

DE LA MUJER RURAL Y EL PROCESO DE EMPODERAMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA. Teresa Cabezas Hernández

Recibido/Received: 15/5/2017

Aceptado/Accepted: 21/6/ 2017

Teresa Cabezas Hernández

mtcabezas@gmail.com

Profesor Titular de derecho (TEU)

Universidad de Extremadura

Resumen

El papel de la mujer en la sociedad, muy especialmente en su participación política en sentido amplio ha sido objeto de tratamiento jurídico que además se ha conformado como un elemento necesario para la consecución de la igualdad de género real. De poco servirán las políticas activas si las normas jurídicas no plantean imperativos que haya que respetar. Por eso, en este artículo hemos intentado hacer un repaso y análisis del estado de la cuestión desde la perspectiva jurídica para que se utilice como base y punto de partida para algunas de nuestras conclusiones.

Abstract:

The role of women in society, especially in their political participation in a broad sense, has been the object of legal treatment that has also been established as a necessary element for the achievement of real gender equality. Active policies will be of little use if legal norms do not pose imperatives that must be respected. Therefore, in this article we have tried to review and analyze the status of the issue from a legal perspective so that it can be used as a basis and starting point for some of our conclusions.

Keywords:

Mujer, igualdad de género, política, perspectiva jurídica

1. Introducción

La Constitución Española y el ordenamiento jurídico reconocen a todas las personas iguales ante la ley sin que pueda producirse discriminación alguna por razón de sexo. Sin embargo *“El pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente.....la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica,... es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos..... es a la vez un elemento de enriquecimiento de la propia sociedad española, que contribuirá al desarrollo económico y al*

umento del empleo"¹⁸ Con este empeño se dicta la Ley Orgánica de Igualdad (en adelante LOI) que es el eje fundamental de nuestra investigación.

2.-La mujer en las normas jurídicas

Nos proponemos en este apartado realizar un repaso integral con una metodología territorial de la regulación que las normas hacen del papel de la mujer en la política y la sociedad. Para ello partimos del estudio de nuestra Constitución, sin olvidar el tratamiento Europeo de la cuestión que tanto influye en nuestra legislación estatal vigente. Las Comunidades Autónomas y los entes locales carecen de competencias para abordar la cuestión mas allá del puro desarrollo de las mismas.

2.1. Constitución e igualdad de género

La Constitución Española de 1978 contempla por primera vez en nuestra historia constitucional la igual de género. Y a pesar de que se consagra en un artículo concreto, **el art. 14** que establece que: los españoles somos *"iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de... sexo"*, con carácter previo otros informan el régimen allí establecido. De tal modo que hay que señalar el art. 1 que determina que la igualdad es como valor superior de nuestro ordenamiento; **el art. 32.1** exige la *"plena igualdad jurídica"* entre hombre y mujer en el matrimonio y **el art.35.1** que prohíbe la discriminación por razón de sexo respecto del *"derecho al trabajo, a la libre elección de profesión y oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente"*

Pero la Constitución va mas allá porque para la consecución de estos objetivos otorga un poder director a los poderes públicos, estableciendo como obligación de los mismos en el **artículo 9** la promoción de la igualdad "real y efectiva" de individuos y grupos y por la imposición del **art. 10.1** de proteger la dignidad de las personas.

Mucho se ha escrito al respecto y no se trata ahora de reproducir lo ya pacífico pero conviene repasar someramente el alcance de estas prescripciones constitucionales. En primer lugar hay que dejar constancia clara de que el artículo 14 de la Constitución consagra un **Derecho Fundamental** que por lo tanto goza de una especial protección a través de **Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional**¹⁹. De otro lado, aunque popularmente este artículo se conoce como principio de igualdad, la realidad es que estamos ante el **principio de la no discriminación** que permite tratar desigualmente situaciones desiguales. Por este motivo se han

¹⁸ Preámbulo LOI

¹⁹ Por todos REY MARTÍNEZ, F. "El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo": McGraw-Hill, Madrid, 1995.

consolidado políticas como la discriminación positiva para llegar a un derecho desigual igualatorio. (STC 22/1981, de 2 de julio, STC 128/87, 19/89, 229/92 entre otras muchas).

2.2.-El derecho de la Unión Europea sobre la igualdad de género

No sería justo omitir en esta temática las regulaciones realizadas por el Derecho de la Unión Europea ya que ha impulsado de una forma eficaz las políticas de los Estados miembros. Sin pretender ser exhaustivos y ante la imposibilidad de contemplar todas las acciones que la Unión Europea ha llevado a cabo en este sentido, sin embargo sí queremos destacar las mas recientes y fundamentales. Así:

El Tratado de Roma fue el origen del reconocimiento de la igualdad de género (artículo 119: **principio de igualdad de retribución entre trabajadoras y trabajadores** que realizan el mismo trabajo, prohibiendo así la discriminación salarial por razón de sexo) que ha sido consolidado en el Tratado de Ámsterdam que en sus artículos 2 y 3 establece como misión de la Unión Europea “**eliminar las desigualdades** entre hombres y mujeres” y “**promover su igualdad**, introduciendo este principio en todas las políticas y en todos los programas”, que lo convierte en principio fundamental entre los derechos fundamentales incorporados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6 TUE) y que supone un cambio importante respecto de la situación anterior.

A partir de los Tratados se han desarrollados políticas activas para la consecución de estos fines. Y muy concretamente algunas directivas que se han transpuesto en los Estados miembros. Entre ellas debemos citar la Directiva 2002/73/CE que reforma la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

Puede decirse también en concreto que la U.E. presentó una **Estrategia Marco sobre Igualdad entre hombres y mujeres** (2001-2005) que ha sido posteriormente continuada en el Plan de Trabajo para la Igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010) que ha actuado especialmente sobre seis áreas: La misma independencia económica para las mujeres y los hombres; La conciliación de la vida privada y la actividad profesional; La misma representación en la toma de decisiones; La erradicación de todas las formas de violencia de género; La eliminación de los estereotipos sexistas y la promoción de la igualdad de género en la política exterior y de desarrollo.

Por el enfoque de este trabajo, nos interesan especialmente las políticas desarrolladas en el ámbito rural y en este sentido no destacamos que la UE elabora anualmente un **informe sobre la situación de la mujer en las zonas rurales**, en este caso, el último es el de 2010 y considera que es imprescindible que la igualdad de género se incorpore al desarrollo rural porque además de como objetivo primero (igualdad entre hombres y mujeres) conseguirá mejorar el desarrollo sostenible en el medio rural. A su entender

“...las mujeres están infrarrepresentadas en las funciones oficiales de dirección, a nivel rural o regional, a pesar de la importante labor que desempeñan en la comunidad «informal», donde la mujer desempeña a menudo un papel social esencial contribuyendo a la aparición de un capital social gracias a su participación en redes locales informales (por ejemplo, en el marco del trabajo voluntario en la comunidad o en distintas asociaciones temáticas)” (núm. 25). La obligación primera la señala para las instituciones públicas de los Estados miembros y su petición se concreta en los siguientes términos: *“26. Pide a las autoridades nacionales, regionales y locales competentes que fomenten la participación de las mujeres en los grupos de acción local y el desarrollo de asociaciones locales en el marco del programa Leader, y que garanticen una participación equilibrada de hombres y mujeres en sus consejos de administración”*.

2.3.-La Ley De Igualdad Española Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI) BOE Viernes 23 marzo 2007 BOE núm. 71

2.3.1.La naturaleza jurídica de esta Ley. Controversia sobre su carácter de orgánica.

Partiendo de que la Ley se autodenomina Orgánica, dos cuestiones iniciales, que provocan la mencionada controversia, deben ser destacadas en este momento:

- En primer lugar, no toda la ley es orgánica como específicamente establece la Disposición final segunda de la misma LOI denominada: Naturaleza de la Ley. *“Las normas contenidas en las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de esta Ley tienen carácter orgánico. El resto de los preceptos contenidos en esta Ley no tienen tal carácter”*
- En segundo lugar, las cosas aún se complican mucho más si tenemos en cuenta las variaciones que se han producido entre el proyecto de ley y el texto definitivo .El proyecto de ley concedía carácter orgánico a la D.A. 2ª, 3ª y 4ª y La ley se lo otorga, como hemos visto, a la D.A. 1ª, 2ª y 3ª. Lo que es prueba de que las cosas en este sentido no están nada claras. La D.A. 2ª modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) -LO 5/1985, de 19 de junio- y la D.A. 3ª modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) –LO 6/1985, de 1 de julio. Por lo que el rango orgánico de estas dos Disposiciones Adicionales está justificado. Sin embargo, por lo que respecta a la D.A. Primera, denominada Presencia o composición Equilibrada (*“A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de*

mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”) las cosas están menos claras: la consideración de orgánica viene dada por el informe de la Ponencia que estudió el Proyecto de Ley, argumentando que esta composición equilibrada ha de aplicarse al contenido de las de las leyes orgánicas antes referidas. ¿Justifica esto su carácter orgánico, teniendo en cuenta que también será de aplicación al resto de las leyes modificadas, todas ellas ordinarias? En todo caso puede ser discutido²⁰.

En su conjunto, no parece nada claro que la ley requiriese carácter de orgánica porque es una proyección del art. 14 de la CE. que no se encuentra comprendido dentro de los preceptos de ley orgánica del art. 81 CE (Sección 1ª, Capítulo Segundo, Título I. art. 15 a 29), diferentes de los protegidos por amparo constitucional (art.. 53 CE.) a los que se suman el 14 mas el 30 en lo que se refiere a la objeción de conciencia²¹. A este respecto se ha pronunciado en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional. Sirvan ahora por todas las STC 76/83, 160/87.

No es inadmisibles, sin embargo el carácter mixto o híbrido de la LOI. Existen leyes que tienen la doble naturaleza de orgánicas y ordinarias, o mejor dicho, leyes que contienen preceptos calificados como orgánicos junto a otros que son ordinarios, siendo los primeros normalmente marginales²². Estas normas también son conocidas como leyes parcialmente orgánicas. El Tribunal Constitución les ha dado su visto bueno como técnica legislativa alternativa a elaborar dos leyes: una orgánica y otra ordinaria. (STC 137/86, F.J. 3) Justamente la recomendación que hizo el Consejo de Estado²³. Pero dando un paso más, lo que resulta incomprensible y

²⁰ FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B. “Disposición final Segunda. Naturaleza de la Ley. Comentarios a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. CARMEN SÁNCHEZ TRIGUEROS Y ANTONIO. V. SEMPERE NAVARRO. Coodirectores. Thomson. Aranzadi. Navarra 2008. págs. 1093 y sigs.

²¹ NOGUEIRA GUSASTAVINO, M. “Título preliminar. Objeto y ámbito de la Ley”. Comentarios a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. CARMEN SÁNCHEZ TRIGUEROS Y ANTONIO. V. SEMPERE NAVARRO. Coodirectores. Thomson. Aranzadi. Navarra 2008. págs. 35 y 36.

²² SANTAMARÍA PASTOR entiende que el inciso final del artículo 28.2 de la LOTC no puede interpretarse como una autohabilitación del legislativo para extender discrecionalmente el ámbito de la ley orgánica. La intención de dicho precepto se dirige a solucionar el tema de las «leyes parcialmente orgánicas». J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «Las leyes orgánicas: notas en torno a su naturaleza jurídica y procedimiento de elaboración, *Rev. Dpto. Derecho Político*, UNED, Madrid. 1979, número 4, p. 52.

²³ En palabras de Santamaría Pastor observamos la misma opinión: “Es evidente que si se quiere implantar una cierta disciplina normativa en aras a garantizar la claridad en la estructura del ordenamiento jurídico —que no es un valor desdeñable—, este problema debería tener un adecuado tratamiento en el Reglamento de la Cámara. En él debiera confiarse al Congreso un poder de reenvío del texto «mezclado» al Gobierno o grupo parlamentario proponente, con la invitación de proceder al desglose en proyectos distintos de los artículos correspondientes, con decisión ulterior y definitiva por el Pleno de la Cámara, en caso de mantenerse el desacuerdo” Op. Cit. Pág. 55.

“pretencioso”²⁴, aunque sólo sea por cuestiones de eficacia, es que hayan optado por tramitar toda la norma por el rígido procedimiento del artículo 81 (leyes orgánicas) teniendo la posibilidad de que casi toda la ley se aprobará por el procedimiento de las leyes ordinarias.

2.3.2. Dimensión transversal de la igualdad como principio fundamental de este texto²⁵.

El propio Preámbulo de la ley comienza reconociendo esta transversalidad en las siguientes palabras: “...*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 presente texto*”²⁶.

Este principio se plasma en el artículo 15 de la LOI: “*El 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 presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades*”. Mas allá de este precepto concreto, observamos su plasmación en la LOI tanto desde un punto de vista objetivo, como subjetivo. Así:

- **Desde la perspectiva objetiva** que se recoge en el articulado al establecer que se pretende esta igualdad “...*en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural...*” (art. 1.1). Dejando claro así que la LOI pretende un alcance horizontal, superando la sectorialidad normativa, por lo que reforma un gran conjunto de normas vigentes que abarcan numerosos sectores del ordenamiento. De entre estos nos interesan destacar, a pesar de que serán tratados en otros apartados:
 - **los derechos de participación política y cuotas electorales** se regulan en la disposición adicional segunda e introduce el principio de presencia o composición equilibrada,
 - **desarrollo rural** regulado en el artículo 30.
- **Desde un punto de vista subjetivo:** En este caso debemos diferenciar entre
 - Los titulares del derecho:

²⁴ RODRÍGUEZ PIÑERO, M. “La igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley Orgánica 3/2007” *Relaciones Laborales*, núm. 8, 2007.

²⁵ HIERRO HIERO, F. J. Transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres. ”. Comentarios a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. CARMEN SÁNCHEZ TRIGUEROS Y ANTONIO. V. SEMPERE NAVARRO. Coodirectores. Thomson. Aranzadi. Navarra 2008. págs 162 y sigs.

²⁶ El subrayado es nuestro.

En este caso en que se trata básicamente de una titularidad universal²⁷ ya que el artículo 2. 1. dice que: *“Todas las personas gozarán de los derechos derivados del principio de igualdad de trato y de la prohibición de discriminación por razón de sexo”*.

○ Los titulares de las obligaciones:

Cuando la LOI establece a las personas a las que se dirige este mandato. Que no son otras que *“... las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas destinadas a eliminar y corregir en los sectores público y privado...”* art. 1.2

Se deduce que la LOI principalmente se dirige a los poderes públicos (utilizando generalmente el imperativo “adoptarán”). Mientras que en el ámbito privado, salvo la materia laboral, lo demás tiene carácter meramente voluntario (y así suele decir “podrán adoptar”)²⁸.

Así se trata de una competencia del Estado que alcanza a todas las Administraciones Públicas así como instituciones y corporaciones de ellas dependientes tal y como señala el Preámbulo de la LOI: *“La Ley se refiere a la generalidad de las políticas públicas en España, tanto estatales como autonómicas y locales. Y lo hace al amparo de la atribución constitucional al Estado de la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y las españolas en el ejercicio de los derechos constitucionales, aunque contiene una regulación más detallada en aquellos ámbitos de competencia, básica o legislativa plena, del Estado”*.

En cuanto a las organizaciones privadas que mas nos interesan para este trabajo, destacaremos la obligación de su cumplimiento para los partidos políticos (Disposición adicional segunda), y que serán estudiados en otro apartado específico; pero no se dice nada de sindicatos lo cual nos resulta incomprensible con Nogueira.²⁹ .

Esta técnica jurídica de la transversalidad a veces presenta mas desventajas que ventajas y concretamente en esta ley arroja el resultado siguiente³⁰:

- A pesar de todo, la LOI no es una reforma integral como pretende, porque necesita de instrumentos para su posterior desarrollo: reglamentos (Disposición Final 3ª)³¹, contiene varias referencias a la necesaria modificación de las leyes sectoriales, remisiones a la negociación

²⁷ NOGUEIRA GUSASTAVINO, M. “Título preliminar. Objeto y ámbito de la Ley”. En op. Cit. P. 57 y sigs. Alude a “la aparente universalidad” si se contempla la cuestión de la extranjería.

²⁸ NOGUEIRA GUSASTAVINO, M. “Título...” op. Cit. Págs. 78.

²⁹ NOGUEIRA GUSASTAVINO, M. “Título preliminar...” Op. Cit. Pág. 79.

³⁰ NOGUEIRA GUSASTAVINO, M. “Título preliminar...” Op. Cit. Págs. 56 y 57

³¹ Un estudio sobre esta D.F 3ª lo encontramos en FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B. Disposición Final Tercera. Habilitaciones reglamentarias. En Comentarios a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. CARMEN SÁNCHEZ TRIGUEROS Y ANTONIO. V. SEMPERE NAVARRO. Codirectores. Thomson. Aranzadi. Navarra 2008. págs. 1099 y sigs.

colectiva y a voluntariedades de las empresas por ejemplo en Responsabilidad Social Corporativa (RSC) o posibles regulaciones futuras.

Por lo que se refiere a las habilitaciones reglamentarias el contenido de la D. F. 3ª aclara enormemente el asunto y viene a confirmar que no estamos ante una reforma global.

“1. Se autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y el desarrollo de la presente Ley en las materias que sean de la competencia del Estado.

2. Reglamentariamente, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley:

Se llevará a efecto la regulación del distintivo empresarial en materia de igualdad establecido en el Capítulo IV del Título IV de esta Ley.

Se integrará el contenido de los Anexos de la Directiva 92/85, del Consejo Europeo, de 19 de octubre de 1992, sobre aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elaborará, en el plazo de seis meses desde la publicación del Real Decreto, unas directrices sobre evaluación del riesgo.

3. El Gobierno podrá fijar, antes del 21 de diciembre de 2007 y mediante Real Decreto, los supuestos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 71.1 de la presente Ley”.

Por lo tanto no se trata de la necesidad de un reglamento de desarrollo de la LOI, sino de habilitaciones varias. Estas se dividen en una genérica al Gobierno para que dicte las disposiciones en materia de su competencia necesarias para la aplicación de la ley y otra en tres materias concretas para las que señala plazos determinados.

De entre la primera destacamos, por la naturaleza de este trabajo, **el artículo 16 sobre el principio de presencia equilibrada en los nombramientos y designaciones de cargos de responsabilidad y el artículo 52 por lo que se refiere a los titulares de los órganos directivos.**

- El Consejo de Estado le avisa de que medidas que se contienen en el articulado no se plasman hasta las Disposiciones Adicionales por lo que el articulado parece una segunda Exposición de Motivos. El motivo de este defecto es la reproducción de la técnica de las directivas comunitarias en la transposición de una norma interna.
- También les advierte el Consejo de Estado que modificar tantas normas sectoriales puede generar un efecto adverso si no se explica porque se posterga a otros colectivos dignos de protección también por igualdad.

2.3.3. Los avances en la igualdad por razón de sexo: Reconocimiento de la Igualdad de género y oportunidades y de la igualdad efectiva.

1.- La LOI ha dado un gran paso desde el reconocimiento de la igualdad por razón de sexo al derecho de igualdad de género y de oportunidades. Al reconocer el principio de igualdad de oportunidades se logra la igualdad de género que supone que, junto a las diferencias obvias entre hombres y mujeres por razones de sexo, es decir consustanciales a la naturaleza, se reconocen otras que cuyas bases son sociales, culturales e históricas y que no derivan exclusivamente del sexo. Pero la igualdad de oportunidad no siempre es satisfactoria, ya que sólo significa poner a hombres y mujeres en el mismo punto de partida, pero **lo que está ley lo pretende es la igualdad de resultados y eso exige, en ocasiones, otras medidas complementarias**.

2.- Igualmente la LOI hace que se pase del reconocimiento de la igualdad formal en las leyes (igualdad de iure) a la igualdad efectiva a través del principio de igualdad de oportunidades (**igualdad de hecho**) tal y como consagra la ley en su propio nombre

La LOI comienza reconociendo Artículo 1.1. que *“Las mujeres y los hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes”* (principio de igualdad formal ante las leyes) pero camina hacia delante al decir en el artículo. 1.2 que *“Esta 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 política, 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”*. **(igualdad material)** Porque la igualdad en las normas no basta para conseguir la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Para ello se exige avanzar en reglas sociales y estructuras económicas³².

Para lograr estos objetivos se necesita el establecimiento de un “derecho desigual igualatorio” mas la adopción de medidas desequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes.

2.3.4. Políticas públicas para la igualdad contempladas en la LOI

Por todo lo anteriormente dicho, la LOI emprende un doble camino: de un lado la prevención y de otro la puesta en funcionamiento de políticas activas. En palabras de su Preámbulo: *“La mayor*

³² NOGUEIRA GUSASTAVINO, M. “Título preliminar. Objeto y ámbito de la Ley”. Comentarios a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Op. cit.. págs. 45 y sigs.

novedad de esta Ley radica, con todo, en la prevención de esas conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad” Y continúa diciendo: “Se dirige, en este sentido, a todos los poderes públicos un mandato de remoción de situaciones de constatable desigualdad fáctica, no corregibles por la sola formulación del principio de igualdad jurídica o formal. Y en cuanto estas acciones puedan entrañar la formulación de un derecho desigual a favor de las mujeres, se establecen cautelas y condicionamientos para asegurar su licitud constitucional” autorizando así las denominadas acciones positivas.

La LOI dedica todo el título II a las llamadas “Políticas públicas para la igualdad”: el Capítulo I enuncia los “Principios Generales” (art. 14 a 22) y el Capítulo II (Acción administrativa para la igualdad), que abarca los art. 23 a 35, las concreta.

El Artículo 14 enuncia, a nuestro juicio de una forma muy desordenada mezclando fines con actuaciones, los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos. Destacamos de entre estos:

- el apartado 3 cuando establece la necesaria colaboración y cooperación entre las distintas administraciones públicas.
- el apartado 9 que exige que se establezcan de instrumentos de colaboración entre las distintas Administraciones públicas y los agentes sociales, las asociaciones de mujeres y otras entidades privadas.
- “La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones”, en el apartado 4. (este último será tratado por su importancia para este trabajo en un apartado especial)

2.3.4.1. Colaboración y cooperación entre las distintas administraciones públicas y los agentes sociales, las asociaciones de mujeres y otras entidades privadas.

El art. 21 establece que “La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas cooperarán para integrar el derecho de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus respectivas competencias y, en especial, en sus actuaciones de planificación”. Y a su vez el apartado 2 dice que “Las Entidades Locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las Administraciones públicas”. Quedan pues comprometidos todos los niveles territoriales: Estado, comunidades autónomas y entes locales en la cooperación por la igualdad entre mujeres y hombres. Se trata pues de un mandato genérico a los poderes públicos, que deberá concretarse en algún/os instrumento/s concreto/s.

En cuanto a la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas, el art. 21 entiende que la **Conferencia Sectorial de la Mujer** puede ser un buen mecanismo para ello.

Pero hay que recordar que, aunque las Conferencias Sectoriales se han convertido en el instrumento más usado para la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no contemplan a la Administración local y por supuesto mucho menos a los entes privados o a los particulares. Son órganos permanentes de cooperación al máximo nivel de representación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de naturaleza estrictamente política y por lo tanto no sometidos al Derecho Administrativo³³. Concretamente la Conferencia Sectorial de la Mujer (que se reúne por primera vez el 13 de febrero de 1995), como todas, se crea en el marco de las previsiones del artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso autonómico y del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC). Y tiene como fin obtener la necesaria cooperación, colaboración y, en su caso, coordinación entre las actuaciones de las Comunidades Autónomas en materia de Mujer. Se rige por su propio Reglamento de Régimen Interior, elaborado y aprobado por la propia Conferencia (aprobado el 16 de septiembre de 1997). Está constituida por el Titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que la presidirá y por el Consejero o Consejeros con competencia en la materia de cada Comunidad Autónoma³⁴.

Para las entidades locales la LOI prevé exclusivamente una modalidad de planificación municipal denominada **Acciones de planificación equitativa de los tiempos** (art. 22 LOI). En los que *“Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado podrá prestar asistencia técnica para la elaboración de estos planes”*. Este plan está en la línea de artículo 46 de la LOI que indica, aunque referido a las empresas, que se deberían incluir medidas, entre otras, para la *“ordenación del tiempo de trabajo para favorecer, en términos de igualdad entre mujeres y hombres, la conciliación laboral, personal y familiar”*

Se puede decir con el Magistrado José Fernando Lousada Arochena que *“Parece evidente la clara inspiración en el modelo italiano, aunque, a consecuencia de la configuración territorial de España, los planes de organización del tiempo de la ciudad se quedan en la órbita de competencias de las Corporaciones Locales, y sin perjuicio de la financiación de las Comunidades Autónomas. La Administración Central del Estado se ha limitado a prometer asistencia técnica para su elaboración, una postura que acaso debió ser mucho más generosa, con intervención en su financiación. De todos modos y aún con esas limitaciones, bienvenida sea*

³³ Sobre las Conferencias Sectoriales, sirvan por todos, TORNOS MAS, J. “Las conferencias sectoriales”. *Documentación Administrativa*. núm. 240. 1994. y GONZÁLEZ GÓMEZ, A. “La cooperación multilateral institucionalizada: las conferencias sectoriales” Págs 97 y sigs. En *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. LOURDES LÓPEZ NIETO coord.. Dykinson, 2006.

³⁴ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL. DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN AUTONÓMICA. Reglamentos de las Conferencias Sectoriales. Textos comparados. Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica. 2006 <http://publicaciones.es.administracion.es>

una norma de apertura de las políticas de conciliación a unos territorios hasta el momento no explorados en España”³⁵.

Hemos encontrados algunos ejemplos, entre otros, de planificación municipal en este sentido. Así Barcelona, en el barrio de la Marina, Granada en la Chana, Sabiñánigo en Huesca y también Planes Municipales, más generales, de igualdad entre hombres y mujeres que comprenden esta coyuntura como en Cantabria (Castro Urdiales, Valdáliga, Santillana del Mar, Los Tojos, Cabezón de la Sal, Comillas y Polanco) o el del Municipio de la Isla de Tenerife, Tegueste.

Un ejemplo de desarrollo normativo de estos planes que puede aclararnos su contenido general es el de la Comunidad Autónoma de Galicia: La ley Gallega 2/2007, de 28 de marzo, de Trabajo en Igualdad de las Mujeres de Galicia, regula *“los planes de programación del tiempo de la ciudad”* (Capítulo II del Título VI) que *“pretenden una coordinación de los horarios de la ciudad con las exigencias personales, familiares y laborales de la ciudadanía, obligando a una permanente revisión y adaptación de tales horarios”*. A estos efectos son *“... horarios de la ciudad los...de apertura y cierre de oficinas públicas, comercios y servicios públicos o privados con atención al público, incluyendo actividades culturales, bibliotecas, espectáculos y transportes.”* Destaca igualmente en el art. 47 que *“los planes de programación del tiempo de la ciudad podrán ser elaborados por un municipio o por varios municipios coordinados para ello, o a través de los órganos de un área metropolitana, una mancomunidad de municipios o un consorcio local constituidos exclusivamente por los municipios implicados”*³⁶. Los art. 48 y 49 diseñan su funcionamiento a través de una mesa de concertación y una persona responsable Pero la norma no se queda aquí y ha sido desarrollada por un reglamento (Decreto 182/2008, de 31 de julio, DOGa de 29.8.2008) que contempla las posibles subvenciones necesarias³⁷.

De todo ello cabe extraer una inicial conclusión, muy interesante para nuestro trabajo y es que estos planes caben en el ámbito rural y pueden se realizados por varios municipios conjuntamente o por una mancomunidad en la experiencia gallega y que a nuestro juicio sería absolutamente extrapolable al ámbito territorial de nuestro estudio.

³⁵ LOUSADA AROCHENA, J. F. “El tiempo en las leyes con perspectiva de género” *Revista de Derecho Social*. Núm. 49. 2010. págs. 83 a 96.

³⁶ El subrayado es nuestro.

³⁷ Para todo ello vid. LOUSADA AROCHENA, J.F. “Las políticas públicas sobre los tiempos de la ciudad, en especial las normas gallegas” *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* . núm. 23. 2008. Págs. 16 y sigs.

3.- La participación política y el asociacionismo de las mujeres: el principio de presencia o composición equilibrada.

La principal novedad de esta ley es el establecimiento del llamado **principio de presencia o composición equilibrada**. Se trata de asegurar por norma con rango de ley una representación suficiente de ambos sexos en órganos y en cargos de responsabilidad política. Este principio puede parecer contrapuesto al de libertad de candidatura, pero en general ha sido aceptado en la mayoría de las democracias del mundo en virtud de la desigualdad tradicional existente en la presencia de las mujeres en la política ya comentada suficientemente en este trabajo.

De este modo se procede a la modificación de la Ley Electoral General (se introduce un nuevo art. 44. bis) de tal manera que se exige una representación mínima por géneros del 40% y máxima del 60% en las listas electorales y en los nombramientos realizados por los poderes públicos para el Congreso, elecciones municipales, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. *“Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico”*, optando así por el principio de proporcionalidad y descartando el sistema de cremallera (un candidato, una candidata) que también se había estudiado e incluso ensayado en alguna Comunidad Autónoma precursora³⁸.

Por lo que se refiere al Senado se exige que las listas tengan también una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico.

Para nuestro trabajo tiene gran importancia estas prescripciones puesto que son exigibles también en el ámbito municipal, sin embargo hay que tener presente que se redacta un nuevo párrafo del art. 187 de la Ley Electoral General en el que se establece que **esta exigencia no será de aplicación en candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes** (se exceptúa igualmente para las islas con 5.000 o menos habitantes). Si bien es verdad que se estableció un régimen transitorio para las elecciones celebradas antes de 2011 en las que el número mínimo exento para esta exigencia era el de municipios de igual o menos población a 5.000 habitantes

³⁸ Nos referimos especialmente a Baleares y a Castilla la Mancha cuyas normas fueron suspendidas cautelarmente por el Tribunal Constitucional por un recurso que ponía en tela de juicio la competencia autonómica para regular estas materias (art. 149.1.1) así como la posible vulneración de otros preceptos como el 14 y el 23.2 de la Constitución. Para un mejor desarrollo de los antecedentes normativos de la LOI en las Comunidades Autónomas nos remitimos al estudio de MACIAS JARA, M. La democracia representativa paritaria. Universidad de Córdoba, 2008, concretamente en las páginas 145 y sigs.

Respecto del **asociacionismo**, la LOI no se pronuncia, aunque no cabe duda de que se trataría de una participación política informal o primaria que nuevamente encontramos minusvalorada y en donde se detecta, por los variados estudios de género realizados, una gran presencia de mujeres.

Si tratamos de justificar las modificaciones de la LOI habría que convenir que en el único aspecto relacionado con la política que se produce igual participación entre hombres y mujeres es en el ejercicio del sufragio directo, es decir en el acto de votar. Ya que si se analiza la participación política activa, es decir, el sufragio pasivo, o el el hecho de presentarse en listas como elegibles, las diferencias son sustanciales a favor de los hombres, demostrando las mujeres un menor interés o al menos un menor grado de participación. Si analizamos por el contrario, la presencia en asociaciones sindicales o sobre todos ciudadanas se observa que la presencia de mujeres crece sustancialmente ³⁹ En el ámbito de las **entidades no lucrativas de acción social** las mujeres tienen una presencia muy superior a la de los hombres tanto como personal voluntario como asalariado (62,20 y 37,80%) ⁴⁰. Y a nuestro juicio la LOI ha sido tanto más exigente cuanto menos era la igualdad en cada uno de los supuestos, de ahí que no preste demasiado interés al asociacionismo en general.

4. La igualdad de género en desarrollo rural

Ya se ha dicho en páginas precedentes que la igualdad de género es un objetivo prioritario en el ámbito rural, que provocará desarrollo y contribuirá a la mejora de la sostenibilidad en este entorno. La LOI parece estar de acuerdo con esta afirmación y presta especial importancia al asunto mediante la incorporación del artículo 30. De este precepto destaca especialmente el principio de titularidad compartida en virtud del cual se pide al Ministerio competente en materia de agricultura que incentive que las explotaciones agrarias aparezcan a nombre tanto de los hombres como las mujeres que las trabajan para un mayor reconocimiento del trabajo de estas últimas que generalmente no figuraban de manera formal. Esto además implicaría tributación a la Seguridad Social con la generación de los consiguientes derechos en su momento.

La incorporación al mercado laboral es una de las preocupaciones máximas de esta ley, que se plasma especialmente en el párrafo 3 mediante la exigencia a los poderes públicos de que promuevan nuevas actividades que fomente el trabajo de las mujeres. Por su parte en el segundo

³⁹ SANI, G. Y DEL CASTILLO VERA, P. "EL ROL POLÍTICO DE LAS MUJERES EN LA ESPAÑA ACTUAL: CONTINUIDAD Y CAMBIO" *Revista de Derecho Político*. Núm. 17. 1983. págs. 203 y sigs.

⁴⁰RIBAS BONET, M.A. Y SAJARDO MORENO, A. "La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social: Teorías explicativas" CIRIEC_ España. *Revista de Economía Pública, social y cooperativa*. Núm. 50, págs. 77-103.

párrafo de este mismo artículo 30 se insiste en este asunto, pero se va mas allá cuando se establece que “En las actuaciones encaminadas al desarrollo del *medio rural*, se incluirán acciones dirigidas a mejorar el nivel educativo y de formación de las mujeres, y especialmente las que favorezcan su incorporación al mercado de trabajo y a los órganos de dirección de empresas y asociaciones”.

Se ha señalado por tanto la formación y la educación como uno de los pilares fundamentales para alcanzar la igualdad de géneros en el ámbito rural, no sólo encaminada hacia el mercado laboral en sentido estricto, sino también para alcanzar puestos de dirección en empresas y asociaciones. Aspecto este último de relevancia en esta investigación.

Además el art. 30 de la LOI comprende que la igualdad de la mujer rural no se alcanzará si son ellas las que siguen corriendo en solitario con el cuidado de los familiares por lo que se propone la creación de una red de servicios sociales para atender a menores, mayores y dependientes como medida de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de hombres y mujeres en mundo rural.

Finalmente “Los poderes públicos fomentarán la igualdad de oportunidades en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación mediante el uso de políticas y actividades dirigidas a la mujer rural, y la aplicación de soluciones alternativas tecnológicas allá donde la extensión de estas tecnologías no sea posible”. (apartado 5)