

DEL TRATAMIENTO JURÍDICO, A LA REALIDAD Y EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS EN IGUALDAD DE GÉNERO

LEGAL TREATMENT, TO THE REALITY AND EFFECTIVENESS OF THE POLICIES ON GENDER EQUALITY

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ*

Donde la igualdad no se discute, allí también hay subordinación
George Bernard Shaw

El género humano tiene, para saber conducirse, el arte y el razonamiento
Aristóteles

Resumen: En una sociedad en la que existe la desigualdad de género, se violan derechos y libertades. Uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho es el principio de igualdad. Desde un punto de vista jurídico se reconoce la igualdad de todas las personas ante la Ley, pero hace falta además que se produzcan cambios sociales y estructurales que hagan de ese principio constitucional, una igualdad real y efectiva. El Estado social y democrático de Derecho requiere que las políticas públicas que desarrolla introduzcan como uno de sus objetivos fundamentales el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las políticas activas de igualdad de género deben de ser puestas en marcha desde las instituciones públicas para la superación de los obstáculos que dificultan la plena participación de las mujeres en los diversos ámbitos de la vida, con el fin de convertir la igualdad reconocida legalmente, en una situación real y efectivamente igualitaria para mujeres y hombres. La razón fundamental que justifica la necesidad de las políticas de igualdad de género es la

* Profesor de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Político de la UNED.

persistencia de la diferencia que existe entre la igualdad legal, la ausencia de discriminación en la legislación vigente, y la igualdad real, la igualdad de trato como criterio en las prácticas sociales.

Palabras clave: Igualdad ante la ley. Igualdad real. Igualdad de género. Derecho Internacional. Políticas Públicas.

Abstract: In a society where there is gender inequality, rights and freedoms are violated. One of the fundamental pillars of the rule of law is the principle of equality. From a legal point of view recognizes the equality of all persons before the law, but it does lack in addition to occur social and structural changes that make of this constitutional principle, equality real and effective. The social and democratic State of law requires public policies developed as one of its fundamental objectives introduce the principle of equality of opportunities between women and men. Active gender equality policies must be put in motion from the public institutions for overcoming the obstacles that hinder the full participation of women in the various fields of life, in order to make equality recognized legally, in a real situation and effectively equal for women and men. The fundamental reason that justifies the need for gender equality policies is the persistence of the difference between legal equality, non-discrimination in the legislation in force, and real equality, equality of treatment as a criterion in the social practices.

Key words: Igualdad ante la ley. Igualdad real. Igualdad de género. Derecho Internacional. Políticas Públicas.

Recepción original: 19/02/2014

Aceptación original: 13/03/2014

Sumario: 1. Introducción. 2. De la igualdad legal a la igualdad real. 3. Los tratados internacionales en materia de derechos. Su valor en el ordenamiento interno. 3.1. La igualdad de género en el Derecho Internacional de las Naciones Unidas. 3.2. Igualdad de género en el Consejo de Europa. 3.3. La igualdad entre hombres y mujeres y sus políticas activas en la Unión Europea. 4. El tratamiento de la igualdad de género en España. Políticas Públicas. 4.1. Tratamiento constitucional y legislativo en materia de igualdad de género. 4.2. Las Políticas Públicas en el ámbito de la igualdad de género.

1. INTRODUCCIÓN

La preocupación actual del Derecho Internacional por la defensa de los derechos humanos parte de la consideración de que el hombre,

por su propia naturaleza, por su propia consideración y por su propia dignidad, posee derechos que le son inherentes y que no nacen de una concesión de la sociedad política. Si la dignidad es consustancial a la persona, habrá que inferir que es previa al Derecho, y por lo tanto el derecho debe de realizarla y positivizarla a través de una serie de valores que se fundamentan en la dignidad humana, como la autonomía, la seguridad, la libertad, la igualdad, y que se consagran y garantizan en el reconocimiento y protección de derechos y libertades.

Los derechos hunden sus cimientos en la dignidad humana y se han materializado en los principios de libertad y de igualdad, de manera que cada uno de los derechos supone la concreción de un criterio o de otro, o de ambos, puesto que su finalidad no es otra que la de conseguir el desarrollo de la personalidad de los individuos, la autonomía de las personas, la creación de condiciones de libertad y el desarrollo de la independencia del ser humano, y su dirección va dirigida al perfeccionamiento integral de la persona, de donde se puede determinar que su dependencia de la dignidad impide que puedan ser negados

El desarrollo de la eficacia de la dignidad, como ha indicado SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA¹, tiene un doble efecto: por un lado, un mandato de respeto a los órganos del Estado en virtud del cual les impide la producción de normas o actos que tengan un efecto degradante o envilecedor –*efecto impeditivo*–, y, por otro, la orientación de los objetivos y tareas del Estado hacia políticas favorecedoras del desarrollo de la persona, posibilitando su autodeterminación de modo que se asegure la ayuda de los poderes públicos frente a ataques o conductas de poderes públicos o particulares contrarias a la misma –*efecto positivo*– lo que implica una política jurídica determinada en relación con los derechos y libertades. La dignidad básica de la persona no admite discriminación alguna dada la igualdad esencial de todos los seres humanos².

La igualdad también constituye una manifestación de la dignidad humana y la imbricación mutua de los valores libertad y de igualdad constituye una fórmula de convivencia con el Estado social y democrático de Derecho³. La igualdad se constituye en un valor preeminente al que corresponde un rango central (STC 103/1983, de 22 de noviembre).

¹ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., Voz «dignidad de la persona» en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Cívitas, págs. 2489 y ss.

² RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, J., «Artículo 10. Derechos Fundamentales de la persona» en ALZAGA VILLAAMIL, O (dir) *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo II, Cortes Generales-Edersa, 1997, págs. 68 y 69.

³ ALZAGA VILLAAMIL, O Y OTROS, *Derecho Político Español*, 2T, Madrid, Edersa, 3.^a ed. 2001-2002. *Op. cit.*, pág 223.

La aspiración a la igualdad ha sido una constante humana tan antigua como su continua anulación, restricción o vulneración. En el caso particular de las mujeres, han existido⁴, y existen en la actualidad, circunstancias sociales y culturales que favorecen la privación de la igualdad de trato y consideración. Las desigualdades de género influyen considerablemente en la capacidad de desarrollo personal, y, en consecuencia, en la dignidad. Por ello, además del tratamiento legislativo, se requiere, de un incremento de políticas públicas preventivas, que permitan la efectividad en el aseguramiento de la libertad, seguridad, dignidad y no discriminación por motivos de género, y para el caso de que la violación de la igualdad ya se haya producido, se exigen mecanismos de restablecimiento. En definitiva, se requiere que la igualdad, en el caso que nos ocupa, la igualdad de género, sea real y efectiva.

De ahí la importancia de las políticas públicas con perspectiva de género, entendidas como aquellos instrumentos para lograr la igualdad real y efectiva de las mujeres, y la necesidad de que estas políticas deban de explicarse, argumentarse y difundirse y, además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y despertar el consenso entre los ciudadanos.

2. DE LA IGUALDAD LEGAL A LA IGUALDAD REAL

La dignidad básica de la persona no admite discriminación alguna en virtud de la igualdad esencial de todos los seres humanos⁵. La igualdad, junto con otros valores superiores, ha sido situada por los constituyentes como invocación fundante de todo el edificio de la Constitución, constituye una pauta de legitimación del orden jurídico en su conjunto, y debe de presentarse como elemento de interpretación para el entendimiento de sus diversas concreciones⁶.

En la Constitución, explícita o implícitamente hay distintas referencias a la igualdad. Como valor superior del ordenamiento jurídico, la proclamación del artículo 1.1, cumple una triple dimensión⁷: desde la dimensión *fundamentadora*, en sentido estático, los valores son el núcleo básico e informador de todo el sistema jurídico; en su dimen-

⁴ Vid. STUART MILL, J., *La esclavitud femenina*. Buenos Aires, El Cid Editor, 2004.

⁵ RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, J., *Op. cit.*, págs. 68 y 69.

⁶ JIMÉNEZ CAMPO, J., «La igualdad jurídica como límite frente al legislador» en *REDC*, n.º 9, 1983, pág. 79.

⁷ Vid. PÉREZ LUÑO, A.E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Técnicos, 1984.

sión *orientadora*, en sentido dinámico, dirigen el ordenamiento hacia unas metas o fines predeterminados que convierten en ilegítima cualquier norma o disposición normativa que persiga fines distintos o que obstaculice la consecución de aquellos fines enunciados constitucionalmente, y desde una perspectiva *crítica*, constituyen un criterio y parámetro de valoración para justipreciar hechos o conductas.

El art. 14 CE, al establecer el principio general de que los españoles son iguales ante la ley, establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual⁸, impone a los poderes públicos la obligación de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita el poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas. La igualdad a que el art. 14 se refiere, es igualdad jurídica o igualdad ante la ley. Significa que a los supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios generalmente aceptados.

Por otro lado nos situamos ante la proclamación del artículo 9.2 que defiende la igualdad material, real y efectiva, que implica un elemento transformador de la actuación estatal –igualdad sustancial– de carácter ideal, y de realización más dificultosa y que propone modelos de mayor igualdad en el plano social, económico y cultural, y cuya conexión con la igualdad proclamada en el artículo 1.1 y la reconocida en el artículo 14 es innegable.

El primer concepto de igualdad, la igualdad en la ley o ante la ley, no puede ser considerado como sinónimo de recibir de la ley el mismo trato, sino que lo que se determina es que la igualdad obliga a tratar de modo igual lo que es igual, pero permite tratar de modo diferente lo que es diferente. El principio de igualdad ha de entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en relación con el cual se invoca, es un «derecho relacional» que se da siempre en relación con otros (STC 76/1983, de 5 de agosto), y sólo podrá deducirse la quiebra de este principio, cuando dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones entre los sujetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferencia-

⁸ El reconocimiento del contenido del art. 14 como un derecho está reconocido doctrinalmente. *Vid.* Entre otros, FREIXES SANJUAN, T., «Constitución, Tratado de Amsterdam e igualdad entre hombres y mujeres» en *Consolidación de derechos y garantías: los grandes retos de los derechos humanos en el siglo XXI*, Madrid, CGPJ, 1999.

do de los mismos en razón de una conducta arbitraria o no justificada de los poderes públicos (STC 23/1981, de 10 de julio).

A diferencia de lo que sucede con la igualdad ante la ley, la «igualdad en la aplicación de la ley» se manifiesta de una forma absoluta, de forma que una vez que el legislador ha definido el derecho en la ley, el aplicador de la misma no puede realizar entre los titulares de los derechos más diferenciaciones que las establecidas legalmente, aplicando a la ley a todos por igual.

Existe desigualdad *en la ley* cuando la norma distingue de forma irrazonable o arbitraria un supuesto de hecho específico al que anuda consecuencias jurídicas determinadas. La desigualdad *en la aplicación de la ley* se produce, en cambio, cuando un órgano aplicador del Derecho, interpreta la norma pertinente en un supuesto determinado de manera distinta a como lo ha hecho anteriormente en casos sustancialmente iguales (STC 73/1989, de 14 de marzo).

El principio de igualdad jurídica no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (art. 1.1). Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, es decir, que la desigualdad de tratamiento sea injustificada por no razonable. La igualdad jurídica exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas» (STC 200/2001, de 4 de octubre⁹), puesto que, en este caso se estaría produciendo discriminación, una discriminación que está prohibida¹⁰, máxime en materia de sexo y de género¹¹, que

⁹ También, entre otras, SSTC 214/2006, de 3 de julio; 233/2007, de 5 de noviembre.

¹⁰ En palabras conclusivas de la STC 222/1992, de 11 de diciembre, «los condicionamientos y límites que, en virtud del principio de igualdad, pesan sobre el legislador se cifran en una triple exigencia, pues las diferenciaciones normativas: 1) habrán de mostrar, en primer lugar, un fin discernible y legítimo; 2) tendrán que articularse, además, en términos no inconsistentes con tal finalidad y 3) deberán, por último, no incurrir en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas».

¹¹ Interesantes estudios sobre género pueden verse en FERNÁNDEZ SANTIAGO, P.-«Género y sexualidad» en VVAA. *Violencia de género e igualdad. Aspectos jurídicos y*

representa una explícita interdicción que ha situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población –en este caso a las mujeres y colectivos de homosexuales, lesbianas y transexuales¹²–, en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE (SSTC 128/1987, de 16 de julio; 166/1988, de 26 de septiembre; 145/1991, de 1 de julio).

La prohibición de la discriminación alcanza, tanto a la *discriminación directa*: la situación en la que una persona es o ha sido tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga o similar por razón de una causa de discriminación, como a la *discriminación indirecta*, entendida como la situación en la que una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual o una decisión unilateral, aparentemente neutros, ocasiona o puede ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por razón de una causa de discriminación, siempre que la diferencia de trato no responda objetivamente a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de este objetivo sean adecuados, necesarios y proporcionados. Como ha indicado GÓMEZ SÁNCHEZ, no toda diferenciación debe tener el reproche constitucional, aunque sí deben ser enjuiciadas con extrema severidad, recayendo sobre ellas cierta presunción de ilegitimidad¹³

El derecho a la igualdad también se ve estrechamente vinculado al contenido del art. 9.2 que impone a los poderes públicos la obligación de hacer de la igualdad una igualdad real y efectiva, lo que ha determinado que el TC haya admitido la posibilidad de que para neutralizar situaciones de discriminación pueda ser necesario la adopción de medidas que exceden de la interpretación primaria del art.14. Se trataría de las situaciones de protección, de las acciones positivas o de la discriminación inversa, que exigen una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados¹⁴, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y

sociológicos, Madrid, Universitas Internacional, 2014. TORRES DIAS, M.C., *Las otras. Género, sujetos e igualdad en la ley integral*, Alicante, Centro de estudios sobre la Mujer-Universidad de Alicante, 2009.

¹² En materia de identidad de género y transexualidad, la prohibición de discriminación ha tenido su plasmación en la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.

¹³ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Constitucionalismo Multinivel. Derechos Fundamentales*, Madrid, Sanz y Torres-UNED, 2011, pág.319.

¹⁴ Un interesante estudio sobre la materia puede verse en MARTÍN VIDA, M.A., *Fundamentos y límites constitucionales a las medidas de acción positiva*, Madrid, Cívitas, 2002.

efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una «razonable relación de proporcionalidad¹⁵» entre los medios empleados y la finalidad perseguida, ni sea irrazonada.

El fundamento de una igualdad sustancial o promocional puede actuar como un principio tamizador de la igualdad formal consagrada en el artículo 14 CE, permitiendo regulaciones cuya desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material (STC 98/1985, de 29 de julio). La promoción de las condiciones de igualdad, no se consideran discriminatorio, puesto que, a fin de promover una efectiva y real igualdad, los poderes públicos deben adoptar medidas de acción positiva frente a determinadas discriminaciones (STC 3/1992, de 13 de enero).

La propia idea del Estado social de Derecho, convierte al artículo 9.2 en una norma que fundamenta el contenido y la eficacia de los derechos y libertades constitucionales y su posición en el sistema constitucional español, pero además también fundamenta la actuación de los poderes públicos. Los poderes públicos deberán orientar su actuación a hacer reales y efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, de manera que, como ha afirmado HÄBERLE¹⁶, la efectividad de los derechos y libertades se convierte en un deber constitucional para los poderes públicos, y de este deber constitucional se deriva, también, que los derechos y libertades hayan dejado de ser considerados, solo, como límites a la actuación de los poderes públicos. El TC (STC 150/1990, de 4 de octubre) ha afirmado que «...el artículo 9.2, al encomendar a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad (...), refleja la dimensión social del Estado de Derecho e impone determinados cometidos a sus poderes.

3. LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS. SU VALOR EN EL ORDENAMIENTO INTERNO

La preocupación por el reconocimiento y garantía de los derechos humanos ocupa una parte importante en el Derecho Internacional, en cuyo seno, ha adquirido gran relevancia la dignidad intrínseca del ser

¹⁵ El test de proporcionalidad ha sido reconocido en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional. Entre otras SSTC pueden verse, desde las primeras, como por ejemplo la STC 22/1981, de 2 de julio, hasta las más recientes, STC 200/2001, de 4 de octubre.

¹⁶ Vid. HÄBERLE, P., «El legislador de los derechos fundamentales» en LÓPEZ PINA, A (ed.), *La garantía constitucional de los derechos fundamentales: Alemania, España, Francia e Italia*, Madrid, Cívitas U. Complutense, 1990.

humano como nuevo principio constitucional introducido por la Carta de Naciones Unidas en el Derecho Internacional y del cual se derivan importantes consecuencias jurídicas.

Como ha afirmado ALZAGA¹⁷, la Constitución se aprobó, y desarrolla su vigencia en un período histórico en el que la Comunidad Internacional, las Naciones Unidas y los diversos Estados a través de muy diferentes Tratados Internacionales, está favoreciendo la protección internacional de los derechos humanos, de manera que estos instrumentos establecen, para los Estados, limitaciones y obligaciones en relación con los derechos humanos, no sólo de sus nacionales, sino también de las personas extranjeras que se encuentran en su territorio. Además, la propia Constitución española ha considerado estos Tratados como criterio interpretativo (art. 10.2), por lo que la potestad del Estado español para legislar sobre las libertades públicas y derechos, se encuentra limitada, por propia vía constitucional, por los términos de los Tratados Internacionales ratificados por nuestro Estado.

Cuando la Constitución establece en su artículo 10.2 que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, lo que hace es reconocer que llegado el momento de interpretar los preceptos de la Constitución sobre derechos y libertades habrá que hacerlo de la forma que mejor se acomode a los Convenios y demás instrumentos Internacionales que sobre la materia haya ratificado nuestro Estado, lo que es tanto como entender la superioridad de las Declaraciones, Tratados y Acuerdos Internacionales sobre derechos y libertades sobre cualquier norma interna que pudiera contravenir dichos instrumentos, puesto que en tal caso no sólo se estaría incurriendo en un incumplimiento por parte del Estado español de obligaciones internacionales contraídas, sino que la norma interna sería inconstitucional, y también implica la aplicación directa de un amplio sector del Derecho Internacional General en el seno de nuestro ordenamiento jurídico¹⁸.

La remisión a los Tratados Internacionales, no solo deriva, en el caso de la Constitución española, del propio artículo 10.2, sino también del artículo 96. Los Tratados y demás instrumentos internacionales

¹⁷ En *Derecho Político español...*, T.II, *Op. cit.*, pág 54.

¹⁸ RODRÍGUEZ ZAPATA, J., en ALZAGA VILLAAMIL, O y otros, *Derecho Político Español según la Constitución española de 1978*, T. I, *Op. cit.*, pág. 608.

les válidamente celebrados formarán parte de nuestro ordenamiento jurídico y, por consiguiente, cuando estos instrumentos se refieran a derechos y libertades se constituyen en parámetros para que el Derecho Interno regule dichos derechos y libertades

La interpretación a que alude el artículo 10.2 no convierte a los Tratados internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales, puesto que si así fuera sobraría la declaración constitucional de los derechos y libertades y hubiera sido suficiente que el constituyente hubiera hecho una remisión a las Declaraciones Internacionales, sino que los textos internacionales son fuente interpretativa de las normas y actos de los poderes públicos, pero en tanto fuente interpretativa «*contribuyen a la mejor identificación del contenido de los derechos*»¹⁹. El tratado Internacional no se convierte «per se» en medida de constitucionalidad de la ley que desarrolla derechos y libertades, sino que tal medida continua estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, «*pero interpretado éste, en cuanto a los perfiles exactos de su contenido, de conformidad con el Tratado o Acuerdo internacional*»²⁰

Si los Tratados internacionales constituyen fuente interpretativa para la determinación del alcance y contenido de los derechos y libertades en tanto que proclamada y reconocida por la Constitución, sirviendo para establecer los perfiles «exactos» de su contenido (STC 28/1991, de 14 de febrero Fº.Jº.5), la forma en que los Instrumentos Internacionales en materia de derechos reconocen y garantizan estos derechos y libertades se considera esencial para la determinación de su alcance, titularidad y la posibilidad de imposición de límites o restricciones por parte de los poderes públicos.

La Constitución española se inserta en un contexto internacional en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que hay que interpretar sus normas en esta materia de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales. El orden internacional está señalando un núcleo de derechos que derivan de los más profundo del ser humano, su dignidad, como valor propio del hombre, independientemente de su género, de cuáles sean sus creencias, su posición o su lugar de nacimiento, y cuyo desconocimiento, restricción o limitación supondría una gravísima lesión a la propia naturaleza humana.

¹⁹ STC 64/1991, de 22 de marzo.

²⁰ STC 28/1991, de 14 de febrero.

El compromiso de los Estados que son parte de los Tratados y Acuerdos Internacionales implica la obligación de promover el respeto universal, así como la observancia y protección, de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los hombres de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el Derecho Internacional, y deben de reconocer el tratamiento de todos los seres humanos de manera justa y equitativa, y en pie de igualdad.²¹

3.1. La igualdad de género en el Derecho Internacional de las Naciones Unidas

Con la creación de la ONU en 1945 se inicia una andadura que supone la progresiva implicación internacional en la lucha por la igualdad de género y contra la discriminación. La misma carta fundacional, reconoce derechos y libertades sin distinción de sexo ni por motivos de raza o cualquier otra condición social. La Carta de Naciones Unidas, tratado internacional en el que se establecen los principios fundamentales de las relaciones internacionales, pone de manifiesto en su Preámbulo la resolución de los pueblos de las naciones Unidas «a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, y en la dignidad y el valor de la persona humana», proclamación preambular que se traduce en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuando afirma que «*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*» y en los artículos 55 y 56 de la propia Carta cuando se refiere al respeto universal de los derechos universales y de las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción, y a la efectividad de tales derechos y libertades.

Paralelamente al desarrollo normativo, las Naciones Unidas han creado órganos específicos para proteger y promocionar los derechos humanos y la lucha contra la discriminación, y por la igualdad entre mujeres y hombres en el seno de la ONU, que estaba aún en sus pri-

²¹ La igualdad de derechos entre personas, con independencia de diversas consideraciones, ha sido puesta de manifiesto desde las primeras Declaraciones de Derechos: La Declaración de Independencia de los Estados Unidos, adoptada en 1776 establecía: «Afirmamos que estas verdades son patentes, que todos los hombres son creados iguales y que su Creador los ha dotado de ciertos derechos inalienables, y entre ellos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.» También la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Nacional francesa en 1789 reconocía que «Todos los hombres nacen libres e iguales en derechos».

meras etapas cuando surgieron las Naciones Unidas en 1945²². Los redactores de la Carta de las Naciones Unidas tuvieron la previsión de referirse deliberadamente a «la igualdad de derechos de hombres y mujeres», y en los primeros momentos, la labor de las Naciones Unidas en beneficio de la mujer se centró, ante todo, en la codificación de los derechos jurídicos y civiles de la mujer y la reunión de datos sobre la condición jurídica y social de la mujer que se impulsó con la firma de la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, y con la creación de instituciones, la primera de ellas la *Comisión para la Condición Jurídica y social de la Mujer*, en 1946 y organismos de apoyo, que se han ido impulsando a raíz de las diversas *Conferencias mundiales* y la última de ellas, Beijing que introdujo el principio de la transversalidad de género en todas las políticas públicas.

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*²³, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación²⁴.

Entre los tratados internacionales de derechos humanos, la Convención ocupa un importante lugar por incorporar la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones. El espíritu de la Convención tiene su génesis en los objetivos de las Naciones Unidas: reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres.²⁵

²² De los 51 Estados Miembros originales, solo 30 permitían que las mujeres tuvieran derecho al voto y no se les permitía ocupar cargos públicos.

²³ (A.G. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) p. 193, ONU Doc. A/34/46, entrada en vigor 3 de septiembre de 1981.)

²⁴ Hasta 2012, 187 países habían ratificado o se habían adherido a la convención, mientras que Estados Unidos y Sudán del Sur, la habían firmado pero no ratificado. Sólo ocho países Irán, Isla Veracruz, Nauru, Palaos, Catar, Somalia, Sudán, Tonga y el Vaticano no habían firmado para esta fecha la convención. Cabe destacar que el que ha sido considerado por décadas como el país más misógino del mundo, Afganistán, firmó y ratificó la convención.

²⁵ El **Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** es un instrumento complementario de la Convención, que permite a las partes a reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para examinar las denuncias de particulares. El Protocolo Facultativo fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1999 y entró en vigencia el 22 de diciembre de 2000, luego de recibirse la décima ratificación. Hasta 2006, 87 países lo habían ratificado.

La Convención define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla. En este sentido, la Convención establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados Partes garanticen el goce de esos derechos.

En su Preámbulo, la Convención reconoce explícitamente que «las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones» y subraya que esa discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana». Según el artículo 1, por discriminación se entiende «toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo (...) en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera». La Convención afirma positivamente el principio de igualdad al pedir a los Estados Partes que tomen «todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre» (artículo 3).

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad, el artículo 1 establece que la expresión «discriminación contra la mujer» denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por 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 la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

La Convención proporciona las bases para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres asegurando el acceso igualitario y la igualdad de oportunidades en la vida política y pública – incluyendo el derecho de sufragio activo y pasivo – así como a la educación, la salud y el empleo.

Aceptando la Convención, los Estados se comprometen a adoptar una serie de medidas tendentes a eliminar toda forma de discriminación contra la mujer, que incluyen:

- incorporar el principio de igualdad de hombres y mujeres en su sistema legal, abolir todas las leyes discriminatorias y adoptar las adecuadas para prohibir la discriminación contra la mujer
- establecer tribunales y otras instituciones públicas para asegurar la efectiva protección de las mujeres contra la discriminación
- asegurar la eliminación de todos los actos de discriminación contra mujeres por parte de personas, organizaciones o empresas.

También han sido importantes las *Conferencias Mundiales de la Mujer*. Junto a la codificación de los derechos jurídicos y civiles realizada en un primer momento para la igualdad y contra la discriminación, se hizo cada vez más evidente que las leyes por sí mismas, no bastaban para garantizar la igualdad. En este sentido, se han celebrado una serie de conferencias mundiales que han tenido como objeto elaborar estrategias y planes de acción para evitar las discriminaciones²⁶.

Convocadas por las Naciones Unidas en el último cuarto de siglo XX, las cuatro Conferencias Mundiales²⁷ han unido a la comuni-

²⁶ Junto a las Conferencias de la Mujer, otras Cumbres Mundiales convocadas por Naciones Unidas han servido para luchar contra todo tipo de discriminación y también han servido para consolidar los logros de las Cumbres sobre la Mujer; sobre todo a partir de la incorporación del principio de transversalidad. **La Conferencia Mundial de Derechos Humanos**, celebrada en Viena, en 1993; **La Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia** y las formas conexas de intolerancia, celebrada en Durban, en 2001. En esta conferencia se insta a los Estados a crear una visión con perspectiva de género en el diseño y desarrollo de medidas de prevención, educación y protección para la erradicación del racismo en todos los niveles, a que desarrollen planes nacionales para la investigación de las condiciones actuales de las mujeres en las minorías así como a que establezcan mecanismos de seguimiento de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, y a que incluyan medidas concretas y remedios efectivos para la erradicación de múltiples formas de discriminación.

²⁷ **La I Conferencia Mundial de Mujer** de Naciones Unidas se celebró en México, en el año 1975 y representó el primer encuentro entre mujeres en el que se adoptó un plan de acción plurianual con estrategias transnacionales en esta materia. **La II Conferencia Mundial de Mujer** se convocó en Copenhague en el año 1980, con objeto de revisar las medidas aprobadas en la I Conferencia Mundial de Mujeres. Durante la misma se realizó una evaluación de los avances conseguidos desde México y a su término se estableció un nuevo Plan de Acción a evaluar y revisar en la III Conferencia Mundial, convocada cinco años después en Nairobi. **En la III Conferencia Mundial de Mujer** celebrada en 1985 en Nairobi se constató el escaso nivel de cumplimiento de los Planes de acción acordados en las anteriores conferencias, lo que permitió establecer un amplio consenso en torno a una serie de medidas entre las que

dad internacional en apoyo de un conjunto de objetivos comunes con un plan de acción eficaz para promover la igualdad entre mujeres y hombres y luchar contra la discriminación de género, así como para propiciar al adelanto de las mujeres en todos los países y en todas las esferas de la vida pública y privada.

La IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en el año 1995 representó un punto de inflexión en el tratamiento de la igualdad. Por primera vez el protagonismo estuvo en el tejido asociativo y permitió que la Conferencia representara un encuentro mundial no solo de delegaciones oficiales o institucionales sino de un gran número de feministas y organizaciones de mujeres. A partir de Beijing se considera que el cambio de la situación de las mujeres afecta a la sociedad en su conjunto y se considera por primera vez que su tratamiento no puede ser sólo sectorial sino que debe integrarse además en el conjunto de las políticas.

Beijing nace con el objeto de promover los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, en interés de toda la humanidad, y con el compromiso de defender los derechos y la dignidad humana intrínseca de las mujeres y los hombres; garantizar la plena aplicación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas como parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; promover la potenciación del papel de la mujer y el adelanto de la mujer, incluido el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión y de creencia, lo que contribuye a la satisfacción de las necesidades morales, éticas, espirituales e intelectuales de las mujeres y los hombres, individualmente o en comunidad con otros, por lo que les garantiza la posibilidad de realizar su pleno potencial en la sociedad plasmando su vida de conformidad con sus propias aspiraciones, en la convicción de que del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz; en la idea de, entre otras cuestiones:

- Garantizar a todas las mujeres y las niñas todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y tomar medidas eficaces contra las violaciones de esos derechos y libertades;

cabe destacar la necesidad de promover reformas legislativas en el ámbito laboral, instaurar políticas educativas más activas y promover un feminismo institucional mediante la creación de oficinas para la mujer de carácter estatal.

- Adoptar las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer;
- Alentar a los hombres a que participen plenamente en todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad;

Además de la aprobación de la *Declaración y la Plataforma de Acción*, lo más importante de la Conferencia de 1995 fue la incorporación de un nuevo mecanismo de actuación denominado «transversalidad de la perspectiva de género», que supone la incorporación de la perspectiva de género como una herramienta común para el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, cualquiera que sea el ámbito de aplicación o el contenido de las mismas. La incorporación de una perspectiva de género implica un examen de la sociedad en su totalidad y la necesidad de que se visualice y analicen los fundamentos, causas y estructuras de la desigualdad. Lo fundamental de la transversalidad consiste en que esta visión no enfoca solamente a las mujeres y a su condición jurídica y social, sino que se dirige a reorganizar las instituciones y a adoptar decisiones políticas y económicas a favor de la igualdad de género que afectan a la sociedad en su conjunto²⁸.

En su visión realista, con objeto de realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos adquiridos en Beijing, la *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas* ha ido celebrando otras reuniones: *Beijing+5* (junio del año 2000); *Beijing+10* (febrero del año 2005), y *Beijing+15* (marzo de 2010), reafirmando los compromisos que se contrajeron en la IV Conferencia.

En julio de 2010, la Asamblea General acordó la creación de una nueva entidad para la Igualdad de género y empoderamiento de la mujer, denominada *ONU Mujeres*. Esta entidad, operativa desde enero de 2011, proporciona asesoramiento y apoyo técnico a todos los Estados miembros para consolidar y expandir las acciones de la ONU orientadas a lograr la igualdad de género, ofreciendo la pro-

²⁸ Se identifican doce esferas de especial preocupación que se consideraba que representaban los principales obstáculos al adelanto de la mujer y que exigían la adopción de medidas concretas por parte de los gobiernos y la sociedad civil; la mujer y la pobreza; la educación y la capacitación de la mujer; la mujer y la salud; la violencia contra la mujer; la mujer y los conflictos armados; la mujer y la economía; la participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones; los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; los derechos humanos de la mujer; la mujer y los medios de comunicación; la mujer y el medio ambiente, y, finalmente, la niña.

mesa de un progreso acelerado hacia el cumplimiento de los derechos de las mujeres en todo el mundo, cuyas principales funciones son:

- Dar apoyo a las entidades intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su formulación de políticas y estándares y normas mundiales.
- Dar asistencia a los Estados Miembros para implementar esos estándares, dando cuando sea necesario el apoyo técnico y financiero adecuado para ayudar a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil
- Hacer que el sistema de la ONU rinda cuentas de sus compromisos en materia de igualdad de género, incluyendo el monitoreo continuo de los progresos dentro del sistema.

El Plan Estratégico ONU Mujeres 2011-2013, ha señalado 6 objetivos:

- Incrementar el liderazgo y la participación de las mujeres en todas las áreas que afectan a sus vidas.
- Aumentar el acceso de las mujeres a su empoderamiento económico y sus oportunidades, especialmente para quienes padecen más exclusión.
- Prevenir la violencia contra las mujeres y niñas y extender los servicios para las víctimas.
- Elevar el liderazgo de las mujeres en paz y seguridad.
- Fortalecer la capacidad de respuesta de planes y presupuestos para la igualdad entre mujeres y hombres.
- Apoyar las normas, políticas y estándares para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

En lo que respecta al enfoque de la OIT en materia de igualdad entre los hombres y las mujeres, no podemos olvidar que el objetivo fundamental de la OIT es promover las oportunidades para que tanto los hombres como las mujeres puedan acceder a un trabajo digno y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Así pues, la OIT considera que dentro del concepto de trabajo decente para todas las personas, la igualdad entre los sexos es un elemento clave para que los cambios sociales e institucionales generen igualdad y crecimiento. El enfoque principal o áreas temáticas de la OIT en cuanto a la igualdad de género coincide con los cuatro objetivos estratégicos de la organización, es decir, promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear más empleo y

oportunidades de ingresos para los hombres y las mujeres; mejorar la cobertura y la eficacia de la protección social y fortalecer el diálogo social.

El mandato de la OIT en materia de igualdad entre sexos, consiste en promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, y se basa en los convenios internacionales del trabajo de especial pertinencia para la igualdad entre el hombre y la mujer, sobre todo los cuatro convenios clave sobre igualdad, a saber: el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), (núm. 100), el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183). El mandato también abarca resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (el órgano de máximo nivel en cuanto a la formulación de las políticas de la OIT) en 1975, 1985 y 1991, y la Resolución de junio de 2004 relativa a la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de remuneración y la protección de la maternidad.

La OIT aborda la promoción de la igualdad de género desde una perspectiva doble. En primer lugar, con todas las políticas, programas y actividades se aspira a solucionar sistemática y formalmente los problemas específicos y a menudo distintos de hombres y mujeres, con inclusión de las necesidades prácticas y estratégicas de la mujer en relación con las cuestiones de género. En segundo lugar, las intervenciones dirigidas a grupos específicos (basadas en análisis que tienen en cuenta dichos problemas y necesidades) están encaminadas a lograr la participación tanto de los hombres como de las mujeres y a que ambos se beneficien por igual de las actividades de desarrollo.

3.2. Igualdad de género en el Consejo de Europa

En el ámbito del Consejo de Europa, el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950 reconoce que *«el goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación»*. Y la igualdad entre hombres y mujeres, se ha manifestado en sucesivos documentos jurídicos²⁹

²⁹ *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*; *Carta Social Europea* de 1961; *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos*, mayo 2005; *Convenio sobre Pre-*

La Declaración de Madrid, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, convirtiendo la Igualdad de Género en una realidad (Madrid, 12 de mayo de 2009) urge a los Estados miembros a comprometerse a acercar la igualdad de hecho a la igualdad en la ley y actuar al objeto de:

1. Eliminar las causas estructurales de desequilibrio de poder entre mujeres y hombres, incluyendo en los procesos de toma de decisiones en el ámbito político, público y económico y a todos los niveles;
2. Asegurar la independencia económica y el empoderamiento de las mujeres garantizando que la igualdad es respetada en el mercado laboral y en el ámbito económico;
3. Dar respuesta a la necesidad de eliminar los estereotipos establecidos invirtiendo más en introducir la transversalidad en educación e investigación, incluida la investigación sobre género de modo que tanto las mujeres como los hombres alcancen

ención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de mayo 2011; *Recomendación Rec. (2002) 5* del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia y Memorándum Explicativo, 30 Abril 2002; *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; *Recomendación CM/Rec(2007)13* del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la integración de la dimensión de género en la educación.; *Recomendación Rec. (2003)3* del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público adoptada el 12 de marzo de 2003 y Memorándum Explicativo; *Recomendación CM/Rec(2008)1* del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la inclusión de diferencias de género en la política de salud. *Recomendación CM/Rec(2010)10* del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel de las mujeres y de los hombres en la prevención y resolución de conflictos y en los procesos de construcción de la paz; *Recomendación No R (84) 17* del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre Igualdad entre mujeres y hombres en los medios de comunicación; *Recomendación 1610* Migraciones relacionadas con la trata de mujeres y la prostitución, 25 Junio 2003 (Asamblea Parlamentaria); *Recomendación 1545 (2002)* Campaña contra la trata de mujeres, 21 Enero 2002 (Asamblea Parlamentaria); *Recomendación N° R (2000) 11* del Comité de Ministros sobre las Medidas contra el Tráfico de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual y Memorándum Explicativo, 19 Mayo 2000; *Recomendación 1450 (2000)* Violencia contra las Mujeres en Europa, 3 Abril 2000 (Asamblea Parlamentaria); *Recomendación 1325 (1997)*, relativa a la trata de mujeres y la prostitución forzada en los Estados Miembros del Consejo de (Asamblea Parlamentaria), 23 Abril 1997; *Recomendación No. R (91) 11* del Comité de Ministros de los Estados miembros, de 9 de septiembre de 1991, relativa a la explotación sexual, la pornografía, la prostitución y el tráfico de menores y jóvenes, y Memorándum Explicativo; *Recomendación 1065 (1987)*, de la Asamblea Parlamentaria, sobre el tráfico y otras formas de corrupción de menores, 6 Octubre de 1987.

su máximo potencial tanto en las esferas económicas como sociales.

4. Erradicar las violaciones de la dignidad y derechos humanos de las mujeres mediante el incremento de la acción y su efectividad para prevenir y combatir la violencia basada en el género, facilitar la asistencia y apoyo necesario para las víctimas y perseguir a los maltratadores;
5. Integrar la perspectiva de género en la gobernanza, asegurando apertura, transparencia, participación de todas las personas interesadas así como una verdadera rendición de cuentas en el proceso de alcanzar la igualdad de género completa;

En la Séptima Conferencia Ministerial de Igualdad del Consejo de Europa, Bakú, 2010, se aprobó una *Resolución*, bajo el título de «Asumir el reto de lograr la igualdad de iure y de facto entre Hombres y Mujeres»³⁰, acompañada de un *Plan de Acción*, en el que se acuerdan las estrategias para alcanzar la igualdad de género, y recomiendan a los gobiernos y a todas las instituciones y grupos implicados, en particular a los mecanismos nacionales para la igualdad de género, las ONG y demás representantes de la sociedad civil, que las implementen, en particular en los siguientes ámbitos:

- Legislación: eliminar todas las estipulaciones discriminatorias en relación con la igualdad entre hombres y mujeres en la legislación nacional
- Desarrollar políticas y medidas específicas para la igualdad de género, incluidas medidas de discriminación positiva y medidas especiales temporales para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y acabar con las diferencias entre la igualdad de iure y de facto
- Participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los ámbitos político y público, incluidos los procesos de toma de decisión
- Conciliación de la vida laboral con la vida familiar y privada
- Impedir y combatir la violencia de género contra las mujeres

³⁰ Estrasburgo, 21 de abril de 2010. MEG 7 (2010) 1 resolución prov. Rev. 2. DIVISIÓN PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO. DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS Y ASUNTOS LEGALES – DG-HL

- Combatir la discriminación múltiple contra grupos vulnerables de mujeres y niñas ³¹
- Luchar contra los roles estereotipados de cada género, en particular en los medios y en la educación

Además de la regulación jurídica, un paso muy importante se ha producido en las políticas públicas en materia de igualdad de género.

En este contexto ha jugado un papel importante el lanzamiento del *Programa transversal de Igualdad de género*.

Este programa transversal tiene los siguientes objetivos:

- Acelerar el proceso hacia la consecución de la igualdad real y los objetivos de igualdad de género del Consejo de Europa.
- Transversalizar la igualdad de género en los estados miembros y dentro de la organización del Consejo de Europa.
- Remover los obstáculos para la implementación de las normas tanto en los países miembros como en la organización.
- Apoyar a los estados miembros que lo soliciten en el diseño de estrategias nacionales para la igualdad real.
- En general, contribuir a los esfuerzos internacionales destinados a conseguir la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

El Programa transversal busca movilizar a todos los órganos del Consejo de Europa (Asamblea Parlamentaria, Congreso de Autoridades Locales y Regionales, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Comisionado para los Derechos Humanos, las estructuras intergubernamentales...) y a sus principales socios (sociedad civil, otras organizaciones internacionales como la UE, ONU, OSCE, el sector privado, los medios de comunicación) mejorando el impacto y la visibilidad de las acciones encaminadas a promover la igualdad de género en los 47 Estados Miembros.

³¹ Reconociendo que los grupos vulnerables de mujeres y niñas, como las mujeres y niñas migrantes, mujeres y niñas con discapacidades, mujeres y niñas lesbianas y bisexuales y personas transgénero, están sujetos a discriminación múltiple y tomar todas las medidas necesarias para garantizar que gocen igualitaria y plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

3.3. La igualdad entre hombres y mujeres y sus políticas activas en la Unión Europea

La igualdad constituye un principio fundamental en la UE. Aunque el Tratado de Roma contempla la igualdad de manera limitada, relegada a la retribución laboral (art. 119), dicho principio ha adquirido un importante desarrollo a nivel jurisprudencial y en múltiples directivas. Su constante desarrollo, tanto en el derecho originario como en el derivado, ha determinado que el principio de igualdad sea concebido como un auténtico derecho fundamental europeo y se ha ido consolidando en el derecho comunitario hasta convertirse en uno de los principios fundamentales

Los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho son valores básicos de la Unión Europea, consagrados en su Tratado fundacional y reforzados con la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales que consagra la igualdad de todas las personas ante la ley y la prohibición de toda discriminación y, en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. El respeto de los derechos humanos es un requisito de obligado cumplimiento para los países que desean incorporarse a la Unión y una condición previa para los países que concluyen acuerdos comerciales o de otro tipo con ella.

El artículo 141 del Tratado de Ámsterdam, con la modificación del art. 119 del Tratado de Roma, tuvo unas consecuencias de gran alcance, ya que además de reforzar el principio de igualdad en el ámbito social, el Tratado de Ámsterdam lo establece como objetivo de la Comunidad y considera la igualdad entre hombres y mujeres como uno de los objetivos fundamentales de la Unión, otorgando cierta perspectiva de género³²

Finalmente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), proclamada en Niza en el año 2000 y dotada de carácter vinculante a partir del Tratado de Lisboa, recoge la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos.

El Derecho de la Unión Europea ha reconocido que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, valores que son comunes a los Estados

³² BALAGUER CALLEJÓN, M.L., *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, Cátedra, Valencia, 1.ª Ed. 2005, págs. 57 y ss.

miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres, y para ello, combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la igualdad entre mujeres y hombres.

La modificación reciente del Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, ha dotado de mayor relieve a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Concretamente, a la definición de un objetivo transversal para todas las actividades comunitarias, consistente en «eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad».

La inclusión de la igualdad en este cuadro de valores fundamentales tiene como correlato la asunción de un compromiso de fomento de la misma en el segundo párrafo del nuevo art. 2.3 del Tratado de la Comunidad Europea.

El Título III de la Carta nos acerca al derecho de la Igualdad (igualdad ante la ley), no discriminación también sobre discapacidad y orientación sexual, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores e integración de las personas discapacitadas. El artículo 23 de la CDFUE, proclama la igualdad entre hombres y mujeres, que será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. Reconoce que el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

Por su parte, el art. 21 prohíbe toda discriminación, entre otras circunstancias, por razón de sexo. La prohibición de no discriminación en la UE protege a todos los seres humanos que se encuentran en ella o bajo la jurisdicción de sus Estados miembros, independientemente de su nacionalidad, por caracteres propios de los seres humanos.³³ Junto a la prohibición de discriminación, se establece la obligación de establecer acciones positivas sobre el sexo menos representado³⁴.

También el enfoque que utiliza el Tribunal de Justicia UE al interpretar el principio de igualdad entre hombres y mujeres se funda en la consideración de este principio como uno de los fundamentos de la

³³ Un estudio muy completo sobre la no discriminación puede verse en MANGAS MARTÍN, A., «Título III Igualdad» en *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MANGAS MARTÍN, A (dir), Fundación BBVA, Madrid, 2008, págs. 396 y ss.

³⁴ Para un conocimiento de las políticas activas de igualdad *Vid.* TORRES DÍAS, M.C., *Las otras. Género, sujetos e igualdad en la ley integral*, Alicante, Centro de estudios sobre la Mujer-Universidad de Alicante, 2009

UE y en su catalogación como principio general del Derecho Comunitario, y como valor de límites constitucionales a todas las decisiones políticas que se elaboren o adopten en el seno de la Unión³⁵

La integración del principio de igualdad entre mujeres y hombres es una parte fundamental de todas las actividades europeas, y representa el enfoque general que se adopta en la aplicación de todas las políticas de la UE³⁶.

A lo largo de las últimas décadas la Unión Europea ha progresado significativamente en el ámbito de la igualdad, principalmente, gracias a su legislación en igualdad de trato; a la transversalidad de género o integración de la perspectiva de género en todas las políticas; y a las medidas específicas a favor del avance de las mujeres.

Desde esta perspectiva, la labor de los órganos de la UE ha sido muy importante en materia de igualdad de género, tanto por parte del Parlamento, entre cuyas Comisiones cabe destacar la *Comisión de los derechos de la mujer y de la igualdad de Género*, como por parte de la Comisión Europea, que se organiza en Direcciones Generales, y desde 2011 es la *Dirección General de Justicia* la encargada de promover las políticas de igualdad en el entorno comunitario, aunque con el objetivo de asistir a la Comisión en la elaboración y en la realización de su política de fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y en favorecer la comunicación permanente, entre los Estados miembros y las instancias interesadas, de experiencias, políticas e iniciativas en este ámbito, ya se creó en 1981 el *Comité consultivo para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*³⁵. Por su parte, el *Grupo de Alto Nivel de Transversalidad de Género*, creado en 2001, tiene entre sus principales tareas la de apoyar a las presidencias en la identificación de las áreas políticas y objetivos que puedan ser prioritarios. Finalmente, el *Instituto Europeo de Género*³⁶, creado en 2006, apoya a las instituciones comunitarias y a los países miembros en la recopilación, el análisis y la difusión de información y datos objetivos, fiables y comparables sobre la igualdad entre hombres y mujeres, el desarrollo de instrumentos adecuados para la supresión de todas las formas de discriminación por razón de sexo y la integración de la dimensión de género en todas las políticas, el fomento del diálo-

³⁵ La importancia del derecho fundamental de igualdad entre hombres y mujeres, ha sido puesto de manifiesto en infinidad de SSTJUE, desde las conocidas *Defrenne II*, de 8 de abril de 1976; *Defrenne III*, de 15 de junio de 1978; *Marshall*, de 26 de febrero de 1986, *Kalanke*, de 17 de octubre de 1995, y *Marschall*, de 11 de noviembre de 1997, etc.

³⁶ Vid. ORDOÑEZ SOLÍS, D., *La igualdad entre hombres y mujeres en el Derecho Europeo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-CGPJ, 1999.

go entre las partes interesadas y el aumento de la sensibilización entre los ciudadanos de la Unión Europea son necesarios para que la Comunidad pueda promover y aplicar eficazmente la política de igualdad de género, en particular en una Unión ampliada.

No obstante, con ser importante la actitud de los órganos de la UE en materia de igualdad de género, la normativa comunitaria ha sido trascendental en el desarrollo de la transversalidad del género en toda la actuación comunitaria.

La legislación europea, cuenta con un importante número de disposiciones sobre igualdad entre mujeres y hombres. Se trata, principalmente, de diversas disposiciones de los Tratados, Conclusiones del Consejo y Directivas referentes a acceso al empleo, igualdad salarial, permiso de maternidad y paternidad, seguridad social y profesional, carga de la prueba en casos de discriminación y trabajo autónomo³⁷. Igualmente, la Unión Europea ha considerado la importancia de contar con los hombres activamente en las políticas de igualdad, en el documento titulado «Los hombres y la igualdad de género» (Conclusiones del Consejo, adoptadas en su sesión núm. 2767, de diciembre de 2006).

³⁷ Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social. Directiva 92/85/CEE Del Consejo de 19 de octubre de 1992 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE. Directiva 97/43/Euratom del Consejo de 30 de junio de 1997 relativa a la protección de la salud frente a los riesgos derivados de las radiaciones ionizantes en exposiciones médicas, por la que se deroga la Directiva 84/466/Euratom. Directiva 2000/43/CE Del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Directiva 2000/78/CE Del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Directiva 2003/86/CE Del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar. Directiva Del Consejo 2004/113/CE de 13 de diciembre de 2004 por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. Directiva 2006/54/CE Del Parlamento Europeo Y Del Consejo de 5 de julio de 2006 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición). Directiva 2010/18/UE Del Consejo de 8 de marzo de 2010 por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESS EUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE. Directiva 2010/41/UE Del Parlamento Europeo Y Del Consejo de 7 de julio de 2010 sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo.

Quizás, uno de los avances más significativos haya sido la CARTA DE LAS MUJERES³⁸, que surge de la idea de que la igualdad es uno de los cinco valores en los que se fundamenta la Unión Europea; del compromiso de la Unión en luchar por la igualdad entre mujeres y hombres en todas sus actividades (artículos 2 y 3 del TUE, artículo 8 del TFUE), y en que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagra dicha igualdad y prohíbe la discriminación por razón del sexo, y que establece, como principios que deben regir las acciones en materia de igualdad entre hombres y mujeres:

- La igual independencia económica.
- Salario igual a trabajo igual y trabajo de igual valor.
- Igualdad en la toma de decisiones.
- Dignidad, integridad y fin a la violencia sexista.
- Igualdad entre mujeres y hombres más allá de la Unión.

El documento de aprobación de la Carta de las Mujeres, establecía la necesidad de trabajar en favor de la igualdad entre mujeres y hombres conjuntamente con todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil, a escala nacional, europea e internacional y, la necesidad de establecer una nueva estrategia sobre igualdad entre mujeres y hombres, estrategia que tiene como base *el Plan de Trabajo para la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres 2006-2010*, así como del *Pacto Europeo por la Igualdad de Género* (Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2006, doc. 7775/1/06.)

La *Estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres 2010-2015*³⁹, detalla acciones con arreglo a cinco áreas prioritarias definidas en la Carta de la Mujer, además de un capítulo de cuestiones transversales. Respecto a cada área prioritaria se describen acciones clave para estimular el cambio y obtener progresos; en el documento de trabajo adjunto se ofrecen propuestas más detalladas. Las acciones propuestas siguen el doble enfoque consistente en integrar la perspectiva de

³⁸ COM (2010)78 final. *Un compromiso reforzado en favor de la igualdad entre mujeres y hombres. Una Carta de la Mujer*. Declaración de la Comisión Europea con motivo del Día Internacional de la Mujer 2010, en conmemoración del 15º aniversario de la adopción de la Declaración y la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Pekín, y del 30º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

³⁹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Bruselas, 21.9.2010. COM (2010).

género en todas las políticas y definir al mismo tiempo medidas específicas⁴⁰.

Finalmente, adquiere efectiva trascendencia el *Pacto Europeo por la Igualdad de Género 2010-2020*⁴¹, que, con el objeto de: a) reducir

⁴⁰ Así, para el área estratégica de **Independencia económica**, establece como acciones: Apoyo al fomento de la igualdad entre los sexos en la aplicación de todos los aspectos y todas las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020: La promoción del espíritu empresarial y la actividad autónoma de las mujeres; Evaluación de las disparidades persistentes en relación con los permisos por motivos familiares, como el permiso de paternidad y el permiso para cuidados, y las posibilidades de reducirlas: La consulta a los interlocutores sociales sobre otras medidas, de conformidad con el artículo 154 del TFUE: Informar sobre los resultados de los Estados miembros por lo que se refiere a la oferta de guarderías, y la Promoción de la igualdad entre los sexos en todas las iniciativas relacionadas con la inmigración y la integración de los inmigrantes. Para el área prioritaria de **Salario igual a trabajo igual, y trabajo de igual valor**, se establecen como acciones: las posibles maneras de mejorar la transparencia de las retribuciones y el impacto para la igualdad salarial de modalidades como el trabajo a tiempo parcial o los contratos de duración determinada; Apoyo a las iniciativas en pro de la igualdad salarial en el trabajo; Establecimiento de un Día Europeo de la Igualdad Salarial, que sirva para sensibilizar cada año sobre el tiempo suplementario que tienen que trabajar las mujeres para ganar lo mismo que los hombres, y animar a las mujeres a incorporarse a profesiones no tradicionales, por ejemplo en sectores ecológicos e innovadores. Para el área prioritaria **Igualdad en la toma de decisiones**, se propone como acciones: Iniciativas específicas para mejorar el equilibrio entre los sexos en la toma de decisiones; Supervisar el objetivo del 25 % de mujeres en las posiciones con mayor responsabilidad decisoria en la investigación; Controlar el avance hacia el objetivo de que cada sexo esté representado al menos por el 40 % de los miembros de comités y grupos de expertos establecidos por la Comisión²⁰, y Apoyar los esfuerzos para promover una mayor participación de la mujer en las elecciones al Parlamento Europeo, señaladamente como candidatas. Para el área **Dignidad, integridad y fin de la violencia sexista**, se propone: Adoptar una estrategia a escala de la UE para combatir la violencia contra las mujeres que perseguirá, por ejemplo, la eliminación de la mutilación genital femenina usando todos los instrumentos pertinentes, incluida la legislación penal, dentro de los límites de los poderes de la UE, con el apoyo de una campaña europea de sensibilización sobre la violencia contra las mujeres; Velar por que la legislación en materia de asilo tenga en consideración la igualdad entre los sexos; promoverá formación específica y buenas prácticas que tengan en cuenta la dimensión de género para la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, y para el respaldo financiero del Fondo Europeo para los Refugiados, y Elaborar un informe sobre la salud de los hombres, a continuación del informe sobre la salud de las mujeres de 2010. Finalmente, para el área prioritaria **Igualdad en la acción exterior**, se propone: Supervisar y respaldar el respeto de los criterios de Copenhague para la adhesión a la UE en el ámbito de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, y ayudar a los países de los Balcanes Occidentales y a Turquía a transponer y aplicar la legislación; Aplicar el Plan de Acción de la UE sobre igualdad de género y capacitación de las mujeres en la cooperación al desarrollo (2010-2015); Seguir animando a los países socios de la PEV a promover la igualdad entre los sexos a través del diálogo político regular, el intercambio de experiencia y el estudio de las posibilidades de ayuda del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, y Seguir integrando las consideraciones de género en la ayuda humanitaria de la UE.

⁴¹ Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020) (2011/C 155/02).

las desigualdades en cuanto a empleo y protección social, incluidas las diferencias de retribución entre mujeres y hombres, con el fin de alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020, especialmente en tres ámbitos de gran relevancia para la igualdad de género, a saber, el empleo, la educación y el fomento de la inclusión social, en particular mediante la reducción de la pobreza, contribuyendo así al potencial de crecimiento de la población activa europea; b) promover un mejor equilibrio entre vida laboral y vida privada para mujeres y hombres a lo largo de toda su vida, con el fin de impulsar la igualdad de género, aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral y contribuir a superar los desafíos demográficos; y, c) combatir todas las formas de violencia contra la mujer, con objeto de garantizar que ésta disfrute plenamente de sus derechos humanos, y lograr la igualdad de género con vistas a un crecimiento integrador, propone que se adopten:

- Medidas para suprimir las desigualdades de género y combatir la segregación por sexos en el mercado laboral.⁴²
- Medidas para promover un mayor equilibrio entre la vida laboral y la vida privada de mujeres y hombres,⁴³ y

⁴² a) promover el empleo de la mujer en todos los tramos de edad y reducir las desigualdades en materia de empleo, por medios como la lucha contra toda forma de discriminación;

b) eliminar los estereotipos de género y fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los niveles de la educación y la formación, así como en la vida laboral, con el fin de reducir la segregación por sexos en el mercado laboral;

c) garantizar una misma retribución para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor;

d) promover la potenciación del papel de la mujer en la vida política y económica e impulsar el espíritu emprendedor de las mujeres;

e) animar a los interlocutores sociales y a las empresas a que pongan en marcha y apliquen efectivamente iniciativas en favor de la igualdad de género y a que promuevan planes en ese terreno en los lugares de trabajo; y

f) fomentar la igualdad de la participación de mujeres y hombres en el proceso decisorio a todos los niveles y en todos los ámbitos, con el fin de aprovechar plenamente todas las capacidades;

⁴³ a) mejorar la prestación de servicios de guardería adecuados, asequibles y de elevada calidad para niños en edad preescolar, con miras a lograr los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002, teniendo en cuenta la demanda de servicios de guardería y en consonancia con la pautas nacionales de asistencia a los niños;

b) mejorar la prestación de servicios e infraestructuras de asistencia a otras personas dependientes y

c) promover modalidades de trabajo flexibles y diversas formas de permisos para mujeres y hombres.

- Medidas para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres⁴⁴.

Junto a las medidas normativas, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ha perfilado un ámbito de igualdad entre hombres y mujeres⁴⁵, estudiada y aplicada de manera transversal, que exige la adopción de medidas y políticas activas en la materia, que tienen que ser financiadas adecuadamente⁴⁶

4. EL TRATAMIENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN ESPAÑA. POLÍTICAS PÚBLICAS

En nuestra sociedad perviven todavía los estereotipos y roles de género que definen generalmente una posición de desventaja para las mujeres respecto de los hombres y dificultan su pleno desarrollo como personas y como ciudadanas. Además, existen otro tipo de desventajas sociales que marcan grandes desigualdades entre mujeres y entre hombres: la suma del género con otro tipo de factores como la edad, la situación familiar, la raza, el lugar de residencia, la diversidad funcional o el nivel socioeconómico, el medio urbano o rural, refuerza y solidifica las desigualdades.

La legislación española, de acuerdo con la regulación internacional y comunitaria reconoce el derecho a la igualdad y la prohibición

⁴⁴ a) adoptar, aplicar y supervisar estrategias a escala nacional y de la Unión con vistas a eliminar la violencia contra las mujeres;

b) reforzar la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección de las víctimas y de las potenciales víctimas, entre ellas las mujeres pertenecientes a grupos desfavorecidos; y

c) poner de relieve el papel y la responsabilidad esenciales de hombres y muchachos en la erradicación de la violencia contra las mujeres.

⁴⁵ Numerosa ha sido la jurisprudencia del TJUE en materia de igualdad entre hombres y mujeres en lo referente a acceso al empleo, promoción profesional y formación laboral; a condiciones de trabajo, y en el acceso a bienes, servicios y suministros. Importante han sido las SSTJUE *Racke*, de 17 de abril de 1997; *Dory*, de 11 de marzo de 2003; *K.B.*, de 7 de enero de 2004; *Allonby*, de 13 de enero de 2004; *Schneider*, de 5 de febrero de 2004; *Haackert*, de 4 de marzo de 2004; Merino Gómez, de 18 de marzo de 2004; *Elsner-Lakeberg*, de 27 de mayo de 2004; *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Privatangestellten*, de 8 de junio de 2004. También han sido fundamentales las sentencias en los casos *Marschall*, de 11 de noviembre de 1997, y *Kalanke*, de 17 de octubre de 1995.

⁴⁶ En el nuevo Marco Financiero Multianual 2014-2020, se está perfilando un nuevo programa de financiación que funde en uno los programas hasta el momento han financiado la igualdad, de manera que los ejes de igualdad de género y no discriminación del Programa Progress y el Programa Daphne III serán asumidos por el nuevo Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía para el período 2014-2020.

de discriminación y establecen la obligación de todos los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para que la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sea real y efectiva.

El derecho a la Igualdad se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo, lo que ha supuesto su proyección y extensión en ámbitos muy diversos⁴⁷.

4.1. Tratamiento constitucional y legislativo en materia de igualdad de género

Como hemos manifestado, la Constitución Española de 1978 estableció el principio de igualdad y no discriminación e instó a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad fueran reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidieran o dificultaran su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política. El desarrollo de estos derechos se ha materializado en la aprobación de leyes y la implantación de políticas públicas encaminadas a conseguir la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres⁴⁸.

Muchas han sido las leyes que se han promulgado desde la proclamación de la Constitución, fundamentalmente en los ámbitos civil, penal y laboral, introduciendo la igualdad de trato en las relaciones familiares y laborales. Normas como la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras o la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las dispo-

⁴⁷ La legislación española en materia de igualdad de género ha sido muy abundante en los últimos años. Como principales normas podemos destacar: Artículos 9.2 y 14 de la Constitución Española de 1978; Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres; Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; Capítulo III del Título II (artículos 27 a 43) de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; Ley 13/2005 de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio; Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas; Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.

⁴⁸ MORAGA GARCÍA, M.A., «La igualdad entre mujeres y hombres en la Constitución española de 1978», en VV.AA, *Mujeres y Derecho, Feminismo/s*, Revista del centro de estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante, n.º 8, dic. 2006, pág.56.

siciones normativas que elabore el Gobierno, fueron las primeras en tratar aspectos de igualdad de las mujeres en el seno de la familia, o en materia de igualdad de género. Si bien esta legislación inicial fue importante, han sido las normas que pretenden dar una respuesta integral al problema de la violencia de género y de las desigualdades que aún persisten entre mujeres y hombres, como la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOIEMH) las que han abordado con mayor valentía la igualdad de género.

Especial importancia en materia de igualdad entre hombres y mujeres adquiere la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género⁴⁹.

⁴⁹ Múltiples son los estudios de violencia de género, en sus diversas denominaciones, y su relación con la igualdad. Sin ser este el momento de un tratamiento en profundidad, pueden consultarse, entre otras: VVAA., *Violencia de género e igualdad. Aspectos jurídicos y sociológicos*, Madrid, Universitas Internacional, 2014. SAN SEGUNDO MANUEL, T., «Normas Civiles. Separación y Divorcio. Medidas de carácter personal», en *Manual de lucha contra la violencia de género*, MARCHAL ESCALONA (dir.). Pamplona, Aranzadi. 2010; «Maltrato y separación: repercusiones en los hijos», en *Custodia compartida y protección de menores dirigido por JOSÉ TAPIA PARREÑO, Cuadernos de Derecho Judicial*, II, 2009, Consejo General del Poder Judicial; «Normas Civiles. Separación y Divorcio. Medidas de carácter personal», en *Manual de lucha contra la violencia de género*, MARCHAL ESCALONA (dir.). Pamplona, Aranzadi. 2010; «Cómo se detecta el maltrato. Indicadores de vulnerabilidad», en *Personas mayores vulnerables: Maltrato y abuso*, GAZENMÜLLER (dir.) y SÁNCHEZ CARAZO. (Coord.) Pérez-Puig González. Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial. 2010; «La violencia de género en el hogar» en *Ecofin, Economía y finanzas*, n° 42, abril-mayo 2012; «El régimen de visitas de los progenitores», en *Revue Européenne du Droit social*, Vol. XVI, ISSUE, Bibliotheca Târgoviste, 2012. ESCUDERO MORATALLA, J.F., «Diversos aspectos de la violencia doméstica (Consideraciones generales. Ámbito jurídico internacional. Premisas básicas. Factores de vulnerabilidad: elementos socio-culturales y económicos)», en *Cuadernos de Política Criminal*, n° 76, 2002. FERNÁNDEZ SANTIAGO, P., *Violencia familiar. La visión de la mujer en casas de acogida*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007. LEAL GONZÁLEZ, D. A. Y ARCONADA MELERO, M.A., *Convivir en igualdad. Prevención de violencia masculina hacia las mujeres en todas las etapas educativas*. Prólogo TERESA SAN SEGUNDO MANUEL Y LUIS BONINO. Madrid, UNED, 2011. RAVETLLAT BALLESTÉ, I., «Efectos de la violencia de género en la infancia», en Rivas Vallejo/Barríos Baudor (dirs.) *Violencia de Género. Perspectiva Multidisciplinar y Práctica Forense*, Pamplona, Aranzadi. 2007. RODRÍGUEZ NÚÑEZ, A (Coordra) *Violencia en la Familia*, Madrid, Dikynson, 2010. RODRÍGUEZ NÚÑEZ, A., «Violencia en el ámbito familiar», en *La investigación criminal y sus consecuencias jurídicas*, Collado Medina (coord.), Madrid, Dikynson, 2010, y también «Violencia en el ámbito familiar», en *Teoría y práctica de la investigación criminal*, Collado Medina (coord.), Madrid, Instituto Universitario Gutierrez Mellado. LUACES GUTIÉRREZ, A.I., «La constitucionalidad de la Ley 1/2004, de medidas de protección integral contra violencia de género», en *Constitución y Democracia, ayer y hoy*. Universitas Vol. 2, 2012. También «La respuesta del derecho penal español ante la violencia doméstica», en *Revista de Derecho Privado*, N.º 13-14, 2006 , págs. 93-150.

La LO 1/2004, declara cómo la conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas tienen que ser un objetivo prioritario en todos los niveles de socialización.

El ámbito de la Ley abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde, principalmente, se producen las agresiones, así como el principio de subsidiariedad en las Administraciones Públicas. Igualmente se aborda con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia que esta Ley regula.

Como ha manifestado el TC en la STC 59/2008, de 14 de mayo, la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género tiene como finalidad principal prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; su pretensión así es la de proteger a la mujer en un ámbito en el que el legislador aprecia que sus bienes básicos (vida, integridad física y salud) y su libertad y dignidad mismas están insuficientemente protegidos.

Su razón de ser radica en la necesidad de combatir el origen de un abominable tipo de violencia que se genera en un contexto de desigualdad y que «constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución».

La falta de una igualdad real entre hombres y mujeres determinó que resultara necesaria una acción normativa dirigida a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla.

La mayor novedad de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, radica, con todo, en la prevención de las conductas discriminatorias, y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Tal opción implica necesariamente una proyección del principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad. De ahí la consideración de la dimensión transversal de la igualdad, seña de identidad del moderno derecho antidiscriminatorio, como principio fundamental del texto.

Constituye un texto legal que tiene vocación de generalidad, cuya comprensión sólo es posible si se conoce la situación de las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la sociedad. Sin embargo, el contenido de la Ley desborda las previsiones de los referidos instrumentos jurídicos, pues, como se desprende de su título, se plantea la aplicación de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la plenitud de las relaciones políticas, laborales, económicas, culturales y sociales, así como en las personales y familiares, incidiendo para ello en todo el ordenamiento jurídico.

Tras proclamar que las mujeres y los hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes, el art. 1, determina que la Ley tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política⁵⁰, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución, alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria.

El art. 3 reconoce que el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil, y el

⁵⁰ La idea de democracia paritaria parte del reconocimiento del hecho de que las mujeres constituyen el 50 por 100 de la sociedad. Se empieza a hablar de democracia paritaria a raíz de la llamada «Declaración de Atenas», aprobada en la primera Cumbre Europea «Mujeres en el poder», celebrada en la capital griega el 3 de noviembre de 1992. También en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995 se reiteró la necesidad de garantizar un reparto equilibrado de las responsabilidades, los poderes y los derechos. En el año 2000 tuvo lugar en Nueva York el encuentro que Naciones Unidas programó para efectuar un balance de los acuerdos adoptados en Pekín, insistiéndose en los argumentos ya expuestos en aquella Conferencia mundial. En el ámbito del Derecho comunitario europeo se citan las siguientes Recomendaciones y Resoluciones, «que carecen de fuerza vinculante, al afectar al ámbito de la participación política que sigue unida al concepto de ciudadanía nacional, pero que tienen un evidente autoridad moral»: Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 1996, sobre participación equilibrada en los procesos de toma de decisiones; Resolución del Parlamento Europeo núm. 169 de 1988, en la que se solicita de los partidos políticos adopten un sistema de cuotas para la presentación de candidaturas; Resolución de 3 de marzo de 2000, en la cual el Parlamento Europeo constata que las cuotas equilibran la participación de los hombres y las mujeres en la vida política; Resolución de 5 de julio de 2001, donde se recomienda la adopción de planes nacionales para la promoción de una participación equilibrada; Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2003, sobre participación equilibrada en los procesos de decisión en los ámbitos político y público, en la que se sitúa en el 40 por 100 el umbral aconsejable del equilibrio auspiciado.

art. 4 manifiesta que la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. Este principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y dotación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades (ar. 15)

Es una Ley que tiene carácter general, en la medida en que incide sobre todo el ordenamiento jurídico, imponiendo el principio de igualdad efectiva a las diferentes ramas del Derecho en aquellos aspectos en los que está involucrado el género.⁵¹

Como ha establecido el TC mediante STC 12/2008, de 29 de enero⁵², la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres tiene como finalidad alcanzar la igualdad material, sustancial, entre ambos sexos. Para lograr este objetivo la Ley en sus diferentes artículos y disposiciones utiliza distintas técnicas, entre otras el recurso a acciones positivas y medidas de discriminación positiva a favor de la mujer, la obligación de un equilibrio entre sexos a la hora de la presentación de candidaturas electorales, o la implantación de otras medidas formales de igualdad, predicables de ambos sexos.

La caracterización de nuestro modelo de Estado como social y democrático de Derecho, con los valores superiores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político que dotan de sentido a esta caracterización, representa el fundamento axiológico para la comprensión del entero orden constitucional, y en este orden, la paridad de género juega un papel trascendental, por mandato constitucional. La igualdad sustantiva no sólo facilita la participación efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la noción de ciudadanía.

⁵¹ VVAA., *Igualdad de hombres y mujeres. Comentarios a la LO 3/2007*, Madrid, Thomson-Civitas, 2007, pags.76 y 77.

⁵² En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4069-2007, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, en relación con el artículo 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, introducido por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en el recurso de inconstitucionalidad, acumulado a la anterior, núm. 5653-2007, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, frente a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo.

Como posteriormente ha reiterado el TC en STC 13/2009, de 19 de enero⁵³, la representación equilibrada de ambos sexos, dispensando a hombres y mujeres el mismo tratamiento y operando siempre desde el presupuesto de la capacidad y el mérito suficientes de unos y otras, resulta conforme con el mandato constitucional de promoción de la igualdad efectiva contenido en el art. 9.2 CE

Merece, asimismo, destacarse que la Ley prevea, con el fin de alcanzar esa igualdad real efectiva entre mujeres y hombres, un marco general para la adopción de las llamadas acciones positivas. El logro de la igualdad real y efectiva en nuestra sociedad requiere no sólo del compromiso de los sujetos públicos, sino también de su promoción decidida en la órbita de las relaciones entre particulares. La regulación del acceso a bienes y servicios es objeto de atención por la Ley, conjugando los principios de libertad y autonomía contractual con el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres. También se ha estimado conveniente establecer determinadas medidas de promoción de la igualdad efectiva en las empresas privadas, como las que se recogen en materia de contratación o de subvenciones públicas o en referencia a los consejos de administración. Especial atención presta la Ley a la corrección de la desigualdad en el ámbito específico de las relaciones laborales. Mediante una serie de previsiones, se reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y se fomenta una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de obligaciones familiares, criterios inspiradores de toda la norma que encuentran aquí su concreción más significativa.

Multitud de iniciativas legislativas y propuestas han entroncado con la Ley de Igualdad: la legislación en materia de Dependencia, el Plan Concilia en la Administración Pública, las 54 Medidas para la Igualdad, la Ley de Violencia de Género, el Plan de Ciudadanía e Integración...éstas y muchas otras herramientas que son necesarias para trabajar en el área empresarial y en la Administración, integrando a las mujeres, y cambiando y mejorando la calidad de nuestra Administración, y de nuestras empresas, en el reforzamiento de las políticas de apoyo a las familias y a las personas, apuntalando las medidas que hagan posible la presencia de mujeres en los espacios donde se toman las decisiones, hasta ahora copados por los hombres, y tener en cuen-

⁵³ En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4057-2005, interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra los arts. 3.7 (párrafo segundo) y 20.4 b), 5, 6 y 7, y las disposiciones finales segunda (apartado 2), cuarta y quinta de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

ta a los colectivos excluidos, tanto por la sinrazón del modelo tradicional, como por los problemas asociados al cambio.

4.2. Las Políticas Públicas en el ámbito de la igualdad de género

Este desarrollo legislativo reciente no implica, sin embargo, que la igualdad entre hombres y mujeres no haya sido abordada con anterioridad.

En este sentido, la Administración General del Estado, a pesar de las competencias transferidas a las otras Administraciones Públicas, ha sido considerada como la competente para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de toda la ciudadanía española en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales⁵⁴. En concreto, el Instituto de la Mujer, creado en 1983, ha sido el organismo autónomo competente para la promoción y fomento de la igualdad de oportunidades, con el fin de conseguir las condiciones necesarias que posibiliten la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social. El impulso de medidas que contribuyeran a eliminar las discriminaciones contra la mujer se ha concretado, fundamentalmente, a través de los diversos Planes de Igualdad de Oportunidades

En concreto, el papel que han jugado estos Planes, como instrumentos de impulso y planificación de las políticas de igualdad, ha sido de gran importancia. La existencia de un marco referencial que establece los objetivos a cumplir y las actuaciones a desarrollar, en los años de vigencia de los planes, por parte de todos los agentes implicados, supone no sólo la posibilidad de establecer qué se quiere conseguir y cómo, sino también de evaluar, una vez acabado su período de vigencia, el grado de cumplimiento alcanzado por el plan.

Desde la creación del Instituto de la Mujer, se han puesto en funcionamiento varios Planes de Igualdad. El primero de ellos, con un período de vigencia comprendido entre 1988 y 1990, pretendió, básicamente, asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico con el texto constitucional en materia de protección y garantía de la igualdad, eliminando las disposiciones legales discriminatorias existentes, hasta ese momento, en nuestra legislación; especialmente, en materia

⁵⁴ Vid. FIGUERUELO BURRIEZA, A., «Políticas públicas previstas para la igualdad real y efectiva», *Conocimiento y Cultura Jurídico*, 2007, nº1 de la 2ª Época, 2007. También en FIGUERUELO BURRIEZA, A, y Otras, *Igualdad ¿para qué?. A propósito de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Granada, Comares, 2007.

civil, laboral y penal. El segundo (1993-1995) tuvo como finalidad básica la adopción de medidas para avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad real; es decir, la promoción y desarrollo de medidas de acción positiva, principalmente, en los ámbitos de la educación, la formación y el empleo. El tercer Plan para la Igualdad de Oportunidades (1997-2000), aprobado en marzo de 1997, supuso la introducción de la óptica de igualdad en todas las políticas del Gobierno y la promoción de la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida social, con el fin de que las mujeres se tornaran en agentes copartícipes de la toma de decisiones, ya que, sin la participación de éstas, es imposible alcanzar objetivos de igualdad y desarrollo. De este modo, se pretendió promover la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas, medidas y acciones realizadas.

El *IV Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, con vigencia para el cuatrienio 2003-2006, basado en las directrices marcadas por la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), tuvo como objetivo fundamental, introducir la dimensión de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y acciones realizadas en el ámbito comunitario y en los Estados miembros, potenciando la transversalidad de género, y manteniendo, en las áreas necesarias, políticas específicas de igualdad de oportunidades, mediante acciones positivas muy pormenorizadas.

El más ambicioso, hasta el momento, ha sido *El Plan estratégico de igualdad de oportunidades* (2007/2011), que ha desarrollado cuatro principios rectores: Ciudadanía, Empoderamiento, Transversalidad e Innovación, que están, además, relacionados entre sí:

- **La redefinición del modelo de ciudadanía** en concordancia con la igualdad de género, que entiende la igualdad más allá de la equiparación de lo femenino con lo masculino y considera lo femenino como riqueza; que afirma la libertad femenina y atiende a la singularidad y pluralidad de las mujeres, de modo que no se las contemple como «lo colectivo femenino» El concepto de ciudadanía no se limita, por tanto, a la participación en el poder político, sino que se extiende al disfrute de los derechos civiles y sociales. Esto significa que el mero reconocimiento de los derechos no es suficiente. Es necesario un claro compromiso para erradicar la discriminación indirecta.
- **El empoderamiento de las mujeres**, en el sentido de valorar y fortalecer sus formas de hacer, de ejercer el poder y

de relacionarse. El concepto de empoderamiento posee una doble vertiente. Por una parte, se refiere a la capacidad de las mujeres para acceder a aquellos puestos donde se toman decisiones. Por otra, a la revalorización de la aportación de las mujeres. En general, se trata de un concepto estrechamente ligado al principio de autonomía personal.

- **La transversalidad de la perspectiva de género** alude a la necesidad de incorporar la dimensión de género en todas las actuaciones.
- **La innovación** Es esencial alcanzar la paridad de género a cualquier nivel de la actividad científica y tecnológica, desde la educación y la investigación, a las academias y los comités de becas, en las empresas fabricantes, en el diseño de los productos, la elaboración de software y juegos o la creación de contenidos en Internet.

Los cuatro principios inspiradores han ordenado y articulado el contenido del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades a lo largo de los doce Ejes que componen el contenido del Plan: 1. Participación Política y Social; 2. Participación Económica; 3. Corresponsabilidad; 4. Educación; 5. Innovación; 6. Conocimiento; 7. Salud; 8. Imagen; 9. Atención a la Diversidad e Inclusión Social; 10. Violencia; 11. Política exterior y de cooperación para el desarrollo; 12. Tutela del derecho a la igualdad. Para cada uno de estos Ejes, se estableció un marco teórico explicativo, un diagnóstico sobre la situación actual en España, los objetivos estratégicos y las propuestas de actuación.

La importancia primera es la visión transversal de la igualdad de género. Transversalizar el enfoque de género en las normas, políticas, planes, y en la gestión pública a nivel nacional, regional y local ha sido fundamental para garantizar el reconocimiento, promoción, protección y exigibilidad de los derechos de las mujeres y hombres en igualdad de condiciones en los diferentes ámbitos públicos y privados, como las Administraciones Públicas, los partidos políticos, las empresas, las comunidades, las familias a fin de lograr a reducción de la desigualdad, exclusión, y vulnerabilidad social, económica, política y cultural, y contribuir a la construcción de una ciudadanía plena para hombres y mujeres sin discriminación.

Con independencia de estos planes nacionales, las diferentes Administraciones Territoriales, CCAA, y entidades locales, han desarrollado programas de igualdad entre hombres y mujeres, cuyo desarrollo sobrepasaría el contenido de este trabajo, pero cuya importancia ha sido determinante, puesto que, además de desarrollar el planea-

miento nacional y la normativa general, han especificado la situación de la mujer en sus respectivos ámbitos territoriales.

Y es que no podemos olvidar que la perspectiva que debe ser adoptada en los Planes tendrá que adecuarse a la conjugación de todos aquellos factores que sumados al género, fortalecen las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres. Sólo de esta manera podrán adoptarse medidas que, de forma efectiva e inclusiva, aborden las desigualdades de género y presenten actuaciones para superarlas. Se hace necesario planificar de manera estratégica, a un medio plazo, el modo de concretar los ámbitos, objetivos y medidas de actuación en los que los poderes públicos y agentes responsables han de centrar sus acciones. Se hace ineludible una planificación que defina de manera precisa, aunque no exhaustiva, las actuaciones necesarias (así como las entidades responsables de su ejecución) para avanzar en la difícil y larga construcción de una sociedad sostenible en el más amplio sentido del término. También se ha hecho precisa la introducción de nuevos conceptos y nuevos retos: democracia paritaria, corresponsabilidad y transversalidad de género entre otros.

La planificación en materia de género no debe de considerarse como un fin en sí mismo sino que se debe concebir como un instrumento para facilitar el logro de finalidades específicas, finalidades que se complementen de forma recíproca y se fortalezcan mutuamente, siendo necesaria su simultánea existencia para avanzar en el camino de la igualdad entre mujeres y hombres, y entre estas finalidades se encuentran: la eliminación de las barreras que fomentan las desigualdades entre las propias mujeres; la erradicación de las formas de discriminación hacia las mujeres, y el cambio de paradigma respecto al lugar que las mujeres ocupan en la sociedad. Junto a las finalidades, se hace necesaria la definición de una serie de «principios rectores» que marquen los criterios de definición de sus contenidos y las pautas de funcionamiento de los distintos organismos e instituciones y que, de la misma manera que las Finalidades, se complementen mutuamente, y configuren de forma conjunta el enfoque global del Plan en cuestión. Estos principios rectores deben de tener en consideración, de manera obligatoria: *la promoción de actitudes y modelos igualitarios entre mujeres y hombres* que se erige como la columna vertebral de cualquier política que tenga como objetivo la consecución de la equidad entre los sexos: *la perspectiva de género*, que permite interpretar y reconstruir la realidad desde el conocimiento de que las desigualdades existentes entre mujeres y hombres se construyen en torno a los diferentes significados atribuidos a «lo masculino» y a «lo femenino»; *la atención a la diversidad*, puesto que las diversas situaciones

y experiencias que viven las mujeres y los hombres componen los elementos que originan la diversidad social pero también pueden ocasionar, determinar y agravar las situaciones de desigualdad que se producen entre los individuos, y el establecimiento de una perspectiva que reconoce y avala la importancia de incorporar cambios en los procesos de actuación, en las estructuras institucionales y en los valores organizativos relacionados con la igualdad de género, con el objeto de buscar nuevos caminos que faciliten *un verdadero cambio estructural*. La planificación en materia de igualdad de género debe de ser una iniciativa cuyo público objetivo es el conjunto de la ciudadanía, porque su objetivo es garantizar la igualdad real y efectiva en los derechos y en las obligaciones de las mujeres y los hombres, eliminando cualquier tipo de discriminación por razón de género.

La igualdad de género debe ser considerada como un requisito irrenunciable para la construcción de un modelo social igualitario que apuesta por la sostenibilidad social y la calidad de vida, y tiene que tomar en consideración, además, la diversidad, puesto que el ser humano no conforma un grupo homogéneo, sino todo lo contrario, las mujeres, al igual que los hombres, forman un grupo muy heterogéneo y diverso, ya que las circunstancias que rodean a cada persona son muy variables y específicas, puesto que , la discapacidad, el origen étnico, la migración, la falta de recursos económicos, el lugar de residencia, o la orientación sexual, entre otras, son, a su vez, circunstancias, en muchas ocasiones favorecedoras de situaciones de discriminación.

El *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016*⁵⁵ (PEIO), está configurado como un documento en línea con la *Estrategia Europea de igualdad de género 2010-2015* y la *Estrategia Europa 2020*. Sus objetivos principales son la igualdad en el ámbito laboral, la conciliación y corresponsabilidad, y la lucha contra la violencia de género⁵⁶.

⁵⁵ Incluye las principales medidas de la Estrategia para la Erradicación de la Violencia de Género 2013-2016, que será uno de los ejes del Plan de Igualdad, al igual que el Plan de Infancia y Adolescencia. En materia de conciliación, los objetivos se van a desarrollar a través del Plan Integral de Apoyo a la Familia, en el que está trabajando en la actualidad y cuyos objetivos principales son sensibilizar en materia de conciliación, facilitarla, promover la corresponsabilidad y el cambio de los usos del tiempo de mujeres y hombres e incrementar el conocimiento sobre esta materia, así como la racionalización de horarios.

⁵⁶ Los datos ofrecidos en Marzo de 2014 por el Ministerio de Sanidad, igualdad y servicios sociales son demoledores en materia de igualdad entre hombres y mujeres: En concreto, se ha destacado que «la tasa de actividad de las mujeres está 13 puntos por debajo de los hombres» y que perciben un salario anual un 22 por ciento mejor que ellos. «La maternidad todavía afecta a las mujeres en la entrada y permanencia

Define estos tres objetivos mediante cinco ejes prioritarios de actuación, y dos ejes adicionales, dedicados a reflejar la estrategia dual anteriormente citada:

- EJE 1. Igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y lucha contra la discriminación salarial.
- EJE 2. Conciliación de la vida personal, laboral y familiar y corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades familiares.
- EJE 3. Violencia de género.
- EJE 4. Participación de las mujeres en los ámbitos político, económico y social.
- EJE 5. Educación.
- EJE 6. Desarrollo de acciones en el marco de otras políticas sectoriales.
- EJE 7: Instrumentos para integrar el principio de igualdad en las distintas políticas y acciones del Gobierno.

El PEIO impulsa la transversalidad del principio de igualdad en todas las políticas sectoriales del Gobierno, prestando especial atención a las mujeres que sufren discriminación múltiple, o las que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como las mujeres que se desenvuelven en el ámbito rural, las mujeres inmigrantes, las mujeres con discapacidad o las mujeres pertenecientes a minorías étnicas.

en el mercado laboral, en 2012 el 95% de quienes tomaron excedencia por cuidado de hijos fueron mujeres». Las mujeres españolas ocupan solo el 16% de los puestos directivos de las empresas del Ibex. Siguen existiendo «grandes diferencias en las tareas del hogar y cuidado de los hijos y otros familiares», al tiempo que aumenta la existencia de «nuevas formas de discriminación», como en las nuevas tecnologías.

