

# **Sobre la aprobación de la Ley de modificación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía**

*Victor J. Vázquez*

Creo que puede decirse que, tras su reforma de 2007, el Estatuto de Autonomía de Andalucía es probablemente aquel, entre los 17 vigentes, que compromete de una forma más inequívoca a las instituciones autonómicas con el desarrollo de políticas a favor de la igualdad de género. A este respecto, el artículo 73 de este texto hace alusión a la competencia autonómica para “la promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos; la planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo” y, finalmente “la promoción del asociacionismo de mujeres”. Del mismo modo, el artículo 10.2 afirma que “la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquella en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social”. Por su parte, el artículo 15 determina que se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, y el artículo 38 subraya “que la prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el capítulo II vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad”.

Este compromiso estatuyente a favor de la igualdad tuvo un rápido desarrollo a través de la ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. Un texto prolijo y ambicioso que fue aprobado por la unanimidad de los grupos que en aquel entonces disfrutaban de representación parlamentaria. Es sobre esa normativa, inalterada hasta ahora, sobre la que la ley aprobada por el Parlamento Andaluz el 26 de septiembre de 2018, introduce modificaciones sin duda relevantes, y dirigidas, en buena medida, a dotar de eficacia a un marco jurídico que había sido criticado por su excesivo carácter programático, y que, en cualquier caso, no se adecua a las nuevas demandas sociales que existen en este ámbito.

Las principales novedades introducidas en la nueva legislación tienen mucho que ver, en este sentido, con un intento de intensificar el compromiso institucional a

favor de las políticas públicas en materia de igualdad, empezado por el propio compromiso financiero para con las mismas. A este respecto, el artículo 8 de la nueva ley insta explícitamente a un enfoque de género en el presupuesto de la Comunidad, exigiendo, con esta finalidad, un informe del Anteproyecto de ley de Presupuestos por parte de la Comisión de Impacto de Género con participación del Instituto Andaluz de la Mujer. Del mismo modo, la Cámara de Cuentas de Andalucía incorporará a partir de ahora en su informe sobre la “Cuenta General de la Comunidad Autónoma” un apartado específico en el que se fiscalice el cumplimiento de la perspectiva de género en el presupuesto de la Junta de Andalucía.

Uno de los aspectos sobre los que esta nueva normativa profundiza es el de las tareas que ha desempeñar el actual Instituto Andaluz de la Mujer. Una institución cuyas funciones, bien puede decirse que serán redimensionadas a partir de la entrada en vigor de esta ley. Así, más allá de las funciones anteriormente señaladas, relativas al compromiso presupuestario con la igualdad, la nueva ley otorga una nueva competencia asesora a este organismo, con respecto a las distintas administraciones andaluzas, y en relación a la implementación del Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres. Entre las novedades institucionales introducidas por la ley se encuentra también la creación de un Observatorio Andaluz de la Igualdad de Género (Artículo 61), como órgano asesor adscrito a la Consejería competente en materia de igualdad, cuyas funciones estarían destinadas en primer lugar a “detectar, analizar y proponer estrategias para corregir situaciones de desigualdad de las mujeres en la Comunidad Autónoma de Andalucía” con participación administrativa; y, en segundo lugar, a asesorar y evaluar las políticas y medidas incluidas en la nueva legislación.

Otra de las novedades introducidas tiene que ver con la previsión de políticas de formación y capacitación del personal al servicio de las Administraciones públicas, siempre en materia de igualdad de mujeres y hombres. Una formación que, subraya la ley, ha de hacerse desde un enfoque feminista (Artículo 9 bis). Se profundiza igualmente en una de las principales demandas durante estos años de vigencia de la ley de 2007, que es la de hacer realidad una representación equilibrada en los órganos directivos y colegiados. A este respecto el artículo 11 de la nueva ley compromete a cada consejería, organismo público y entidad de derecho público, vinculado o dependiente de la Administración pública andaluza, con la garantía de una representación equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de titulares de órganos directivos.

La ley avanza del mismo modo en el ámbito de la contratación pública, mediante una directriz a los órganos de contratación para que introduzcan en los pliegos cláusulas a favor de aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, tengan la marca de excelencia o desarrollen medidas destinadas a lograr

la igualdad de oportunidades, cuenten con protocolo de acoso sexual y por razón de sexo, así como que las medidas de igualdad aplicadas permanezcan en el tiempo y mantengan la efectividad, de acuerdo con las condiciones que reglamentariamente se establezcan”. (Artículo 12) Del mismo modo, se prohíbe ahora que la Administración formalice contratos o subvencione a personas físicas o jurídicas “condenadas por alentar o tolerar prácticas laborales consideradas discriminatorias por la legislación vigente, durante un plazo de cinco años desde la fecha de la condena por sentencia firme. Sin perjuicio de lo establecido en las normas reguladoras de los contratos del sector público” (Artículo 13) Además de estas nuevas normas que pretenden priorizar la contratación pública con empresas particularmente sensibles a la igualdad de género, la ley incorpora un buen número de preceptos de naturaleza programática para poner a disposición del logro de la igualdad las políticas de fomento empresarial (artículo 60).

Otra de las importantes novedades introducidas por la ley tiene que ver con las políticas de igualdad en el ámbito educativo. La primera es la exigencia de que todos los centros andaluces elaboren un Plan de Igualdad de Género que recoja las actuaciones en materia de igualdad, coeducación y prevención de la violencia de género que estos lleven a cabo (Artículo 15). De la misma forma, la nueva ley compromete a la administración educativa andaluza con la elaboración unos criterios generales de selección de materiales que han de ser puestos en conocimiento de la comunidad educativa y las empresas territoriales (Artículo 16.2). De nuevo en este ámbito se otorgan nuevas competencias al Instituto Andaluz de la Mujer, quien participará en la elaboración anual de un informe destinado al Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres, sobre el tratamiento de la igualdad en los materiales educativos utilizados en el sistema educativo andaluz.

En cualquier caso, y sin lugar a dudas, el aspecto más controvertido de la nueva legislación tiene que ver con el régimen de sanciones administrativas previsto por la misma, que contempla multas de hasta 120000 euros para las infracciones muy graves. A este respecto, la nueva ley enumera una lista prolija de ilícitos administrativos, otorgando al Instituto Andaluz de la Mujer importantes competencias en este ámbito sancionador, tal y como subrayó la portavoz parlamentaria socialista durante el debate en el pleno<sup>1</sup>. Este aspecto, de hecho, fue el centro la discusión parlamentaria y el que, a la postre, ha determinado la retirada de su apoyo por parte del grupo parlamentario Unidos Podemos, desde el cual se ha calificado a esta ley como “ley mordaza andaluza” por las amplias potestades sancionatorias que la misma otorga,

---

<sup>1</sup> DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA Núm. 119 X LEGISLATURA 25 de abril de 2018, p. 61.

como veremos, sobre la libertad de expresión<sup>2</sup>. El Gobierno andaluz, por medio de su consejera de Igualdad y políticas sociales, defendió el nuevo régimen sancionador, insistiendo en su importante función disuasoria, en concreto, en que con el mismo lo que se pretende “es trabajar inicialmente la información en la concienciación, en el ámbito social y de la empresa, para después poder incidir en los cambios que se deben producir”<sup>3</sup>.

Desde luego, algunas de las conductas que han sido tipificadas por el legislador bien pueden situarse dentro de lo que es ya una inequívoca reacción restrictiva del ordenamiento jurídico con respecto al derecho a la libertad de expresión, que no sólo ha tenido sus efectos en nuestra legislación penal, y en la interpretación de la misma, a través de la idea de discurso del odio, sino también en la progresiva atribución a la administración de potestades sancionatorias frente a aquellos discursos que se entienden, por dañinos, extramuros de la libertad de expresión<sup>4</sup>.

Situándose en esta línea, la nueva ley andaluza tífica como falta grave, por ejemplo “la realización de campañas de publicidad o anuncios que utilicen el cuerpo de las mujeres o partes del mismo como reclamo publicitario, desvinculado del producto anunciado, o que utilicen la imagen de las mujeres asociada a comportamientos que justifiquen o inciten a la prostitución o a la violencia contra ellas” (artículo 76, e), o como muy grave, el empleo de un lenguaje discriminatorio o la transmisión de mensajes o imágenes estereotipadas de subordinación de las mujeres a los hombres o de desigualdad entre ambos sexos en los medios de comunicación social de Andalucía (Artículo 77, c).

En cualquier caso, la disposición más polémica de la nueva ley es aquella que considera como falta grave el “organizar o desarrollar actos culturales, artísticos o lúdicos que, por su carácter sexista o discriminatorio por razón de sexo, vulneren los

---

<sup>2</sup> Si bien durante el debate parlamentario, este grupo, también manifestó, por medio de la intervención de su portavoz, la diputada Gómez Corona, su decepción por el carácter “meramente programático” de la ley. Algo a lo que también hizo alusión el Consejo Consultivo quien puso el acento en su informe sobre: “La abundancia de principios, objetivos y enunciados programáticos sin fuerza vinculante desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de la ciudadanía sobre la eficacia real de las disposiciones de superior rango” DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA Núm. 119 X LEGISLATURA 25 de abril de 2018, p. 54.

<sup>3</sup> DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA Núm. 119 X LEGISLATURA 25 de abril de 2018, p. 43.

<sup>4</sup> Como no podría ser de otra manera, la propia ley deja claro a este respecto que cuando los hechos considerados por la administración pudieran considerarse constitutivos de delito, el órgano competente tendrá que dar traslado al Ministerio fiscal, sin proseguir el procedimiento administrativo, hasta que no haya un pronunciamiento judicial. Del mismo modo, la sanción penal excluirá en estos casos la responsabilidad administrativa, y en caso de no ser objeto de censura penal, los hechos probados durante el juicio sí podrán dar lugar a sanciones en el ámbito administrativo (Artículo 73)

derechos previstos en esta ley o justifiquen o inciten a la prostitución o a la violencia de género”. Los aspectos criticables de esta disposición son, desde luego, varios. En primer lugar, es cuestionable el efecto invisibilizador que pueda tener del colectivo de las prostitutas una normativa que restringe de forma severa la posibilidad de llevarse a cabo encuentros en los que ellas puedan dar a conocer su situación y plantear sus necesidades. Discutible es también, desde el punto de vista jurídico, que la incitación o justificación de una conducta que ahora mismo no es considerada ilícita en nuestro ordenamiento pueda ser susceptible de una sanción administrativa.

En todo caso, el aspecto más controvertido de este precepto, y sobre el que se planean serias dudas acerca de su constitucionalidad, tiene que ver con el límite que este impone a un derecho con encaje constitucional explícito y diferenciado de la libertad de expresión, como es el derecho a la libertad artística. Al moverse en el ámbito de la figuración y, sobre todo, al ser exponente de una actividad radicalmente creativa y libérrima, la libertad artística requiere, para ser re-cognoscible como derecho, un ámbito de absoluta libertad tanto durante el proceso de creación del artista, como a la hora de transmitir o divulgar el resultado del mismo. Si los límites a la libertad de expresión en una sociedad democrática han de superar un estricto juicio de proporcionalidad y atender siempre a la necesaria tutela de otros valores, los de la libertad artística serán siempre mucho más difíciles de admitir y ello si tomamos en consideración esa idea de figuración presente en la misma, como también, el propio hecho de que la irreverencia, es decir, el potencial cuestionamiento de una determinada moralidad mayoritariamente asumida, está tan vinculado a la comprensión de este derecho que el mismo resulta irreconocible si el legislador, o cualquier poder público, limita este tipo de expresiones.

A este respecto, conviene señalar que nada impide, como la propia ley que aquí comentamos hace, instar a las administraciones públicas para que promuevan unas manifestaciones artísticas frente a otras, y ello sobre la base de que las primeras puedan servir para consolidar en la sociedad valores, en este caso el de la igualdad, con los que los poderes públicos tienen un compromiso específico. Sin embargo, distinto es la posibilidad de sancionar aquellas manifestaciones artísticas que, como en este caso, promuevan o justifiquen una realidad que, sin ser ilícita, es considerada por el legislador como una patología social. Sobre este precepto, el más discutido sin duda de la ley que entra en vigor casi coincidiendo con el fin de la legislatura, sobrevuelan serias dudas acerca de su constitucionalidad.