

Proyecto de Ley Orgánica de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres

[BOCG-15-A-1-1]

LA NECESARIA EXIGENCIA DE LA PARIDAD EN LOS ÁMBITOS DE TOMA DE DECISIONES Y PUESTOS DE RESPONSABILIDAD

El 15 de diciembre de 2023 el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* publicaba el Proyecto de Ley Orgánica de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres [[XV Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley. 15 de diciembre de 2023. núm. 1-1](#)]. Un proyecto de ley que se torna clave para avanzar en la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el momento actual. Máxime si se tiene en cuenta que su ámbito de acción no es otro que el de la toma de decisiones. Un ámbito prioritario si a lo que se aspira es a consolidar la senda iniciada en 2007 con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres. Y es que si algo ha quedado claro en estos últimos 15 años es que son necesarias las políticas de acción positiva para avanzar en igualdad y para visibilizar la presencia y las aportaciones de las mujeres en distintos ámbitos. De ahí la importancia del proyecto normativo presentado en tanto en cuanto pretende incidir en la esfera de la toma de decisiones. Una esfera central, pero que, sin embargo, ha ocupado un lugar secundario en la senda igualitaria.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica alude a la calidad de un sistema democrático, vinculando dicha calidad con el «grado de igualdad de mujeres y hombres». Recuerda el sustento constitucional del principio de igualdad (arts. 9.2¹ y 14² CE), así como la proscripción de toda forma de discriminación³ en atención a la nor-

1. La dicción literal del párrafo 2 del artículo 9 de la CE es del siguiente tenor: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

2. El artículo 14 de la CE dispone: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

3. Especial atención cabe prestar a la dicción literal del artículo 1 de la CEDAW. El precepto reza lo siguiente: «A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera».

mativa internacional (CEDAW, 1979). Más reciente en el tiempo, alude a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) en aras de garantizar las mismas oportunidades a mujeres y niñas respecto a hombres y niños. En este punto, la exposición de motivos se detiene en el objetivo 5: «lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas». En el marco europeo, el proyecto normativo se hace eco de la Recomendación Rec (2003)3 del Comité de Ministros-as sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas, pres-tando especial atención a la delimitación conceptual de «participación equilibrada». Significa lo siguiente:

[...] una tasa de participación de al menos el cuarenta por ciento de cada sexo en los puestos de representación y decisión como umbral de paridad para eliminar posibles sesgos de género en los procesos de toma de decisiones.

Especial mención cabe realizar a la [Recomendación sobre «Igualdad de Género en la Vida Pública» de la OCDE \(2015\)](#), en donde se insta a los Estados miembros a avanzar en el equilibrio de mujeres y hombres «al nivel más alto en la vida pública desarrollando un marco integral que favorezca una representación equitativa de mujeres y hombres en cargos decisorios y otros puestos de responsabilidad en instituciones públicas». Como medidas específicas para alcanzar el objetivo anterior la OCDE alude a la necesidad de adoptar medidas reguladoras o voluntarias globales para impulsar la igualdad de género en órganos parlamentarios y ejecutivos, incluidos los comités parlamentarios y los puestos directivos. Como ejemplos de buenas prácticas la OCDE cita el establecimiento de cuotas o cupos, leyes paritarias, sistemas de alternancia entre candidatos de distinto sexo en las listas de partido, vincular la financiación pública de los partidos con el porcentaje de hombres y mujeres entre sus candidatos, etc. En la misma línea, se insta a medidas que permitan un acceso equitativo a los puestos de alto funcionariado público y nombramientos judiciales; implantar prácticas laborales respetuosas con la conciliación entre la vida laboral y personal al más alto nivel de las instituciones públicas y favorecer la instauración de unas condiciones de trabajo que tengan en cuenta la perspectiva de género; hacer un seguimiento sistemático del estado de la representación equitativa según el sexo en las instituciones públicas, incluidos los puestos directivos y los distintos grupos y categorías ocupacionales, así como estudiar medidas que den respuestas a las causas originarias de la escasa representación femenina en cargos decisorios y puestos de responsabilidad.

Las propuestas de la OCDE permiten inferir lo mucho que queda por avanzar en la senda igualitaria en un ámbito muy concreto como es en la toma de decisiones y puestos de responsabilidad. Repárese que en España desde el año 2007⁴ contamos con una norma que fue pionera en políticas de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

4. Consúltense la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres [[BOE-A-2007-6115](#)].

Una ley-código troncal (avalada constitucionalmente)⁵ que ha resultado clave en estos últimos 15 años, pero que evidencia que todavía quedan reductos resistentes a la incorporación paritaria de mujeres en lo que atañe a los puestos de responsabilidad y toma de decisiones. Un claro ámbito de ejercicio de poder. En este contexto, el proyecto normativo presentado se torna imprescindible para romper el «techo de cristal» existente. Y es que no se puede hablar de igualdad efectiva y real de las mujeres si en las esferas de poder y toma de decisiones la presencia de estas se mueve ajena a la horquilla de mínimos que supone la presencia y/o composición equilibrada (40-60).

En estos términos se expresó la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) en el 65.º periodo de sesiones en marzo de 2021 en donde bajo el rótulo «[La participación de las mujeres y la adopción de decisiones por ellas de forma plena y efectiva en la vida pública](#)» coligió pedir a los gobiernos el establecimiento de objetivos específicos para alcanzar el equilibrio en el ejercicio del poder ejecutivo, legislativo y judicial, en todos los niveles y áreas, así como acciones positivas y medidas temporales especiales apropiadas, como cuotas, designaciones o programas de prácticas.

Teniendo en cuenta las anteriores premisas, el proyecto normativo se acomoda a una serie de principios como son los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Como recoge su exposición de motivos, los principios de necesidad y eficacia son claros en la medida en que se trata del único instrumento jurídico capaz de poder garantizar la representación paritaria y la participación equilibrada en órganos de gobierno y de decisión, tanto en el sector público como en el privado. En lo que atañe al principio de proporcionalidad, las modificaciones normativas previstas en normas tan importantes como la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del [Régimen Electoral General](#); Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del [Tribunal Constitucional](#); Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del [Consejo de Estado](#); Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el [Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal](#); Ley Orgánica 2/1982, de 1 de mayo, del [Tribunal de Cuentas](#); Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del [Poder Judicial](#); Ley 40/2015, de 1 de octubre, del [Régimen Jurídico del Sector Público](#); Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre [Colegios Profesionales](#), y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del [Gobierno](#), se adecúan a la doctrina constitucional en materia de igualdad y no discriminación. Por su parte, el principio de seguridad jurídica se refuerza al concretar el porcentaje de personas del sexo menos representado que será exigible en las listas electorales, en la designación

5. Véase la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero. Cuestión de inconstitucionalidad 4069-2007 y recurso de inconstitucionalidad 5653-2007 (acumulados). Promovidos por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife y por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, en relación con el artículo 44 bis y concordantes de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, redactados por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres [[BOE-T-2008-3852](#)].

de personas titulares de vicepresidencias, de ministerios, de otros órganos superiores y directivos, etc.

Centrando las líneas que siguen en las modificaciones normativas específicas se rían de destacar las siguientes:

1. Modificación del artículo 44bis de la LO 5/1985, de 19 de junio. La propuesta queda recogida en los siguientes términos: «1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados y diputadas al Congreso, municipales, de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares, diputados y diputadas al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición paritaria de mujeres y hombres, integrándose las listas por personas de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa. 2. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en el anterior apartado [...]».
2. Modificación del apartado 1 del artículo 16 de la LO 2/1979, de 3 de octubre. La propuesta queda concretada como sigue: «Uno. Los Magistrados del Tribunal Constitucional serán nombrados por el Rey, a propuesta de las Cámaras, del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial, en las condiciones que establece el artículo ciento cincuenta y nueve, uno, de la Constitución. Los órganos que han de realizar las propuestas de nombramiento garantizarán el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, de forma que aquellas incluyan como mínimo un cuarenta por ciento de cada uno de los sexos. Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara».
3. Modificación del artículo 7 de la LO 3/1980, de 22 de abril. La redacción propuesta se articula de la siguiente forma: «En el nombramiento de los Consejeros Permanentes se garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres de forma que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento de aquéllos».
4. Modificación del apartado Uno del artículo 14 de la Ley 50/1981, de 30 de noviembre. La redacción propuesta es la siguiente: «Uno. El Consejo Fiscal se constituirá, bajo la Presidencia del Fiscal General del Estado, por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Jefe Inspector y nueve Fiscales pertenecientes a cualquiera de las categorías. Todos los miembros del Consejo Fiscal, excepto el Fiscal General del Estado, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal Inspector, se elegirán, por un periodo de cuatro años, atendiendo al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, de forma que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento de los Vocales electos, por los miembros del Ministerio Fiscal en servicio activo, constituidos en un único colegio electoral en la forma que reglamentariamente se determine».
5. Modificación de los apartados 1 y 2 del artículo 567 de la LO 6/1985, de 1 de julio. La modificación articulada es del siguiente tenor: «1. Los veinte Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán designados por las Cortes Generales del modo establecido en la Constitución y en la presente Ley Orgánica, atendiendo al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres. 2. Cada una de las Cámaras elegirá,

por mayoría de tres quintos de sus miembros, a diez Vocales, cuatro entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión y seis correspondientes al turno judicial, conforme a lo previsto en el Capítulo II del presente Título. En dicha elección, cada una de las Cámaras garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres de forma que entre los diez vocales se incluya como mínimo un cuarenta por ciento de cada uno de los sexos».

6. Modificación del artículo 12 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. La propuesta normativa reza lo siguiente: «2.bis. En el nombramiento de las personas titulares de las Vicepresidencias y los Ministerios se garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, de forma que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento en su conjunto».

Sin ánimo de agotar todas las referencias propuestas de modificación normativa que incorpora el proyecto normativo, sucintamente cabría colegir lo siguiente:

- a) Los datos estadísticos de organismos internacionales y nacionales relacionados con la presencia de mujeres y hombres en las más altas esferas de representación y participación política evidencian la necesidad de la norma proyectada en la medida en que se advierte una infrarrepresentación de mujeres en la toma de decisiones y puestos de responsabilidad.
- b) Los mismos comentarios serían extensibles teniendo en cuenta la normativa afecta a nivel internacional que hace incompatible hablar de «democracia avanzada» si la igualdad de mujeres y hombres no está garantizada.
- c) El proyecto normativo diferencia entre paridad y representación y/o composición equilibrada. De ahí que se haga necesario analizar en qué términos la exigencia normativa habla de paridad y en qué supuestos la exigencia va a ser presencia equilibrada. Esta diferencia resulta clave si de lo que se trata es de visibilizar a las mujeres y sus aportaciones.
- d) Se observa que el proyecto normativo utiliza un lenguaje no inclusivo, advirtiéndose del uso del masculino genérico, lo que no resulta acorde con la visibilidad y presencia de las mujeres. Repárese que se habla de «magistrados», «diputados», etc.
- e) Se hace necesario incorporar mecanismos de evaluación del impacto de la norma proyectada una vez entre en vigor, así como mecanismos de supervisión y exigencia para garantizar su cumplimiento.

Al hilo de lo expuesto, bienvenido el proyecto normativo. No obstante, habrá que esperar a ver en qué términos queda tras su tramitación parlamentaria y su publicación definitiva en el *Boletín Oficial del Estado*. Será a partir de ese momento cuando cabrá realizar análisis que permitan profundizar más en la naturaleza jurídica de los cambios normativos incorporados en materia de igualdad y en su eficacia jurídica.

María Concepción TORRES DÍAZ
Doctora en Derecho
Profesora de Derecho Constitucional y abogada
Universidad de Alicante
concepcion.torres@ua.es