de la norma objeto de comentario en 2023 cuando a nivel autonómico se cuenta con un instrumento jurídico específico sobre la materia y, además, vinculante para todos los Poderes Públicos y Administraciones Públicas. De ahí su relevancia en el momento actual.

La Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja marca un antes y un después en el abordaje jurídico —a nivel autonómico— en materia de igualdad de mujeres y hombres. Esto es así en la medida en que se observa, en su articulado, aspectos muy novedosos y que solamente leyes aprobadas recientemente lo incorporan de forma expresa, fruto de todo el avance normativo y jurisprudencial de los últimos años en España y, por supuesto, a nivel internacional. Sirva como ejemplo la incorporación como principio rector dirigido a las Administraciones Públicas de la implementación de la perspectiva de género como metodología específica de análisis para el desarrollo de las políticas y acciones públicas en materia de igualdad. Consúltese el artículo 4 de la norma en cuestión en donde bajo el rótulo de «Principios generales», en su apartado 2, se referencia lo siguiente: «La integración transversal de la perspectiva de género en todas las políticas y acciones públicas». A su vez, téngase en cuenta la definición que el texto normativo recoge sobre la materia (artículo 3, apartado 3):

1. Consúltese el texto íntegro de la Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja en la siguiente dirección url: http://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletinvisor_Servlet?referencia=24895970-1-PDF-553335 [27 abril 2023].

Perspectiva o enfoque de género: Estrategia destinada a lograr que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales. Esta estrategia integra tanto intervenciones específicas de género como la integración de la perspectiva de género en áreas relevantes, a fin de garantizar la integración de la igualdad de género en el trabajo sustantivo de todos los sectores.

Junto a la definición anterior, el propio artículo 3 recoge otras definiciones importantes en la medida en que cabe prever que, a nivel metodológico, coadyuven a la propia eficacia de la norma. Sirvan como ejemplo las siguientes: transversalidad de género, conciliación y corresponsabilidad, estereotipos de género, segregación profesional, discriminación múltiple, brecha de género, coeducación y discriminación indirecta.

Se echa en falta, no obstante, dada la confusión actual entre sexo y género (TORRES, 2022)², y dada la relevancia constitucional de ambos conceptos en tanto en cuanto se erigen en categorías analíticas del discurso jurídico (TORRES, 2019)³, una delimitación normativa clara —en el marco de lo dispuesto a nivel internacional-regional en el Convenio de Estambul—. Téngase en cuenta que el «sexo», en tanto que categoría de análisis jurídico, es una categoría que tiene reconocimiento constitucional (artículo 14 CE) y que resulta clave para la tutela de los derechos de las mujeres. Repárese en aquellos derechos cuyas narrativas jurídicas se ciernen sobre el cuerpo (biológico) de las mujeres. Desde esta óptica de análisis el artículo 3 de la Ley 7/2023, de 20 de abril, se habría enriquecido en cuanto a ofrecer estándares de seguridad jurídica reforzados. En la misma línea cabría aludir a la oportunidad perdida de diferenciar, a nivel normativo y conceptual, entre discriminación múltiple y discriminación interseccional. Téngase en cuenta que, si bien la Ley 7/2023 define la «discriminación múltiple», no hace lo mismo con la «discriminación interseccional», a pesar de que la interseccionalidad aparece recogida, en tanto que principio rector de actuación, en el artículo 4 de la norma mentada, siendo su delimitación normativa la que se extracta a continuación:

... comprende las técnicas de análisis y planificación que tienen en cuenta la interacción que se produce cuando concurren el género y otras causas de discriminación previstas en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, con el objetivo de atender a la diversidad de las mujeres, mediante la puesta en marcha de mecanismos de antidiscriminación de acción integral.

2. TORRES DÍAZ, M. C. 2022: «El 'sexo' como categoría jurídica de relevancia constitucional. Debates actuales para la tutela de los derechos de las mujeres». En G. Campanelli, H. Frazao y C. Luzzi (coords.): *La tutela dei diritti umani tra giurisdizioni interne e sovranazionali: profili teorici, sostanziali e processuali. Scritti scelti a partire dal CAF 2021*. México: Università di Pisa e Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Quétaro, 147-169.

3. TORRES DÍAZ, M. C. 2019: «Mujeres y derechos: la categoría 'género' como garantía constitucional y la perspectiva de género como metodología jurídica». *Revista lus Inkarri*, 2019, 8: 35-67. (Perú: Universidad Ricardo de Palma).

Al hilo de la definición anterior, resulta pertinente poner en valor el reconocimiento normativo de la discriminación interseccional como una forma específica y autónoma de discriminación del sistema sexo-género en donde, a partir de la identificación de base de la discriminación por razón de sexo, se advierten otros factores de discriminación que se van superponiendo a esa primigenia discriminación. En definitiva, resulta crucial que las nuevas normas en materia de igualdad sean capaces de incorporar —como principios rectores de actuación— junto al enfoque de género el enfoque interseccional, siendo conscientes de que la interseccionalidad no se puede abordar sin tener en cuenta cómo han operado tradicionalmente (y operan) las narrativas del género sobre el sexo (lo biológico) de los sujetos, específicamente de las mujeres.

Partiendo de estos postulados, la norma objeto de comentario, a nivel organizativo, prevé la creación del Instituto para la Igualdad como un organismo con rango de dirección general y cuyas competencias y/o funciones se centrarán, entre otras, en la elaboración del Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres; en el impulso, asesoramiento, coordinación y evaluación de las políticas de igualdad; en la promoción de medidas de acción positiva; en la elaboración del informe anual sobre la igualdad de mujeres y hombres en La Rioja; en garantizar la aplicación transversal del principio de igualdad real y efectiva, etc. Junto al Instituto para la Igualdad, la norma también prevé la creación de Unidades para la Igualdad de mujeres y hombres, la Comisión Interdepartamental para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como el Consejo de Participación para la Igualdad, siendo, este último, configurado como un órgano consultivo y de participación superior en la comunidad autónoma de La Rioja en materia de igualdad de mujeres y hombres.

En lo que atañe a medidas específicas para la promoción de la igualdad en la actuación de la Administración de la comunidad autónoma de La Rioja, resulta de interés significar las medidas destinadas a garantizar la representación equilibrada de mujeres y hombres. En este punto, el artículo 21 —bajo el rótulo «Representación equilibrada de mujeres y hombres»— se compromete a garantizar la paridad entre mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración autonómica y de los entes que integran su sector público, siendo este mismo principio el que se deberá seguir para la designación de los órganos colegiados, su modificación y/o renovación. Sin duda, se está ante una medida muy importante desde el punto de vista de la participación (y visibilización) de las mujeres a nivel institucional. No obstante, repárese que, si bien es cierto que el rótulo de la norma alude a «representación equilibrada», el contenido del precepto en cuestión va más allá al hablar de «paridad». Los porcentajes para cumplir con dicha exigencia normativa difieren cuando se habla de representación equilibrada (40-60 %) respecto a la paridad (50-50 %).

Otra medida que requiere ser mencionada es la correspondiente a los informes de impacto de género. En este punto, el artículo 22 señala que la Administración de la comunidad autónoma de La Rioja incorporará un informe de impacto de género en los proyectos de disposiciones de carácter general y en los planes de especial relevancia

económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno. Todo ello como medida específica focalizada a garantizar la incorporación del principio de igualdad real y efectiva de mujeres y hombres. Sin duda, los informes de impacto de género no se pueden ni deben minusvalorar dado su contenido y finalidad. Un contenido que obliga a llevar a cabo una estimación del impacto potencial de cualquier proyecto normativo segregado por sexo, identificando cualquier consecuencia o efecto adverso, así como las medidas dirigidas a neutralizar los impactos negativos, coadyuvando —de esta forma— a promover y garantizar que la igualdad sea real y efectiva. Junto a los informes de impacto de género, la norma también prevé en su artículo 23 la necesidad de implementar el enfoque de género a nivel presupuestario. De ahí que se aluda de forma expresa a que el Proyecto de Ley de Presupuestos a nivel autonómico vaya acompañado de un informe de impacto de género que analice las actuaciones para adecuar el gasto a las necesidades específicas de mujeres y hombres, a efectos de avanzar en la erradicación de las desigualdades. Junto a todo lo comentado, mención especial cabe realizar a las medidas de igualdad dirigidas a la contratación pública en conexión con las llamadas cláusulas sociales de género en el marco de la responsabilidad social corporativa. Medidas que se concretan, entre otras, en la inserción en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de criterios de desempate que prioricen la adjudicación de los contratos a aquellas empresas que hayan adoptado medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral.

En el ámbito de la capacitación del personal al servicio de la Administración de la comunidad autónoma, el artículo 26 resulta central, ya que apuesta por una formación con perspectiva de género: básica, progresiva y permanente en materia de igualdad de mujeres y hombres. Asimismo, se prevé que en los procesos de selección para el acceso a la función pública se incluyan contenidos relativos a la legislación de igualdad real y efectiva y su aplicación a la actividad administrativa. Obviamente, será preciso delimitar y determinar a qué se alude con esa referencia específica a nivel formativo de «formación básica» y cuál es su contenido.

La norma de igualdad autonómica a partir del Título III recoge, por áreas de intervención, distintas medidas para promover la igualdad de mujeres y hombres. En este punto, cabría reseñar a nivel educativo la alusión expresa al respeto de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres y al enfoque de género en la transferencia de conocimientos para el fomento del desarrollo integral de las personas al margen de estereotipos o roles de género. En esta misma línea, la norma apuesta por proyectos coeducativos en los centros educativos que fomenten relaciones afectivas igualitarias y sin violencia basadas en el buen trato. Se habla también de la elaboración de una guía marco por parte de la Consejería para la creación de un Plan de Igualdad en cada centro educativo. A nivel curricular se apuesta por currículos que eliminen prejuicios y estereotipos de género, prevengan la violencia contra las mujeres, desarrollen habilidades sociales y la gestión emocional, así como promuevan la resolución pacífica de conflictos. Las medidas dirigidas al ámbito educativo se extienden a los Consejos Escolares, así como a la formación del personal docente. En lo que atañe a

la Inspección educativa se insta a que la Inspección Técnica Educativa del Gobierno de La Rioja sea la encargada de velar por el cumplimiento de los principios y valores en materia de igualdad, supervisando materiales curriculares, didácticos y programaciones.

Junto a las medidas en el ámbito educativo, la ley autonómica incorpora medidas para fomentar la igualdad en la cultura y el deporte (artículo 36); en el trabajo y el empleo (artículos 38 y siguientes); en materia de conciliación de la vida laboral, familiar y personal (artículos 51 y siguientes), etc. Especial atención en materia de conciliación cabe prestar a su articulación jurídica en la medida en que la norma alude a la responsabilidad como un «derecho» y «deber» de compartir responsabilidades familiares, tareas domésticas y de cuidado y atención, así como en lo que atañe a una distribución equitativa del tiempo.

En el ámbito de la salud (artículos 56 y siguientes) se aboga específicamente por la integración de la perspectiva de género en las políticas de salud, específicamente en los programas dirigidos solo a mujeres (en el ámbito sexual y reproductivo), o que afecten mayoritariamente a las mujeres o tengan relación con el ciclo vital. También merece espacio en las presentes líneas las medidas de igualdad en el ámbito del urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, medioambiente y desarrollo rural (artículos 60 y siguientes). De nuevo es la perspectiva de género, en tanto que principio rector, el principio a incorporar en las políticas y programas sobre la materia, fomentando la participación de las mujeres en el diseño y la ejecución de este tipo de políticas y apostando por crear espacios seguros, enmarcado en lo que se cataloga como «ciudades sin riesgo» para las mujeres. Dentro de este tipo de políticas, se incluyen las relativas al desarrollo rural (artículo 61), en donde se prevé incorporar acciones dirigidas a incentivar la cotitularidad en las explotaciones agrarias, visibilizar el trabajo de las mujeres en el medio rural y sus aportaciones a la economía, fomentar el asociacionismo y el empoderamiento de las mujeres y el acceso a la formación de estas. Asimismo, cabe citar las medidas dirigidas a fomentar la participación política y social de las mujeres y niñas (artículos 62 y 63), sin olvidar acciones específicas dirigidas a las mujeres jóvenes (artículo 64) relacionadas con la educación sexual y afectiva, prevención y detección de la violencia de género, integración laboral con el fin de detectar y eliminar situaciones de discriminación en el acceso al empleo y evitar la precariedad laboral. También cabe reseñar las medidas de igualdad a implementar en el transporte (artículo 65). En este punto se insta a las Administraciones Públicas a que incorporen la perspectiva de género en la planificación de los transportes y la movilidad. La perspectiva de género en este ámbito requerirá analizar las pautas de movilidad poblacional a fin de diseñar una movilidad en donde se reduzcan los tiempos de los desplazamientos, se facilite la proximidad y los itinerarios cotidianos relacionados con la organización de la vida familiar.

Junto a todo lo comentado, la norma incorpora un Título IV «Régimen sancionador». En dicho apartado se tipifican acciones y omisiones relacionadas con la normativa estatal y autonómica de igualdad. En este sentido, la norma clarifica que, sin perjuicio

de otro tipo de responsabilidades (civil, penal, etc.) y de las atribuciones inspectoras y sancionadoras en el ámbito laboral, en lo que atañe a la responsabilidad administrativa se actuará ante acciones u omisiones que pudieran ser constitutivas de infracción en materia de igualdad real y efectiva, pudiéndose imputar a la persona física o jurídica, pública o privada que «por acción u omisión, incurra en los supuestos tipificados en este título». Sin duda, se está ante un título que cobra relevancia en cuanto insta a cumplir con la normativa de igualdad.

La norma, siguiendo el modelo administrativo sancionador, califica las infracciones en leves, graves y muy graves, correlacionando las sanciones en función de la conducta infractora, pudiendo ir la sanción desde apercibimiento o multa de hasta 1.000 euros hasta multas de entre 15.000-30.000 euros para las infracciones calificadas como muy graves. A nivel procedimental y de tramitación del expediente sancionador, la norma recurre a los principios en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como a la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Sin duda, se está ante una norma importante en materia de igualdad de mujeres y hombres y no discriminación por razón de sexo, en consonancia con las demandas ciudadanas actuales. Demandas que obligan a legislar de una forma más ambiciosa en comparación con las primeras normas específicas sobre la materia, en donde, por ejemplo, la perspectiva de género como principio rector —a nivel metodológico— venía siendo una exigencia meramente testimonial. Los mismos comentarios serían extensibles en materia de incumplimiento de la normativa de igualdad. Repárese que introducir medidas sancionadoras de forma específica refuerza y, por ende, revaloriza este tipo de normas enviando un mensaje muy claro a nivel institucional a las administraciones y poderes públicos, así como a la ciudadanía en general.

Llegados a este punto, habrá que estar a los términos de su desarrollo e implementación en los diferentes ámbitos de aplicación. Todo ello a efectos de su evaluación pro futuro en aras de poder determinar el grado de su eficacia y los resultados obtenidos.

Dra. María Concepción TORRES DÍAZ
Abogada y Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Alicante
concepcion.torres@ua.es