

¿Administraciones públicas “genderizadas”?***

“Genderized” Public Administrations?

RESUMEN

Dotarse de instrumentos normativos y de políticas de género con el objeto de derrotar las desigualdades estructurales es el objetivo de las acciones para la igualdad entre hombres y mujeres diseñadas por los Estados. En este trabajo, centrado en el estudio de caso de la Administración Pública española, se repasan las medidas adoptadas en el ámbito del acceso al empleo público y la política de personal en el periodo democrático, para responder a las preguntas: ¿cuándo y cómo han sido diseñadas?, ¿qué actores políticos las han impulsado?, ¿en qué momento estamos? El propósito último es identificar los avances y las medidas específicas, trayendo al debate los elementos generales y contextuales que obstaculizan la consecución efectiva de la igualdad. El estudio de la Administración Pública española puede ejemplificar un recorrido, particular pero muy ilustrativo, de las dificultades, retos y estrategias en favor de la igualdad y las políticas públicas con perspectiva de género.

PALABRAS CLAVE

Administración Pública, empleo público, igualdad de oportunidades, derechos, políticas de género, España.

* Profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración del Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España). Doctora en Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), con posgrado en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Ministerio de la Presidencia, España). Miembro del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la UAM. Contacto: jruioba@upo.es ORCID: 0000-0002-8164-7695.

** Profesora en el Área de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España). Doctora en Derecho de la UPO con posgrado en Ciencias Jurídicas y Políticas. Contacto: rnavgon@upo.es ORCID: 0000-0003-1157-3536.

*** Recibido el 7 de diciembre de 2019, aprobado el 12 de junio de 2020.

Para citar el artículo: RUILOBA NÚÑEZ, J. M. y NAVARRO GONZÁLEZ, R. ¿Administraciones públicas “genderizadas”? En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 47, septiembre-diciembre de 2020, 343-369.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n47.11>

ABSTRACT

Actions designed by States to achieve equality between men and women seek to develop normative instruments and gender policies to break down structural inequalities. This paper, which examines the case study of Spain's Public Administration, reviews the measures adopted in terms of access to public sector employment and staffing policy during the democratic period, in order to answer the questions: When and how were they designed? Which political actors have been driving them? What stage are we at now? The ultimate aim is to identify the advances made and specific measures implemented, bringing to the debate the general and contextual elements that are hampering the effective achievement of equality. The study of the Spanish Public Administration could exemplify a journey, in particular but very illustrative, of the difficulties, challenges and strategies in favor of equality and public policies with a gender perspective.

KEYWORDS

Public Administration, Public employment, Equal opportunities, Rights, Gender policies, Spain.

SUMARIO

Introducción. 1. El contexto y los actores internacionales: procesos para la inclusión de la perspectiva de género. 2. Igualdad de género en la Administración Pública española: el empleo en el sector público. 2.1. Medidas en favor de la igualdad. 2.1.1. Igualdad en el acceso. 2.1.2. Presencia equilibrada en los órganos de selección. 2.1.3. Formación en igualdad. 2.1.4. Igualdad retributiva. 2.1.5. Conciliación y corresponsabilidad. 2.1.6. Protocolos de actuación frente a empleadas públicas víctimas de violencia de género. 3. Alcance y evaluación de los cambios en el ordenamiento jurídico. Reflexiones finales. Desgenderizar la Administración Pública: viejas dinámicas, nuevas organizaciones y políticas en suspense. Referencias.

INTRODUCCIÓN

En el lenguaje administrativo y en los discursos políticos se habla recurrentemente de la necesidad de hacer Administraciones Públicas (AAPP) cercanas, participativas, sometidas a controles, que rindan cuentas, adaptadas a las nuevas realidades¹, y también comprometidas con la igualdad. Precisamente,

1 O'DONNELL, G. *Accountability horizontal*. En *Estudios Políticos*. Vol. 4, n.º 19, 1998, 9-46; MORLINO, L. *Democracia y democratizaciones*. Madrid: CIS, 2009; RAMIÓ, C. *La Adminis-*

vaciar las instituciones de antiguas vinculaciones de género, esto es, “(des)-genderizarlas” de los regímenes de género tradicionales, puede contribuir a la igualdad efectiva y a la calidad de las organizaciones públicas².

En este trabajo estudiamos, específicamente, el empleo en el sector público español desde una perspectiva de género (PG), identificando los avances, las propuestas específicas y los lugares donde las acciones correctivas se han implementado a favor de esta desgenderización en las AAPP.

Cuando se evalúa el éxito de las medidas que impulsan la igualdad de género en cualquier contexto, es preciso identificar en las mismas “un diseño que responda a las problemáticas existentes en materia de desigualdad de género y discriminación contra las mujeres; unos procesos y mecanismos que aseguren un adecuado abordaje del problema, y unos resultados que impliquen cambios en relación a la situación de partida”³. Bajo este prisma, en la presente investigación detallamos cómo ha sido el proceso que ha favorecido la inclusión de la PG en las medidas relacionadas con el empleo en las AAPP, el papel determinante de ciertos actores en ello y cómo algunas acciones se han ido extendiendo y consolidando en el ordenamiento jurídico. A través del estudio de estos elementos –a modo de variables para nuestro análisis del estado de la cuestión– repasamos cómo y cuándo se ha producido la inclusión de la PG (el contexto y los procesos), qué actores han propiciado o impulsado la misma en las AAPP (los *stakeholders*) y en qué momento estamos (las medidas adoptadas como resultado de la política).

Para ello, en una primera sección, describimos el contexto más macro, visualizando a los actores internacionales que han hecho de la igualdad de género su baluarte y que han inspirado y auspiciado la inclusión de estas medidas con PG vinculadas con el empleo en el sector público. En segundo lugar, procedemos a hacer un recorrido por la normativa española, poniendo el foco en la política de personal de las AAPP, para identificar, en último lugar, los aspectos centrales de la misma analizada desde una PG.

tración Pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Madrid: Tecnos, 2017.

2 ACKER, J. *From sex roles to gendered institutions.* En *Contemporary Sociology*. 21(5), 1992, 565-569; ACKER, J. *Inequality regimes gender, class, and race in organizations.* En *Gender and Society*. 20(4), 2006, 441-464; BRITTON, D. *The epistemology of the gendered organizations.* En *Gender and Society*. Vol. 14, n.º 3, 2000, 418-434; FREIDENBERG, F. *(Des)genderizar las instituciones públicas.* En *El Universal*. 30 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/flavia-freidenberg/nacion/desgenderizar-las-instituciones-publicas> (consultado el 10 de junio de 2019).

3 ESPINOSA, J. y BUSTELO, M. *¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas.* En *Revista Española de Ciencia Política*. N.º 49, 2019, 154.

1. EL CONTEXTO Y LOS ACTORES INTERNACIONALES: PROCESOS PARA LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La lucha contra la discriminación por razón de género y la apuesta efectiva para que el principio de igualdad entre mujeres y hombres sea respetado tienen en la arena internacional dos abanderados esenciales: la Organización de Naciones Unidas (ONU) y, en el contexto europeo, la Unión Europea (UE).

La ONU ya desde la Carta de las Naciones Unidas (1945)⁴, pasando por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), reconoce la igualdad como un principio jurídico universal. Declara que la discriminación contra las mujeres vulnera los principios de igualdad de derechos y respeto a la dignidad humana, dificultando su plena participación en la vida política, social, económica y cultural. Destacadas son las conferencias mundiales sobre la mujer que organiza y que han contribuido a situar la causa de la discriminación femenina en la primera línea del debate mundial⁵. Especial mención merece la Conferencia de Beijing de 1995, donde el tratamiento de la igualdad se tiñe de la PG en la Declaración y la Plataforma de Acción, dando lugar a estrategias fundamentales para el desarrollo eficaz de las políticas, después generalizadas, de la transversalidad o la representación equilibrada de los géneros⁶. En la Declaración del Milenio de 2000, la igualdad entre hombres y mujeres se presenta como uno de los objetivos comunes y esenciales por cumplir, no obstante lo cual, ante la dificultad de consecución del objetivo, en 2015 la Asamblea General de la ONU impulsa de nuevo el compromiso de la comunidad internacional para el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas como uno de los objetivos específicos propuestos en una agenda global de carácter universal: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible⁷.

4 Ya en 1946 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) creó la Comisión sobre el Estatus de la Mujer (CEM) con el fin de informar sobre los obstáculos para la consecución de la igualdad.

5 La primera en Ciudad de México (1975) –en la que se creó el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), actualmente ONU Mujeres–; la segunda en Copenhague (1980), donde se apostó por la igualdad de oportunidades en el empleo como línea prioritaria de acción; la tercera en Nairobi (1985) y, finalmente, la cuarta diez años más tarde en Pekín. Esta última, más conocida como Conferencia de Beijing, marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género.

6 Las revisiones y actualizaciones de los objetivos marcados, han propiciado la celebración de las Conferencias de Seguimiento de Beijing: +5, +10, +15 y la reciente +20.

7 Según el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, España asume el compromiso de que en 2020: 1. El 100% de los empleados públicos de la Administración General del Estado (AGE) y de las empresas públicas conocerán la Agenda 2030, y 2. Quienes tengan responsabilidad directa en su implementación dispondrán de las competencias necesarias para ello.

Fundamental es también, por otra parte, el liderazgo de la Unión Europea. Desde su gestación, pero especialmente desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam⁸ y la asunción del objetivo de la transversalidad de género –*gender mainstreaming* (GM)⁹–, ha institucionalizado la política de igualdad a nivel supranacional¹⁰. Se ha convertido en promotora de la política, gracias al apoyo y el activismo de las mujeres en las instituciones y al papel de la Comisión como actor principal en la europeización de la misma¹¹. Este impulso “busca afianzar un proyecto europeo único de igualdad para mujeres y hombres dentro de las instituciones de la UE”¹² y “replantear” la manera en que las cuestiones que atañen a las mujeres son abordadas por los gobiernos¹³. Esta voluntad se ha cristalizado en distintas fases (antidiscriminatoria, de igualdad de oportunidades, de transversalidad del género y de interseccionalidad) por medio de la incorporación de diferentes medidas para superar la desigualdad: desde la igualdad de trato (reconocimiento legal de la igualdad con independencia del género), a la acción positiva (acciones específicas que primen a las mujeres en espacios o procesos)¹⁴ y el *mainstreaming* (GM)¹⁵. La europeización ha sido, sin duda, un elemento que ha explicado la generalización de la política de género en todo el espacio europeo, aunque con diferente profundidad y supeditada a distintos factores de carácter contextual.

Poniendo el foco en el ámbito laboral, estas fases y medidas descritas en pro de la igualdad se han dado en diferentes momentos. Por ejemplo, el

8 El Tratado de Ámsterdam, aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam el 16 y 17 de junio de 1997, incluye en su artículo 2 una referencia específica a la igualdad entre el hombre y la mujer como misión de la Comunidad. Igualmente, en el apartado 2 del artículo 3 se incorpora el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad, lo que deberá inspirar todas las acciones y políticas comunitarias.

9 Esta estrategia supone una “(re) organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de políticas, por lo que los actores normalmente involucrados en las políticas incorporan una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas”. Consejo de Europa. *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practice*. EG-S-MS (98) 2. Council of Europe, Strasbourg, 1998, 15.

10 LIEBERT, U. *Gender politics in the European Union*. En *European Societies*. 1(2), 1999, 197.

11 LOMBARDO, E. *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, 90; LOMBARDO, E. y MAIER, P. *Framing gender equality in the European Union political discourse*. En *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*. 15(1), 2008, 103; RUILOBA NÚÑEZ, J. M. *La política de igualdad de género en la Unión Europea, ¿en una coyuntura crítica?* En GARCÍA, L. y MARTÍN, J. M. (dirs.), *El mercado único en la Unión Europea. Balance y desafíos*. Madrid: Dykinson, 2019.

12 MACRAE, H. *The EU as a gender equal polity: Myths and realities*. En *Journal of Common Market Studies*. N.º 48, 1, 2010, 160.

13 MAZEY, S. *The European Union and women’s rights: From the europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?* En *Journal of European Public Policy*. N.º 5(1), 1998, 132.

14 MARTÍN, M. A. *Modelos de medidas de acción positiva en los países miembros de la Unión Europea*. EN UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*. N.º 12-13, 2003, 321-349.

15 ASTELARRA, J. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra, 2005, 74.

principio de igualdad retributiva entre trabajadores de distinto género por el mismo trabajo fue la primera preocupación de la Comunidad Europea (CE), ya reflejado en el Tratado de Roma de 1957. Esta medida de igualdad de trato se uniría a otras estrategias, como las acciones positivas en el ámbito del empleo, que se consolidarían a partir del Tratado de Ámsterdam, o la vinculación de la empleabilidad con la conciliación que aparece recogida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE firmada en Niza en 2000. En ella, de forma específica, se establece que la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución, sin que ello impida el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado¹⁶.

A su vez, las inquietudes europeas por la igualdad de género en la esfera laboral quedan también constatadas en la abundante normativa comunitaria aprobada¹⁷ y en la jurisprudencia generada por el Tribunal de Justicia, primero de la CE y luego de la UE. De forma particular, el citado tribunal ha tenido la ocasión de pronunciarse acerca de la compatibilidad de determinadas acciones positivas a favor de las mujeres discriminadas profesionalmente por razón de su sexo con la normativa comunitaria, así como sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, generando un interesante debate doctrinal¹⁸. Pese a que en un principio la jurisprudencia comunitaria se revelaba

16 Inicialmente la Carta constituía un compromiso político de la Unión que, a partir de la modificación introducida por el Tratado de Lisboa de 2007, adquirirá carácter vinculante, y se le reconoce el mismo valor jurídico que a los Tratados.

17 Directiva 75/117/CEE, del Consejo, del 10 de febrero de 1975, en materia de aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores masculinos y femeninos; Directiva 76/207/CEE, del Consejo, del 9 de febrero de 1976, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres respecto al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo, modificada por la Directiva 2002/73/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de septiembre de 2002; Directiva 79/7/CEE, del Consejo, del 19 de diciembre de 1978; la Directiva 2004/113/CE, del Consejo, del 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, del 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, y Directiva 2010/41/CE, del 7 de julio de 2010, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y educación.

18 MILLÁN, L. *Igualdad de trato entre hombres y mujeres respecto a la promoción profesional en la jurisprudencia comunitaria: igualdad formal versus igualdad sustancial (Comentario a las Sentencias del TJCE de 17 de octubre de 1995, as. C-450/93, Kalanke, y de 11 de noviembre de 1997, as. C-409-95, Marshall)*. En *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Vol. 3, n.º 1, 1998; QUINTANILLA, B. *La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de octubre de 1995 sobre el caso “Kalanke versus Glissmann”*. En *Actualidad Laboral*. N.º 1, 1996, 145-159; RIVERO, R. *Algunas reflexiones sobre la igualdad de derechos de las mujeres y hombres en el ámbito comunitario. Comentario a la sentencia “Kalanke” del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. En *Revista Española de Derecho Administrativo*. 1996, 321-333; RODRÍGUEZ, M. *Igualdad de oportunidades y prioridad de la mujer en los ascensos en la sentencia Marshall del TJCE*. En *Revista de Relaciones Laborales*. N.º 22, 1995, 102-109.

contraria a la implantación en el ámbito de la función pública de medidas de “discriminación inversa” para corregir la infrarrepresentación femenina en determinados sectores, tal como queda reflejado en significativas sentencias como el asunto *Kalanke*¹⁹, a raíz de la aprobación del Tratado de Ámsterdam se experimenta un giro jurisprudencial hacia un reconocimiento expreso de la legalidad de las acciones positivas a favor de un sexo determinado²⁰.

En el plano institucional, el compromiso con la igualdad de género es, del mismo modo, patente. Así, por un lado, la Comisión Europea, después de renovar su compromiso por la igualdad entre mujeres y hombres en la Carta de la Mujer de 2010, aprueba, por un lado, “Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”²¹, apostando por medidas que eliminen las barreras que aún existen para la participación de las mujeres en el mercado laboral; y, por otro lado, su “Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019” (siendo de destacar, entre sus cinco áreas temáticas prioritarias, el propósito de aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral y la promoción de la igual independencia económica, así como la reducción de las disparidades entre sexos en materia de retribución, ingreso y pensiones). En otro orden de cosas, pero en consonancia con ello, el Consejo de Europa adopta el II Pacto Europeo para la Igualdad de Género 2011-2020, en el que insta a los Estados y a la UE a adoptar medidas para cerrar la brechas de género en el empleo y promover una mejor conciliación de la vida laboral y la vida privada para mujeres y

19 TJCE. Sentencia del 17 de octubre de 1995, *Kalanke c. Ciudad de Bremen*, C-450/93.

20 En un primer momento, en el asunto *Kalanke*, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas fue fuertemente criticado por la escasa argumentación jurídica empleada y la incertidumbre generada al considerar contraria al derecho comunitario una ley nacional alemana que incluía medidas de acción positiva (al otorgar preferencia absoluta, automática e incondicional a la mujer en el empleo o en la promoción en sectores infrarrepresentados). Seguidamente, y luego de aprobado el Tratado de Ámsterdam, con la sentencia *Marshall* (TJCE. Sentencia del 11 de noviembre de 1997, *Hellmut Marshall*, C-409/95), el Tribunal abre su doctrina a la legalidad de las acciones positivas, aceptando un modelo muy concreto de “discriminación inversa” que tiene la peculiaridad de que no excluye automáticamente al candidato varón de la posibilidad de ser promovido y le garantiza que, aunque la preferencia la tenga la candidata femenina igualmente cualificada (si las mujeres están infrarrepresentadas en la categoría a la que se desea ascender), su solicitud será valorada individualmente y que, si concurren motivos que inclinen la balanza a su favor, podrá ser él, de manera excepcional, el promovido. El matiz diferenciador frente al caso planteado en *Kalanke* radica precisamente en la “cláusula de apertura”, conforme a la cual “las mujeres no gozan de preferencia en la promoción si concurren en la persona de un candidato masculino motivos que inclinen la balanza a su favor”. Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, otros muchos asuntos de medidas positivas son tratados por el Tribunal con el nuevo enfoque, como el asunto *Badeck* (TJCE. Sentencia del 28 de marzo de 2000, *G. Badeck y otros*, C-158/97), el asunto *Abrahamsson y Anderson* (TJCE. Sentencia del 6 de julio de 2000, *Abrahamsson y Anderson c. Fogelqvist*, C-407/98) y el asunto *Lommers* (TJCE. Sentencia del 19 marzo de 2002, C-476/99), entre otros.

21 Comunicación COM (2010) 2020 final.

hombres²². Como refuerzo, y con la intención de inspirar un enfoque global e integral de la igualdad de género, el Consejo de Europa adopta la Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023, en la que se reconoce, de nuevo, la importancia de cerrar la brecha de género que persiste en el empleo, la retribución, la pobreza, las pensiones y el reparto de las responsabilidades domésticas y del cuidado –como factor fundamental para la independencia económica de la mujer–²³. Recientemente, y en una línea de continuidad con la apuesta por la igualdad de género, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha adoptado una recomendación dirigida a los Estados miembros en la que se formulan una serie de directrices orientadas a prevenir y combatir el sexismo a través de una serie de herramientas y medidas en sectores específicos, destacando la necesidad de garantizar la formación del personal del sector público en la promoción de comportamientos no sexistas en el trato con los ciudadanos y entre sus integrantes²⁴.

A ello se suma un papel muy significativo del Parlamento Europeo en el apoyo a la política de igualdad de oportunidades, con especial énfasis en la paridad en el reclutamiento y los nombramientos por género, sobre todo en los puestos de más alto nivel²⁵, en la regulación de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y en la lucha contra la violencia hacia las mujeres²⁶, como algunos de los aspectos más destacados para la PG en lo que concierne al empleo público. Además, el Parlamento Europeo y el Consejo auspician la constitución en 2006 del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), con el objetivo de contribuir a fomentar y reforzar la igualdad con medidas como la integración de la dimensión de género en todas las políticas nacionales y de la Unión. El Instituto lucha, asimismo, contra la discriminación por razón de sexo y promueve la sensibilización respecto de la igualdad mediante la prestación de asistencia técnica a las instituciones de la Unión. Entre otras actividades, se dedica a la recopilación, el análisis y la difusión de datos y de herramientas metodológicas con PG.

22 Conclusiones del Consejo del 7 de marzo de 2011 sobre el Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020) (2011/C 155/02). El Pacto Europeo por la Igualdad de Género se adoptó en 2006.

23 El Consejo de Europa adoptó una primera Estrategia de Igualdad de Género 2014-2017.

24 Recomendación CM/ Rec (2019)1 del Comité de Ministros adoptada el 27 de marzo de 2019 en la reunión n.º 1342 de los delegados de los ministros.

25 Resolución 13 de marzo de 2007, n.º 34, del Plan de Trabajo para la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres 2006-2010.

26 Véase, por ejemplo, el programa “Derechos, Igualdad y Ciudadanía”, que financia proyectos que tengan por objeto lograr la igualdad de género y poner fin a la violencia contra las mujeres (Reglamento [UE] n.º 1381/2013, por el que se establece el programa “Derechos, Igualdad y Ciudadanía” para el periodo de 2014 a 2020), junto con el programa “Justicia” (Reglamento [UE] n.º 1382/2013), financiados con 15.686 millones de euros hasta 2020 (Reglamento [UE, Euratom] n.º 1311/2013 sobre el MFP).

2. IGUALDAD DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA: EL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

La Administración Pública es una estructura u organización instrumental que sirve con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE)²⁷ bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las comunidades autónomas (CCAA) y de los correspondientes de las entidades locales para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico (art. 3.3 de la Ley 40/2015, del 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP). Según esta ley (art. 2.3), las AAPP estarían compuestas por la Administración General del Estado (AGE), las administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración local, así como cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las AAPP.

La Administración Pública está afectada, en relación con el principio de igualdad, tanto por el mandato constitucional como por la Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI)²⁸.

La Constitución española (CE) de 1978 proclama en el artículo 14 el derecho a la igualdad y la no discriminación por razón de sexo y, a su vez, consagra en el artículo 9.2 la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la igualdad real y efectiva. A ello se une, el artículo 23.2 CE, que reconoce como derecho fundamental el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes; así como el artículo 103.3 CE, que prevé que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones²⁹. Es evidente que el Tribunal Constitucional (TC), como fiel garantista del texto fundamental,

27 A las AAPP corresponde un papel imprescindible en la defensa, regulación y gestión del “bien común y el interés general bajo las más refinadas lógicas de legitimidad democrática”. RAMIÓ, C. *La Administración Pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos, 2017.

28 La LOI nace con el propósito de articular acciones dirigidas a potenciar la igualdad real y a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razones de sexo, con la remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla; así como de introducir la PG en su propia estructura y, en lo que nos concierne, en el ámbito laboral (art. 14 LOI). Otras normas desarrolladas en favor de la igualdad que se han de tener en consideración en aspectos específicos serían la Ley 39/1999, del 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, la Ley 30/2003, del 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, y la Ley Orgánica 1/2004, del 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

29 Este trabajo no se centra en la normativa subnacional; para un análisis del impacto de la política de género en las CCAA, véase ALONSO, A. y VERGÉ, T. *El impacto de la distribución*

ha construido una doctrina jurisprudencial sobre el principio de igualdad con evidentes avances en la no discriminación de la mujer³⁰, admitiendo, a partir de la cláusula de la interdicción de la discriminación, la diferencia de trato a favor de la mujer y la acción positiva (siendo coherente con la normativa internacional y la proveniente de la legislación europea previamente repasada). El Tribunal entiende que tal acción goza de legitimidad plena, pudiendo considerarse incluso exigible, en tanto que instrumento indispensable para lograr las condiciones de igualdad que propugna el artículo 9.2 CE. Pese a que no son muchas las sentencias del Tribunal referidas a la conformidad de las acciones positivas con el texto constitucional, hemos de mencionar como relevante la sentencia 128/1987, del 16 de julio, que constituye un verdadero hito, marcando “un antes y un después” en la jurisprudencia constitucional española sobre acciones positivas³¹. Para el Tribunal, “la tutela antidiscriminatoria no solo es compatible sino que incluso, en ocasiones, impone compensar la desigualdad de oportunidades entre los sexos mediante la ‘acción positiva’”, apuntando que “no toda desigualdad de trato resulta contraria al principio de igualdad [...] [S]e trata de dar tratamiento distinto a situaciones verdaderamente distintas”³².

Otro texto de especial trascendencia en lo que nos ocupa, es el Real Decreto Legislativo 5/2015, del 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), norma con carácter básico y aplicable en todas las AAPP. Dicho texto recoge la igualdad de trato entre mujeres y hombres, y a lo largo de su articulado enuncia los fundamentos de actuación de la norma³³, los deberes del personal al servicio de la Administración que inspiran el código de conducta de los empleados públicos³⁴ y los sistemas selectivos³⁵, entre otros. Además, la LOI, de manera

territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España. En Revista Española de Ciencia Política. N.º 39, 2015, 239-261.

30 SSTC 128/1987 (caso *Complemento guarderías*), 12/2008 (caso *Paridad en listas electorales*), 59/2008 (caso *Ley violencia de género*, o las personas con discapacidad) y 269/1994 (caso *Cuotas de discapacitados en acceso a la función pública*).

31 REY, F. *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*. En *Cuadernos de Derecho Judicial*. N.º 3, 2004, 71. En todo caso, solo con la adopción de la LOI (art. 11) se ofrece por primera vez un marco general claramente legitimatorio a las acciones positivas, aludiendo explícita y unidireccionalmente a las mujeres como grupo que se debe favorecer.

32 STC 128/87. Es de mencionar que a raíz de la STC 128/1987 se puede diferenciar una jurisprudencia constitucional “equiparadora”, entendida como aquella que responde a discriminaciones directas e indirectas ocasionadas por prejuicios y, por tanto, sospechosas de discriminación (SSTC 7/83, 8/83, 166/88, 174/94, 241/88, 216/92, 229/92, 145/91, 58/94 y 147/95), y una jurisprudencia “compensadora”, en la cual se añade a la fórmula empleada por la jurisprudencia equiparadora el denominado “test de las medidas paternalistas/compensadoras” (SSTC 103/83, 38/86, 207/87).

33 Art. 1.3.d TREBEP.

34 Art. 52 TREBEP.

35 Art. 61.I TREBEP.

complementaria, prevé ciertas cuestiones relacionadas con la integración del principio de igualdad de género en el empleo público y, en concreto, a ello le dedica de forma íntegra el título v³⁶. Del mismo modo, contiene otras previsiones, igualmente relevantes, para la igualdad de género relacionadas con la maternidad³⁷, con la igualdad de trato, de oportunidades en el acceso al empleo, en la formación y la promoción de los profesionales y en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas³⁸, aplicables con carácter general. Es preciso reseñar que la entrada en vigor de la LOI trajo consigo el impulso en la planificación de acciones a favor de la igualdad plasmadas en planes estratégicos de igualdad de oportunidades³⁹. En los planes segundo y tercero se apuesta por la promoción de la igualdad en el empleo del sector público⁴⁰, reclamándose explícitamente a la AGE la elaboración de planes de igualdad específicos⁴¹, que definan los objetivos y medidas respondiendo a tres ejes prioritarios: la igualdad en el empleo, la conciliación y la corresponsabilidad y la lucha contra la violencia de género⁴². Hasta la fecha se han aprobado dos⁴³. En el II Plan, de 2015, se plantean como objetivos: reducir las desigualdades que puedan persistir en el ámbito de la carrera profesional

36 El capítulo I regula el principio de igualdad en el empleo público, estableciendo los criterios generales de actuación a favor de la igualdad para el conjunto de las AAPP, y en su capítulo II contempla la presencia equilibrada de mujeres y hombres tanto en los nombramientos de órganos directivos de la AGE como en los órganos de selección y valoración del personal. El capítulo III se dedica a las medidas de igualdad en el empleo, con la previsión específica del mandato de aprobación de un protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razones de sexo.

37 Art. 3 LOI.

38 Art. 5 LOI.

39 I Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011), II Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2014-2016) y III Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2018- 2021).

40 Objetivo 5 de los planes II y III.

41 Art. 64 LOI. De forma previa a la ley, la Orden APU/526/2005, del 7 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros del 4 de marzo de 2005, por el que se aprueba el Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado.

42 Para un análisis de la normativa hasta 2014 en Colombia y España, véase LONDOÑO, B., RUBIO, L. O. y CASTRO, J. F. *La violencia de género no tiene fronteras. Estudio comparativo de las normativas colombiana y española en materia de violencia de género (2004-2014)*. En *Revista Derecho del Estado*. 37, 2017, 127-154; y en relación con la conciliación, véase CHICANO, E. *Conciliación de la vida personal, familiar y laboral*. EN AA.VV., *España en hora. Libro Verde sobre la racionalización de los horarios españoles y su normalización con los demás países de la UE*. Madrid: Fundación Independiente, 2004.

43 Resolución del 20 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de enero de 2011, por el que se aprueba el I Plan para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos Públicos; Resolución del 26 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el II Plan para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos Públicos.

de las empleadas y empleados públicos, apoyar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad, y prestar una especial atención a aquellas situaciones que requieran protección, como en el caso de las víctimas de violencia de género, o a la prevención de situaciones de acoso. Para ello, se propone: la elaboración de un procedimiento en materia de movilidad de las empleadas públicas víctimas de violencia de género⁴⁴; la facilidad para aspirantes embarazadas de realizar los cursos selectivos en procesos de acceso al empleo público –a fin de asegurar la igualdad de trato y de oportunidades–, y la elaboración y difusión de una “Guía de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en la Administración General del Estado” para mejorar la información del personal y la gestión de recursos humanos sobre los derechos, permisos y medidas de flexibilización de jornada existentes en la Administración en materia de conciliación. A diferencia de la AGE, aún no todas las administraciones cuentan con planes específicos de igualdad para su personal, según lo previsto en el TREBEP⁴⁵. Las administraciones autonómicas y locales se han limitado a aprobar documentos declarativos, con medidas genéricas sobre igualdad, pero no concretas respecto de su personal. Se dotan, más bien, de planes generales estratégicos, normas programáticas o declaraciones de intenciones y directrices, dejando la integración de estas medidas por medio del convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario que sea aplicable⁴⁶, con lo que ello supone.

2.1. Medidas en favor de la igualdad

Como veíamos, las AAPP han de integrar el principio de igualdad de trato y oportunidades con carácter transversal de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los espacios y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades. Ejercen, en ese sentido, un doble papel: uno activo, pues deben adoptar medidas que favorezcan la consecución de esa igualdad real y efectiva; y, otro pasivo, en el sentido de ser sujeto de control que velará por que terceros no lleven a cabo actuaciones discriminatorias por razones de género⁴⁷. Para ello son destinatarias de una serie de directrices por parte del legislador que se circunscriben al ámbito laboral y se presentan como mandatos específicos para consolidar el principio de igualdad en el empleo público. Tales criterios de integración no solo deben observarse sino inte-

44 El artículo 21.1 de la Ley Orgánica 1/2004, del 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, ya contemplaba este supuesto, de manera general.

45 Disposición adicional séptima del TREBEP.

46 MENÉNDEZ, E. M. *El papel de la Administración y el derecho administrativo en materia de igualdad de género*. En *La Administración promotora de la igualdad de género*. Tirant lo Blanch, 2012, 107-108.

47 MÉNDEZ SEBASTIÁN, 2002, 54 ss.

grarse y concretarse en las respectivas normas que regulen al personal de las administraciones⁴⁸. Además, como no podía ser de otra forma, el TREBEP salvaguarda como derechos de carácter individual del empleado público su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso, ya sea sexual y por razones de sexo, moral o laboral (14.h TREBEP); y, por tanto, se califica como falta grave toda actuación que suponga discriminación por razón de sexo (9.2 TREBEP).

Las AAPP, por ende, deben colaborar y auxiliarse mutuamente en orden a lograr que el acceso a la función pública y el ejercicio de la misma se realicen en condiciones de igualdad, respetando, a su vez, los principios de mérito y capacidad⁴⁹. Debe garantizarse, de esta manera, la igualdad en el acceso, en la formación, en la retribución, incluyendo medidas que posibiliten la conciliación y corresponsabilidad, la presencia equilibrada y la vigilancia y protocolos de actuación frente a la violencia de género.

2.1.1. Igualdad en el acceso

Las AAPP tienen el deber de establecer condiciones de igualdad efectiva en el acceso y en el desarrollo de la carrera profesional, removiendo los obstáculos que impliquen cualquier discriminación. La implementación de la PG ha de tener lugar de forma compatible con los artículos 23 y 103 CE relativos al principio de igualdad, mérito y capacidad tanto en el acceso a la función pública como en las oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional que se manifiestan a través de la provisión de puestos de trabajo y la promoción interna. Como complemento de lo anterior, y para garantizar la igualdad en supuestos de infrarrepresentación, se contempla la aplicación de la cláusula de preferencia por el sexo menos representado. Algunos planes para la igualdad recogen que “las convocatorias de concursos, así como los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción interna

48 Art. 51 LOI: “Criterios de actuación de las Administraciones Públicas. Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán: remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional; facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, sin menoscabo de la promoción profesional; fomentar la formación en igualdad, tanto en el acceso al empleo público como a lo largo de la carrera profesional; promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración; establecer medidas efectivas de protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo; establecer medidas efectivas para eliminar cualquier discriminación retributiva, directa o indirecta, por razón de sexo; evaluar periódicamente la efectividad del principio de igualdad en sus respectivos ámbitos de actuación”.

49 BELANDO, B. *Igualdad efectiva en el empleo público*. En *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres: una evaluación del primer decenio de la LO 3/2007*. Aranzadi, 2018.

incluirán una cláusula de desempate favorable a las mujeres en el caso de que se encuentren infrarrepresentadas”⁵⁰. También sería susceptible de ser aplicada en un determinado cuerpo, escala, grupo o categoría de las AAPP si se verifica la infrarrepresentación del sexo femenino⁵¹ y así se explicitara en la oferta de empleo público⁵², llegando a reservarse un número de plazas específicas en los supuestos en que la representación femenina fuera mínima –en una acción positiva para conseguir una composición más equilibrada de las plantillas–. Por ello, la LOI prevé que, salvo en casos de urgencia y sin perjuicio de la prohibición de discriminación por razón de sexo, la aprobación de convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público debe ir acompañada de un informe de impacto de género que actúa como control preventivo⁵³ para evitar posibles discriminaciones⁵⁴. En virtud de este mandato, las administraciones de diferentes CCAA han optado por la exigencia del informe de impacto de género, algunas con carácter general, como una de las medidas para la promoción de la igualdad de género en la

50 Así ocurre, por ejemplo, en el II Plan de Igualdad de la Generalidad Valenciana de 2017 que incluye como Objetivo 3: “promover la igualdad en el acceso al empleo público y en la promoción y carrera vertical de la mujer, fomentando la paridad en la distribución por sexos de grupos y subgrupos profesionales, categorías y colectivos de la Administración de la Generalitat”.

51 El II Plan para la Igualdad de la AEG establece que todas las convocatorias informadas por la Dirección de la Función Pública han de incluir la referencia a la composición numérica distribuida por sexo de los cuerpos y escalas o los subgrupos de titulación objeto de la convocatoria para las convocatorias de personal funcionario y personal laboral.

52 Por ejemplo, en el Decreto Legislativo 2/2015, del 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad, se entiende que hay infrarrepresentación cuando en el cuerpo, escala, grupo o categoría exista una diferencia porcentual de, por lo menos, veinte puntos entre el número de mujeres y de hombres. En este caso, “de existir méritos iguales entre dos o más personas candidatas, serán admitidas las mujeres, salvo si considerando objetivamente todas las circunstancias concurrentes en las personas candidatas de ambos sexos, existen motivos no discriminatorios para preferir al hombre”. También se prevé la aplicación de esta cláusula en el artículo 31.4 de la Ley 12/2007, del 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, modificada por la Ley 9/2018, del 8 de octubre, en el que se prevé que “en caso de empate final del proceso selectivo, las bases de la convocatoria pueden establecer como criterio de desempate, en el que tengan prioridad las personas del sexo cuya presencia en el cuerpo, escala o categoría profesional correspondiente sea inferior al cuarenta por ciento en el momento de aprobación de la oferta de empleo público”; o en el artículo 52.3 Ley 4/2011, del 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha.

53 Si de la observación de los requisitos exigidos a las personas aspirantes y tras valoraciones técnicas se entendiese que alguno de estos pudiese suponer un perjuicio para las mujeres, se eliminarían de la oferta. Véase art. 47 del Decreto Legislativo 2/2015, del 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad, y art. 73.1 de la Ley 2/2019, del 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres de Cantabria.

54 Art. 55 LOI.

actuación de Administración⁵⁵, y otras de forma más específica, para las ofertas públicas de empleo⁵⁶.

2.1.2. Presencia equilibrada en los órganos de selección

Del mismo modo, y para incidir también en la prevención de la discriminación por motivos de sexo en el acceso al empleo público, la LOI estableció como criterio de actuación para todas las AAPP la promoción de la presencia equilibrada de mujeres y hombres⁵⁷ en los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración y en las comisiones de valoración de los méritos para el ascenso y promoción⁵⁸, “salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas”⁵⁹.

2.1.3. Formación en igualdad

En coherencia con lo anterior, se fomentará la formación en igualdad tanto en el acceso al empleo público como a lo largo de la carrera profesional⁶⁰. Se espera que en 2022 todos los procesos selectivos para el acceso a la función pública incorporen contenidos relacionados con la Agenda 2030, y que la formación de todo el personal de la AGE –y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella– se adecue para formar y sensibilizar sobre la igualdad de trato y sobre la prevención de la violencia de género⁶¹. Ya en

55 Ley 2/2019, del 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres de Cantabria (art. 22).

56 Ley 12/2007, del 26 de noviembre para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, modificada por Ley 9/ 2018, del 8 de octubre (art. 31.3).

57 “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” (Disposición adicional primera). De esta manera, la cláusula del 60-40 % se aleja de la paridad absoluta y de los problemas que plantean las cuotas, al estar concebida de modo neutral, es decir, referida indistintamente a uno y otro sexo, a diferencia de la regulación de las acciones positivas contenida en el artículo 11 LOI.

58 Prevista para todas las AAPP por el artículo 60 TREBEP, y en el I y II Plan para la Igualdad en la AGE.

59 Art. 53 LOI.

60 Art. 60.1 LOI. Las medidas de formación para la igualdad suponen, por ejemplo, la inclusión de temas de igualdad en los temarios de oposición para el acceso, al igual que la formación del personal en la materia. Además, con el objeto de actualizar los conocimientos de los empleados y empleadas públicas se otorgará preferencia, durante un año, en la adjudicación de plaza para participar en los cursos de formación a quienes se hayan incorporado al servicio activo procedentes del permiso de paternidad o maternidad o hayan ingresado desde la situación de excedencia por razones de guarda legal y atención a personas mayores dependientes o personas con discapacidad.

61 Art. 61 LOI. El II Plan para la Igualdad de dicha Administración incluye algunas medidas transversales relativas a formación dirigidas tanto a la Secretaría de Estado de Administraciones

2019 ocurría así en los planes de formación de empleados públicos de la AGE, en especial de los miembros de los cuerpos pertenecientes a los subgrupos A1 y A2. Además, la LOI plantea la necesidad de facilitar la promoción profesional de las empleadas públicas y su acceso a puestos directivos, por lo que “se reservará al menos un 40% de las plazas para su adjudicación a aquellas que reúnan los requisitos establecidos”⁶². Siguiendo esta filosofía, el II Plan para la Igualdad entre Hombres y Mujeres de la AGE recoge, como medida transversal, la planificación de acciones formativas específicas para el acceso a puestos directivos y pre-directivos de las empleadas públicas, reservando al menos un 50% de las plazas a aquellas que reúnan los requisitos establecidos.

2.1.4. Igualdad retributiva

En el sector público las retribuciones básicas y complementarias vienen recogidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que no existen diferencias en la percepción de las cuantías retributivas, aunque, con todo y ello, con cierta frecuencia se incumplen las limitaciones contenidas legalmente, pactando condiciones retributivas por encima de los topes legales presupuestarios. Las brechas de género se identifican, más bien, con techos de cristal en las carreras profesionales. Empleados y empleadas públicas no acceden a los puestos más altos y mejor retribuidos de manera equilibrada (pese a que algunas instancias de las AAPP están fuertemente feminizadas, cuando se escala en cargos directivos y de libre designación, con sueldos y complementos mayores, decae el número de mujeres en ellos). La LOI es muy escueta en este aspecto, limitándose a señalar, como una de las directrices que han de seguir las AAPP, el deber de establecer medidas efectivas para eliminar cualquier discriminación retributiva, directa o indirecta, por razón de sexo, sin más desglose. Bajo este paraguas, no obstante, en el II Plan para la Igualdad, con el objetivo de favorecer la igualdad salarial entre mujeres y hombres, se incluyen medidas para que la AGE analice las causas o factores asociados a la promoción o trayectoria profesional de las mujeres y a las características de los puestos que ocupan mayoritariamente, con el fin de lograr un diagnóstico sobre la cuestión para la definición y concreción en medidas posteriores. A su vez, se indica que se brindará especial protección a los derechos retributivos de las empleadas públicas durante el embarazo y los periodos que correspondan, en cada caso, a los permisos concedidos

Públicas, que promoverán la realización anual de una o varias jornadas interdepartamentales, en materia de igualdad entre mujeres y hombres, como a los departamentos ministeriales, que incluirán en sus planes anuales de formación la realización de acciones formativas de carácter específico tendentes a fomentar entre su personal una cultura en igualdad entre mujeres y hombres y de rechazo frente a la violencia de género.

⁶² Art. 60.2 LOI.

como consecuencia del nacimiento, adopción o acogimiento de hijas e hijos. Para la vigilancia de estas medidas declarativas se promovió la creación de la Oficina para la Prevención de la Brecha Salarial, con el fin de fomentar las buenas prácticas que garanticen la correcta aplicación del principio de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en materia de retribución⁶³. Queda pendiente, no obstante, una mayor transparencia. Sería aconsejable la publicación de la información sobre el promedio de las retribuciones del personal por cada grupo profesional o categoría equivalente, desglosada por sexo, en su sede social o página web, en los términos que reglamentariamente se establezcan, siempre respetando la normativa vigente sobre protección de datos de carácter personal⁶⁴.

2.1.5. Conciliación y corresponsabilidad

Las AAPP deberán facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, sin menoscabo de la promoción profesional. Previo a la aprobación de la LOI, ya en el I Plan para la Igualdad en la AGE y en el Plan Concilia, aprobado en 2005, se planteaban disposiciones pioneras relativas a: la flexibilización de la jornada, por cuidado de descendientes menores de 12 años o de personas mayores o con discapacidad; la reducción de jornada por guarda legal y por enfermedad grave de un familiar, y la creación de la figura del permiso de paternidad por nacimiento, acogida o adopción, entre otras⁶⁵. La LOI ahonda en este particular: se insta a la Administración a la adopción de medidas como los permisos y beneficios de protección a la maternidad y la conciliación, así como excedencias y reducciones de jornada. También señala que en las bases de los concursos para la provisión de puestos de trabajo se computará, a los efectos de la valoración del trabajo desarrollado y de los correspondientes méritos, el tiempo durante el cual las personas candidatas hayan disfrutado de permisos y beneficios de protección a la maternidad o paternidad y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral⁶⁶. En 2015, con el II Plan para la Igualdad en la AGE se difunde la “Guía de conciliación

63 Proposición de Ley integral de igualdad y transparencia retributiva entre mujeres y hombres presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, 122/000286, 19 de octubre de 2018, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados: Disposición adicional quinta: Oficina para la Prevención de la Brecha Salarial.

64 Las AAPP deben aspirar a la transparencia retributiva, facilitando por escrito a sus empleados, cuando estos lo soliciten, información sobre el promedio de la retribución del personal en su mismo grupo profesional o categoría profesional equivalente, computada en todos los casos en su correspondencia a tiempo completo y desglosada por sexo, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

65 Orden APU/3902/2005, del 15 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos.

66 Art. 57 LOI.

de la vida personal, familiar y laboral”, que pormenoriza todos los permisos retribuidos y no retribuidos para el personal funcionario y el personal laboral de la AGE, sin perjuicio del desarrollo más ambicioso que desde las CCAA pudiese hacerse en el ámbito de sus competencias⁶⁷.

2.1.6. Protocolos de actuación frente a empleadas públicas víctimas de violencia de género

La atención especial a las víctimas de la violencia de género se encuentra incorporada en nuestro ordenamiento jurídico en todos los ámbitos en que pudiese tener incidencia, también en el empleo público. La LOI, en su artículo 62 y en la disposición sexta, plasma el compromiso de las AAPP de negociar con la representación legal de los trabajadores un protocolo de actuación para la prevención del acoso sexual y del acoso por motivos de sexo. En cumplimiento de este mandato se aprueba, mediante Acuerdo del 27 de junio de 2011, el Protocolo de actuación frente al acoso en el ámbito de la AGE y sus organismos dependientes⁶⁸. Uno de los mayores logros al respecto, el de garantizar la seguridad jurídica para la víctima en lo relativo a la posibilidad de movilidad por razón de violencia de género dentro de las AAPP —en beneficio de la efectiva protección y el derecho a la asistencia social integral de la víctima—⁶⁹, no se recoge explícitamente hasta el II Plan para Igualdad entre Mujeres y Hombres en la AGE y sus Organismos Públicos, donde se plantea la necesidad de “elaborar un procedimiento en materia de movilidad de las empleadas públicas de violencia de género en el ámbito de este Plan”. Y no es sino en 2015 cuando se aprueba la Resolución del 25 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas, por la que se concreta el procedimiento de movilidad de las empleadas públicas víctimas de violencia de género.

67 A modo de ejemplo, los casos de Andalucía o Cantabria (Ley 12/2007, del 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y Ley 2/2019, del 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres de Cantabria).

68 Algunas CCAA trasladan este protocolo: véase, a modo de ejemplo, el Acuerdo del 6 de marzo de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Acuerdo del 12 de diciembre de 2017, de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Protocolo de la Administración de la Junta de Andalucía para la protección de las empleadas públicas víctimas de violencia de género.

69 En el artículo 82 TREBEP se explicita el derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a una efectiva protección y asistencia social integral, concretada en el derecho de traslado a puesto de trabajo propio de su cuerpo, escala o categoría profesional, de análogas características, sin necesidad de que sea vacante de necesaria cobertura.

3. ALCANCE Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

No cabe duda de que España se ha convertido en un referente mundial en diversas políticas de igualdad⁷⁰. Como en otros contextos, el reconocimiento de la igualdad legal no fue más que el primer paso. Dotarse de instrumentos normativos y de políticas públicas de género⁷¹, para derrotar desigualdades que son estructurales, ha sido el objetivo de sucesivas acciones propiciadas por los Estados –convertidos en garantes de la igualdad⁷²–, además, hemos comprobado que las AAPP son un buen escenario para analizar cómo se han cristalizado estas políticas, en un espacio que debe ser pionero en la aplicación de las mismas.

La existencia de una agenda de mujeres, la emulación transnacional, las recomendaciones internacionales y el ímprobo papel de la ONU y de la UE han sido elementos esenciales que han favorecido la introducción de medidas para la igualdad de género en las instituciones públicas⁷³. Contexto propicio, también, gracias al impulso político y jurisdiccional y, en los últimos años, al protagonismo de la ciudadanía, cada vez más consciente de la importancia de luchar contra la discriminación de género.

El repertorio de medidas adoptadas y que se documentan en este trabajo confirma la consolidación progresiva de la inclusión de la PG en el empleo en el ámbito de las AAPP⁷⁴. El problema respecto del alcance del éxito de la política, de sus resultados, reside en el calado estructural del problema y en la propia naturaleza de las acciones. Las medidas no solamente deben contemplarse en las leyes sino también concretarse, desarrollarse, aplicarse efectivamente y evaluarse⁷⁵. Las declaraciones de intereses, los programas

70 VERGÉ, T. *De la cuota a la democracia paritaria: estrategias partidista y representación política de las mujeres en España*. En *Política*, 46, 2006, 107; SALAZAR, O. *Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España*. En *Revista Comunicación y Género*. 1(1) 2018, 7.

71 Las políticas públicas de género son el “conjunto de decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas, en relación al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y el avance de la situación socioeconómica, política y cultural de la mujer”. LOMBARDO, E. *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, 30.

72 LOVENDUSKI, J. *Feminismo institucional: género y Estado*. En URIARTE, E. y ELIZONDO, A. (eds.), *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel, 1997.

73 THRELFALL, M. *Explaining gender parity representation in Spain: The internal dynamics of parties*. En *West European Politics*. 30(5), 2007, 1080-1082.

74 Las acciones diseñadas en la normativa responden a la problemática heterogénea y multifacética de la desigualdad de género existente; los mecanismos para abordar la promoción de la IG son, de igual modo, diversos, y su aprobación implica cambios en relación con la situación de partida (aunque se trata de cambios simbólicos y que repercuten esencialmente en el plano de lo programático).

75 Pese a la irrelevancia sobre la evaluación normativa desde el derecho hasta tiempos muy recientes (VIDA, J. *La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora*

estratégicos, las recomendaciones y los planes muestran la preocupación por el problema pero corren el riesgo de quedar en terrenos baldíos⁷⁶. Así, la aplicación aun tibia de acciones positivas, como el uso de la cláusula de sexo menos representado o el sistema de cuotas respecto de la promoción de mujeres en puestos directivos en el sector público, puede invalidar la apuesta por la igualdad y dilatar en el tiempo la consecución real de la misma⁷⁷.

REFLEXIONES FINALES. DESGENDERIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: VIEJAS DINÁMICAS, NUEVAS ORGANIZACIONES Y POLÍTICAS EN SUSPENSE

Luego de repasar el catálogo normativo y los claroscuros observados queda preguntarse: ¿son las AAPP impermeables a un auténtico enfoque de género?, ¿siguen siendo estructuras genderizadas, esto es, atravesadas por dinámicas propias de las lógicas tradicionales de género?

No cabe duda de que los procesos acaecidos y los actores implicados en la introducción de la PG han propiciado, de una u otra manera, el cambio en la Administración Pública. El efecto acumulativo de estas dinámicas la ha convertido, sin remedio, en una organización más inclusiva y preocupada por la igualdad. No obstante, la explicación del éxito solo parcial del proceso se enraíza en un conjunto de explicaciones complejas.

Por un lado, las desigualdades persisten en todas las esferas. El Instituto Europeo de la Igualdad de Género⁷⁸, de manera muy clarificadora, indica que, pese a todos los esfuerzos políticos realizados desde hace décadas, la UE

de la regulación. En PAREJO, L. [coord.], *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, 467-512; CANALS, D. *La evaluación del impacto normativo por razón de género*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020), esta se vislumbra como una línea de investigación en ciernes y que se solapa y complementa con los análisis de la evaluación desde la ciencia política o la economía, más aún si esta evaluación normativa tiene PG.

76 Se trata de un modelo frágil con medidas blandas (*soft*), en el que la mayoría de las acciones son no vinculantes, no han sido previamente definidas o detalladas, en un calendario fijo y con sanciones en caso de incumplimiento. Las medidas blandas tienen como objetivo “proponer, no imponer determinadas conductas o prácticas; es decir, un derecho que trata de buscar, dada la naturaleza de su fin, la adhesión voluntaria de los diferentes sujetos normativos a quienes se dirige”. RUBIO A. *Los efectos jurídicos del soft law en materia de igualdad efectiva: la experiencia española*. En *Anuario de Filosofía del Derecho*. N.º 30, 2014, 50.

77 En último término, apostar decididamente por medidas en favor de la igualdad de género implica “una reforma institucional de vastas proporciones del aparato público y de las culturas institucionales que permiten su reproducción”. INCHÁUSTEGUI, T. *La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones*. En *Revista de Estudios de Género: La Ventana*. Vol. 1(10), 1999,86; y véase GUZMÁN, V. *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

78 EIGE (European Institute of Gender Equality). *Gender Equality Index 2017: Measuring Gender Equality in the European Union 2005-2015 - Report*. Luxemburg: Publication Office of the European Union, 2018.

“avanza a paso de tortuga” en materia de igualdad. Los sondeos de opinión pública también permiten constatarlo: según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas⁷⁹, el 92,3 % de las mujeres españolas creen que quedan muchas o bastantes cosas por hacer para garantizar la igualdad efectiva entre hombre y mujeres.

Además, las desigualdades son especialmente resistentes en el seno de las instituciones. El simple mantenimiento de las dinámicas rutinizadas puede frenar cualquier innovación, y la cultura organizativa arraigada, cualquier proyecto de cambio. Lo cierto es que la implementación de normas y las acciones diseñadas por los decisores olvidan, en ocasiones, que las AAPP no son neutras, pues “en los procesos de implementación se siguen (re)definiendo los objetivos y contenidos de las intervenciones públicas –de modo que no [son] solo el poder legislativo y los responsables políticos quienes elaboran las políticas públicas–”⁸⁰. Al mismo tiempo, las acciones para la igualdad de oportunidades, en general, se ven ralentizadas al producirse el conocido como “choque paradójico entre principios burocráticos” que pugnan, por un lado, por el cumplimiento de la política encomendada y, por el otro, por los principios patriarcales que, por el contrario, demandan su desaparición⁸¹.

En el plano laboral, como en el resto de ámbitos sectoriales, el triunfo de la política de igualdad de género depende, en buena parte, de la voluntad política de los dirigentes⁸², de la disposición de los formuladores de política y de quienes implementan las acciones para incorporar la PG. En definitiva, el éxito de las medidas depende de un entorno que en los planos social, político y económico sea favorable a introducir la PG en las políticas finales⁸³. En los últimos tiempos, las dificultades para una igualdad de oportunidades efectiva han sido evidentes, y “las políticas de austeridad, las dinámicas de des-democratización y la aparición de partidos de extrema-derecha han su-

79 CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (CIS). *Barómetro de febrero*. Madrid: CIS, 2019.

80 ALFAMA, E. *Género, poder y administraciones públicas*. En *Revista Española de Ciencia Política*. N.º 39, 2015, 271.

81 MERGAERT, L. y LOMBARDO, E. *Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy*. En *European Integration Online Papers (EIOp)*. 18, 2014, 5.

82 El peso de una visión positiva sobre la importancia de las cuestiones de género para el partido en el gobierno y de un contexto de bonanza son variables contextuales que favorecen las políticas de igualdad. En España, la literatura muestra cómo los gobiernos progresistas han apostado de forma más firme por la política de igualdad, mientras que los conservadores han reducido la visibilidad de la política o han reestructurado la misma (CRESPI, I. y LOMAZZI, V. *Gender mainstreaming and gender equality in Europe: Policies, legislation and Eurobarometer Survey*. En *Studi di Sociologia*. N.º 1, 2018, 23-40; SALAZAR, O. *Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España*. En *Revista Comunicación y Género*. 1(1) 2018, 5-24). Las épocas de crisis han sido momentos en los que las políticas de género se han visto constreñidas.

83 ALONSO, A. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, 48; STRATIGAKI, M. *Gender mainstreaming v. positive action: An ongoing conflict in EU gender equality policy*. In *European Journal of Women's Studies*. 12(2), 2005, 178.

puesto un freno para la política en toda Europa”. En todo caso, la contestación social está llevando a la movilización a favor del régimen socialdemócrata de género y en contra de la desaceleración de los hitos sobre igualdad de género previamente alcanzados⁸⁴. La situación post covid-19 comporta aún más incertidumbre, seguramente una crisis económica y la redefinición de las prioridades del Estado, con las implicaciones que se puedan desprender para la política de igualdad de género.

A modo de conclusión cabe decir, como ya indicaba Alfama⁸⁵, que “tras décadas de igualdad formal, de desarrollar acciones positivas, de impulsar la transversalidad o *mainstreaming* de género y de posicionar la igualdad como prioridad política en normativa de alto rango, no se ha conseguido materializar este compromiso de la forma esperada”. El cambio incremental, paso a paso, parece no haber tenido éxito, lo que indicaría que se requiere, más bien, de nuevas estrategias para una transformación real. Quizás cambios más radicales o estructurales. Al menos, apostar por compendiar las estrategias de igualdad de trato, GM⁸⁶ y acciones positivas de manera combinada, lo que implica agregar a todas las políticas, de forma prioritaria y trasversal, la “potencialidad género-transformativa”⁸⁷. Sin olvidar los techos de cristal, los suelos pegadizos, las segregaciones vertical y horizontal y la necesidad de apostar por la presencia de mujeres líderes en las AAPP como referentes y modelos para el cambio en las organizaciones y en las sociedades. Siguiendo

84 RUILOBA NÚÑEZ, J. M. *La política de igualdad de género en la Unión Europea. ¿en una coyuntura crítica?* En GARCÍA, L. y MARTÍN, J. M. (dirs.), *El mercado único en la Unión Europea. Balance y desafíos*. Madrid: Dykinson, 2019. Las medidas de austeridad implementadas a partir de la crisis de 2008 han tenido consecuencias perjudiciales para las mujeres españolas. La adopción de alguna de estas medidas, en principio neutras, han incidido más en ellas (SALAZAR, O. *Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España*. En *Revista Comunicación y Género*. 1[1], 2018, 7). Precisamente la ONU (2015, 3) identifica las debilidades de una parte de las políticas adoptadas por los instrumentos legislativos elegidos y la pervivencia de valores culturales, políticos, sociales, etc. que perpetúan la pervivencia del orden patriarcal. Los instrumentos legislativos se manifiestan insuficientes sin presupuestos, recursos y una voluntad de implementación real. Por otro lado, aunque la sociedad española es abierta y tolerante, siguen latentes sesgos tradicionales: por ejemplo, cuestiones culturales y contextuales hacen que siga arraigado el apoyo informal proporcionado por la familia (como en otros países del sur de Europa), el apoyo intergeneracional y el cuidado que suele ser asumido por las mujeres (LEÓN, M. *Equívocos de la solidaridad: prácticas familiaristas en la construcción de la política social española*. En *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 60, n.º 31, 2002, 137-164). En relación estrecha con ello, los usos diferentes del tiempo de trabajo por género, de ocio, de cuidado, “las jornadas interminables para las mujeres”, siguen en boga; véanse los clásicos trabajos DURÁN, M. A. *La jornada interminable*. Barcelona: Icaria, 1996, y MURILLO, S. *El mito en la vida privada: de la entrega al tiempo propio*. Madrid: Siglo XXI, 1996.

85 ALFAMA, E. *Género, poder y administraciones públicas*. En *Revista Española de Ciencia Política*. N.º 39, 2015, 26.

86 El GM puede acabar quedando convertido en un significativo vacío de todo contenido, dando cabida a políticas no necesariamente transformadoras (ALONSO, A. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, 50).

87 CASTRO, C. *Políticas para la igualdad*. Madrid: La Catarata, 2017, 133.

a Cornell⁸⁸, identificamos la clave del éxito para la equidad de género en la verdadera desgenderización de las AAPP, que vendría de la mano de una ética administrativa impregnada en valores de igualdad de género como indicador de organizaciones más democráticas, permeables y de calidad. “La equidad de género es probable que tenga éxito en la medida en que deje de ser una política específica, sacada del estante de vez en cuando, para incrustarse en la cultura organizacional”⁸⁹.

REFERENCIAS

- ACKER, J. *From sex roles to gendered institutions*. En *Contemporary Sociology*. 21(5), 1992, 565-569.
- ACKER, J. *Inequality regimes gender, class, and race in organizations*. En *Gender and Society*. 20(4), 2006, 441-464.
- ALFAMA, E. *Género, poder y administraciones públicas*. En *Revista Española de Ciencia Política*. N.º 39, 2015, 263-287.
- ALONSO, A. *El mainstreaming de género en España. Hacia un compromiso transversal con la igualdad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- ALONSO, A. y VERGÉ, T. *El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España*. En *Revista Española de Ciencia Política*. N.º 39, 2015, 239-261.
- ASTELARRA, J. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra, 2005.
- BELANDO, B. *Igualdad efectiva en el empleo público*. En *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres: una evaluación del primer decenio de la LO 3/2007*. Aranzadi, 2018.
- BRITTON, D. *The epistemology of the gendered organizations*. En *Gender and Society*. Vol. 14, n.º 3, 2000, 418-434.
- CANALS, D. *La evaluación del impacto normativo por razón de género*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.
- CASTRO, C. *Políticas para la igualdad*. Madrid: La Catarata, 2017.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS). *Barómetro de febrero*. Madrid: CIS, 2019.
- CHICANO, E. *Conciliación de la vida personal, familiar y laboral*. En A.A.V.V., *España en hora. Libro Verde sobre la racionalización de los horarios españoles y su normalización con los demás países de la UE*. Madrid: Fundación Independiente, 2004.
- Consejo de Europa. *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practice*. EG-S-MS (98) 2. Council of Europe, Strasbourg, 1998.

88 CORNELL, R. *Glass Ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector work sites*. En *Public Administration Review*. 2006, 845.

89 *Ibid.*, 845.

- CORNELL, R. *Glass Ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector worksites*. En *Public Administration Review*. 2006, 837-849.
- CRESPI, I. y LOMAZZI, V. *Gender mainstreaming and gender equality in Europe: Policies, legislation and Eurobarometer Survey*. En *Studi di Sociologia*. N.º 1, 2018, 23-40.
- DURÁN, M. A. *La jornada interminable*. Barcelona: Icaria, 1986.
- EIGE (EUROPEAN INSTITUTE OF GENDER EQUALITY). *Gender Equality Index 2017: Measuring Gender Equality in the European Union 2005-2015 - Report*. Luxemburg: Publication Office of the European Union, 2018.
- ELÓSGUI, M. *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre mujeres y hombres*. Madrid: CEPC, 2003.
- ESPINOSA, J. y BUSTELO, M. *¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas*. En *Revista Española de Ciencia Política*. N.º 49, 2019, 151-172.
- FREIDENBERG, F. *(Des)genderizar las instituciones públicas*. En *El Universal*. 30 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/flavia-freidenberg/nacion/desgenerizar-las-instituciones-publicas> (consultado el 10 de junio de 2019).
- GARCÍA DE LEÓN, M. A. y GARCÍA DE CORTÁZAR, M. L. *Las académicas: profesorado universitario y género*. Madrid: Instituto de la Mujer, 2001.
- GUZMÁN, V. *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- INCHÁUSTEGUI, T. *La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones*. En *Revista de Estudios de Género: La Ventana*. Vol. 1(10), 1999, 84-123.
- LEÓN, M. *Equívocos de la solidaridad: prácticas familiaristas en la construcción de la política social española*. En *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 60, n.º 31, 2002, 137-164.
- LIEBERT, U. *Gender politics in the European Union*. En *European Societies*. 1(2), 1999, 197-239.
- LOMBARDO, E. *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- LOMBARDO, E. y MAIER, P. *Framing gender equality in the European Union political discourse*. En *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*. 15(1), 2008, 101-129.
- LONDOÑO, B., RUBIO, L. O. y CASTRO, J. F. *La violencia de género no tiene fronteras. Estudio comparativo de las normativas colombiana y española en materia de violencia de género (2004-2014)*. En *Revista Derecho del Estado*. 37, 2017, 127-154.
- LOVENDUSKI, J. *Feminismo institucional: género y Estado*. En URIARTE, E. y ELIZONDO, A. (eds.), *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel, 1997.

- MACRAE, H. *The EU as a gender equal polity: Myths and realities*. En *Journal of Common Market Studies*. N.º 48, 1, 2010, 55-74.
- MARTÍN, M. A. *Modelos de medidas de acción positiva en los países miembros de la Unión Europea*. En *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*. N.º 12-13, 2003, 321-349.
- MAZEY, S. *The European Union and women’s rights: From the europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?* En *Journal of European Public Policy*. N.º 5(1), 1998, 131-152.
- MENÉNDEZ, E. M. *El papel de la Administración y el derecho administrativo en materia de igualdad de género*. En *La Administración promotora de la igualdad de género*. Tirant lo Blanch, 2012.
- MERGAERT, L. y LOMBARDO, E. *Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy*. En *European Integration Online Papers (EIOp)*. 18, 2014, 1-21.
- MILLÁN, L. *Igualdad de trato entre hombres y mujeres respecto a la promoción profesional en la jurisprudencia comunitaria: igualdad formal versus igualdad sustancial (Comentario a las Sentencias del TJCE de 17 de octubre de 1995, as. C-450/93, Kalanke, y de 11 de noviembre de 1997, as. C-409-95, Marshall)*. En *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Vol. 3, n.º 1, 1998.
- MORLINO, L. *Democracia y democratizaciones*. Madrid: CIS, 2009.
- MURILLO, S. *El mito en la vida privada: de la entrega al tiempo propio*. Madrid: Siglo XXI, 1996.
- O’DONNELL, G. *Accountability horizontal*. En *Estudios Políticos*. Vol. 4, n.º 19, 1998, 9-46.
- QUINTANILLA, B. *La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de octubre de 1995 sobre el caso “Kalanke versus Glissmann”*. En *Actualidad Laboral*. N.º 1, 1996, 145-159.
- RAMÍO, C. *La Administración Pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos, 2017.
- REY, F. *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*. En *Cuadernos de Derecho Judicial*. N.º 3, 2004, 23-108.
- RIVERO, R. *Algunas reflexiones sobre la igualdad de derechos de las mujeres y hombres en el ámbito comunitario. Comentario a la sentencia “Kalanke” del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. En *Revista Española de Derecho Administrativo*. 1996, 321-333.
- RODRÍGUEZ, M. *Igualdad de oportunidades y prioridad de la mujer en los ascensos en la sentencia Marshall del TJCE*. En *Revista de Relaciones Laborales*. N.º 22, 1995, 102-109.
- RUBIO A. *Los efectos jurídicos del soft law en materia de igualdad efectiva: la experiencia española*. En *Anuario de Filosofía del Derecho*. N.º 30, 2014, 37-68.
- RUILOBA NÚÑEZ, J. M. *La política de igualdad de género en la Unión Europea, ¿en una coyuntura crítica?* En GARCÍA, L. y MARTÍN, J. M. (dirs.), *El mercado único en la Unión Europea. Balance y desafíos*. Madrid: Dykinson, 2019.

- SALAZAR, O. *Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España*. En *Revista Comunicación y Género*. 1(1) 2018, 5-24.
- STRATIGAKI, M. *Gender mainstreaming v. positive action: An ongoing conflict in EU gender equality policy*. In *European Journal of Women's Studies*. 12(2), 2005, 165-186.
- THRELFALL, M. *Explaining gender parity representation in Spain: The internal dynamics of parties*. En *West European Politics*. 30(5), 2007, 1068-1095.
- VERGÉ, T. *De la cuota a la democracia paritaria: estrategias partidista y representación política de las mujeres en España*. En *Política*, 46, 2006, 107-139.
- VIDA, J. *La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación*. En PAREJO, L. (coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, 467-512.
- WAYLEN, G., *Informal institutions, institutional change, and gender equality*. En *Political Research Quarterly*. 67(1), 2014, 212-223.

Normatividad

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

España. Constitución Española de 1978.

España. Decreto Legislativo 2/2015, del 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad.

España. I Plan para la igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos.

España. II Plan de Igualdad de la Generalidad Valenciana aprobado el 14 de marzo de 2017.

España. II Plan para la igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos.

España. Ley 12/2007, del 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía (BOE n.º 247, del 18 de diciembre de 2007).

España. Ley 4/2011, del 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha.

España. Ley 40/2015, del 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

España. Ley 2/2019, del 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres de Cantabria.

España. Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE n.º 71, del 23 de marzo de 2007).

España. Orden APU/3902/2005, del 15 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos.

- España. Orden APU/526/2005, del 7 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros del 4 de marzo de 2005, por el que se aprueba el Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado.
- España. Orden DEF/482/2016, del 30 de marzo, las Unidades de protección frente al acoso.
- España. Plan Concilia de la Administración General del Estado 2005.
- España. Plan estratégico de igualdad de oportunidades 2008-2011.
- España. Plan estratégico de igualdad de oportunidades 2014-2016.
- España. Plan estratégico de igualdad de oportunidades 2018-2021.
- España. Protocolo de actuación frente al acoso en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos dependientes.
- España. Protocolo de la Administración de la Junta de Andalucía para la protección de las empleadas públicas víctimas de violencia de género.
- España. Real Decreto Legislativo 5/2015, del 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público - TREBEP.
- España. Resolución del 25 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas, por la que se establece el procedimiento de movilidad de las empleadas públicas víctimas de violencia de género.