

Guía para la adopción de medidas de acción positiva en el ámbito de la cultura

Fátima Anllo Vento (coord.)



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

FÁTIMA ANLLO VENTO (COORDINADORA)

BELÉN ÁLVAREZ CABRERA
ROCÍO MENA JIMÉNEZ
MAGDALENA SUÁREZ OJEDA
ROSARIO TUR AUSINA

PRESENTACIÓN
YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ
Directora del CEPC

GUÍA PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2022



Catálogo general de publicaciones oficiales

<https://cpage.mpr.gob.es/>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2022:

© Fátima Anllo Vento (Coordinadora)

© Belén Álvarez Cabrera

© Rocío Mena Jiménez

© Magdalena Suárez Ojeda

© Rosario Tur Ausina

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

Twitter @cepcgob

© CLÁSICAS Y MODERNAS

NIPO EN PDF: 091-22-060-2

Realización: Área de Publicaciones del Centro de Estudios Políticos
y Constitucionales.

Impreso en España - *Printed in Spain*

*Agradecimiento a Lucía Cureses
por su colaboración en la edición del texto.*

ÍNDICE

Presentación	7
<i>Yolanda Gómez Sánchez</i>	
Introducción: sentido y objetivos de la guía	9
<i>Fátima Anllo Vento</i>	
Abreviaturas	13

PRIMERA PARTE: CULTURA, DEMOCRACIA Y ACCIONES POSITIVAS

Capítulo I. Políticas culturales democráticas y acciones positivas	17
<i>Fátima Anllo Vento</i>	
1. Telón de fondo.....	17
2. La Ley de Igualdad en contexto	19
3. La cultura en el marco de la Administración pública	20
4. El fin último de las políticas culturales democráticas	21
5. La desigualdad de las mujeres en la cultura	26
6. Mujeres y cultura en la Ley de Igualdad	30
7. Resistencias del “poder cultural” frente a las acciones positivas ...	33
8. Estrategias para el cambio social y acciones positivas.....	36
Capítulo II. Cultura, democracia e igualdad de género: marco conceptual y normativo	41
<i>Rosario Tur Ausina</i>	
1. Cultura, democracia e igualdad de género. Conceptos y estrategias	41
2. Cultura e igualdad de género. Marco normativo de referencia.....	43
3. Igualdad real y efectiva de mujeres y hombres. La igualdad de oportunidades en la cultura	48

4. Acciones positivas para la igualdad de género en la cultura	51
5. Toma de decisiones y participación equilibrada de mujeres y hombres en la cultura	54
6. Interseccionalidad y discriminación múltiple	56
7. El impacto de género en la cultura	59
8. Eficacia y obligatoriedad de las políticas de género	61

**SEGUNDA PARTE:
ORIENTACIONES PARA LA APLICACIÓN
DE LAS ACCIONES POSITIVAS EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA**

Capítulo III. Aplicación de acciones positivas en la contratación administrativa en la cultura	67
<i>Magdalena Suárez Ojeda</i>	
1. El impacto de la contratación en igualdad en la cultura.....	67
2. La contratación administrativa y el impacto de género.....	77
3. Planes de igualdad y auditorías y registros retributivos.....	89
4. Recursos en materia de contratación pública.....	92
Capítulo IV. Acciones positivas en las ayudas, subvenciones, premios, becas y certámenes culturales	97
<i>Belén Álvarez Cabrera y Rocío Mena Jiménez</i>	
1. Introducción	97
2. Ayudas y subvenciones.....	99
3. Becas, premios y certámenes	143

Presentación

Yolanda GÓMEZ SÁNCHEZ
Directora del CEPC

Como directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) me alegra poder presentar la *Guía para la adopción de medidas de acción positiva en el ámbito de la cultura* que recoge las aportaciones de cinco especialistas, Fátima Anllo Vento (que, además, ha coordinado la obra), Belén Álvarez Cabrera, Rocío Mena Jiménez, Magdalena Suárez Ojeda y Rosario Tur Ausina y en la que se analizan los diferentes aspectos y posibilidades de la aplicación de las acciones positivas en el ámbito de la cultura.

En el último lustro, el CEPC, además de mantener y continuar con el legado de décadas de trabajo realizado en este Centro (con relevantes actividades de investigación, excelentes publicaciones y la impartición de un Master en Derecho Constitucional cuya calidad supera las fronteras de nuestro país), hemos acometido nuevas iniciativas para cubrir espacios menos explorados en sus actividades. Respecto de este último objetivo, una de nuestras líneas preferentes ha sido trabajar sobre los muy diversos aspectos y enfoques relacionados con el estudio de la igualdad y, especialmente, de la igualdad de mujeres y hombres. Este objetivo se ha materializado en tres logros que considero relevante señalar. El primero es la creación de un Laboratorio de Igualdad-Equality-Lab que promueve, acoge y difunde la investigación académica multidisciplinar sobre igualdad. El segundo logro, complementario del anterior pero, a la vez, con su propio horizonte, ha sido la creación de una nueva revista, *IgualdadES*, que ha venido a sumarse a las siete que ya se editan por el Centro (junto a otras dos en cuya edición colaboramos). *IgualdadES* tiene el objetivo de publicar trabajos científicos sobre diferentes aspectos y problemas que afecten a la igualdad desde la perspectiva de las Ciencias Jurídicas, las Ciencias Sociales y las Humanidades. Finalmente, hemos creado un nuevo premio a tesis doctorales, el Premio Clara Campoamor, que, con carácter anual desde 2019, se otorga a la mejor tesis doctoral en materia de igualdad.

Para fortalecer la consecución de nuestros objetivos en el campo del estudio e investigación sobre igualdad de mujeres y hombres hemos venido fortaleciendo las relaciones con otras instituciones, asociaciones y centros que trabajan en materia de igualdad. En este contexto el CEPC ha realizado diversas actividades de colaboración con Clásicas y Modernas, asociación para la igualdad de mujeres y hombres en la cultura, que ha puesto de manifiesto la importancia de sumar esfuerzos con diferentes agentes para la consecución de niveles de igualdad entre mujeres y hombres cada vez mayores. Entre estas varias actividades, debo citar el seminario que, con el título *Políticas de acción positiva en el ámbito de la cultura*, se celebró el 24 y 25 de marzo de 2022 en la sede del CEPC, inaugurado por el ministro de Cultura y Deportes, D. Miquel Iceta y que contó con la participación de juristas, especialistas del

ámbito de la cultura y representantes de asociaciones integradas en el Observatorio de Igualdad de Género en el ámbito de la cultura del Ministerio de Cultura y Deporte.

Esta Guía, editada por el CEPC, forma parte, por tanto, de un proyecto más amplio de Clásicas y Modernas para el análisis y promoción de una política cultural dirigida específicamente a conseguir la igualdad de las mujeres en el relevante campo de la cultura. Recordemos como el artículo 44.1 de la Constitución establece que los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura a la que todos tienen derecho. Esta previsión constitucional debe ser interpretada a la luz del artículo 1.1, 9.2 y 14 CE que reconocen y regulan, respectivamente, el valor igualdad, la igualdad real y efectiva y la igualdad formal y la prohibición de discriminación.

Las previsiones constitucionales han tenido un amplio desarrollo legislativo en España, tanto como consecuencia de la recepción del Derecho de la Unión Europea como por la producción interna estatal y autonómica. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI) abrió, sin duda, en el ámbito estatal, un camino sólido que ha permitido cambios de gran relevancia en las políticas públicas. La LOI estableció obligaciones para el conjunto de los poderes públicos y de las administraciones respecto a los objetivos de igualdad de mujeres y hombres en general y en ámbitos concretos como el de la cultura. Lejos queda una interpretación formalista de la igualdad y, específicamente, de la igualdad de mujeres y hombres, que limitaba extraordinariamente el alcance de la acción de los poderes públicos. Actualmente, por el contrario, la interpretación de la Constitución, de la legislación y de la jurisprudencia habilita y fundamenta políticas públicas de gran calado transformador. Sin duda, este es el caso de las políticas en el ámbito de la cultura, que pueden tener efectos muy positivos para erradicar la desigualdad de las mujeres en este campo.

Por otro lado, ha quedado ampliamente confirmada en nuestro país la constitucionalidad de la aplicación de acciones positivas, tanto en el plano legislativo como jurisprudencial. La redacción dada por el Tratado de Ámsterdam al artículo 119.4 incorporó al Derecho originario de la UE, con la directa repercusión en el Derecho de los Estados miembros, la cláusula habilitadora para la aplicación o mantenimiento por estos de medidas de acción positiva destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales. Siguiendo esta previsión y sin perjuicio de la regulación de otros ámbitos (por ejemplo, arts. 32.3 y 43), la Ley 3/2007 contempló, en el artículo 26.2 e), la posibilidad de que los poderes públicos adopten específicamente para la cultura medidas de acción positiva al establecer que los organismos, agencias, entes y demás estructuras de las administraciones públicas que, de modo directo o indirecto, configuren el sistema de gestión cultural deben desarrollar diversas actuaciones, entre las que, en concreto, se incluye la de adoptar medidas de acción positiva para la creación y producción artística e intelectual de las mujeres, propiciando el intercambio cultural, intelectual y artístico, tanto nacional como internacional, así como la suscripción de convenios con los organismos competentes. Con base en estas previsiones, la Guía que me honro en presentar elabora una reflexión certera sobre las políticas de acción positiva para la cultura.

Con la edición de esta Guía el CEPC continúa su labor de promoción de la igualdad de mujeres y hombres tanto en general como en ámbitos específicos, en este caso, en el de la cultura. Felicito a las autoras por su trabajo en esta Guía y por su apoyo en la defensa de la igualdad de mujeres y hombres.

Introducción: sentido y objetivos de la guía

FÁTIMA ANLLO VENTO,
presidenta de Clásicas y Modernas

La guía que aquí se presenta hunde sus raíces en el nacimiento del Observatorio de Igualdad de Género en el ámbito de la cultura del Ministerio de Cultura y Deporte¹ y en el estudio que sobre la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI) se impulsó desde él. El observatorio se creó en 2019 sobre las bases de una gobernanza colaborativa que integrase al Ministerio y al conjunto de asociaciones de mujeres en la cultura que venían desarrollando su actividad en diversos sectores culturales. En ese momento estaban presentes CIMA (Asociación de mujeres cineastas y de medios audiovisuales), Clásicas y Modernas (Asociación para la igualdad de mujeres y hombres en la cultura), MM (Mujeres en la Música) MAV (Asociación de mujeres en las artes visuales contemporáneas) y MIM (Asociación de mujeres de la industria de la de la música)

El primer objetivo que se propuso fue establecer un plan y una agenda en los que trabajar para promover iniciativas de política cultural orientadas a alcanzar la igualdad para las mujeres en la cultura. Pero, antes de actuar sobre la realidad era necesario conocerla, establecer un diagnóstico de la situación y un análisis de la eficacia que la LOI y las herramientas que esta ofrece para intervenir sobre la desigualdad había operado en el campo de la cultura.

Fue así como se puso en marcha un estudio que pretendía evaluar la aplicación de la Ley en el ámbito de la cultura y la capacidad de las medidas y acciones llevadas a cabo para introducir cambios y transformar la realidad. Puesto que se impulsaba

¹ ANLLO, F. *et al.* *Informe sobre la aplicación de la Ley de Igualdad en el ámbito de la cultura en el marco competencial del Ministerio de Cultura y Deporte*, Ministerio de Cultura y Deporte, Madrid, 2020. Accesible en <https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:e2da2c11-5e2d-40c7-bbb6-b536f4ba9d88/informe-igualdad-completo.pdf>

desde el Ministerio de Cultura y Deporte, departamento que asume la articulación de las políticas culturales del Estado, se optó por comenzar la revisión con una investigación en profundidad de la propia institución y todas las que a ella están vinculadas.

La metodología propuesta aunaba extensión en el tiempo y profundidad en los parámetros de análisis. Solo estudiando la situación del periodo previo y posterior a la aprobación de la Ley sería posible entender su impacto. Y, solo analizando con suficiente amplitud los procesos y factores que intervienen tanto en el diseño de las políticas culturales como en su traslación a acciones y programas concretos, existía la posibilidad de identificar, por un lado, las decisiones que habían tenido un efecto positivo en la promoción de la igualdad, y por el otro aquellos fenómenos estructurales que impiden que la participación de las mujeres en la cultura tenga lugar con las mismas oportunidades y condiciones de igualdad de las que gozan los hombres. Con esos objetivos en mente, el estudio analizó a lo largo de diecinueve años —el tiempo comprendido entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2018— los discursos normativos en relación con la igualdad en la cultura, el acceso al poder de las mujeres en el marco de la gobernanza de las políticas culturales, la presencia y representación de las mujeres en las actividades, acciones y programas en las que estas se despliegan y, por último, la igualdad en el empleo. Todo ello en el marco competencial de Ministerio del Cultura y Deporte.

Los datos son exhaustivos y las conclusiones muchas, si bien varían en función de los procesos y del ámbito concreto de que se trate. Diferente es la situación que afecta al campo de los museos y las artes visuales, la que tiene lugar en el contexto del libro y la lectura, en el territorio de las artes escénicas y de la música o la intervención en las industrias relacionadas con el cine o el audiovisual. Cada entorno tiene sus singularidades y características peculiares respecto al principio de igualdad.

Pero entre los muchos resultados, hay dos que destacaron por encima del resto y que, sin duda, guardan una relación estrecha entre sí. En lo que se refiere a la aplicación y el uso de los muchos recursos y herramientas que la Ley proporciona para hacer realidad su objetivo de igualdad en la cultura, se constató que se ha interiorizado la aplicación del principio de presencia equilibrada de las mujeres en la toma de decisión de las instituciones culturales, aunque el éxito al llevarlo a la práctica ha sido desigual. Sin embargo, se hizo evidente que las medidas adoptadas se habían mostrado ineficaces para equilibrar la representación de las mujeres en la programación de las entidades culturales o el acceso de estas como beneficiarias de ayudas o determinados incentivos. Esta falta de presencia de las mujeres en la oferta cultural es un hecho recurrente en esta y otras muchas investigaciones realizadas. No obs-

tante, en algunos casos se han producido mejorías, pero a un ritmo muy lento y con periodos de pequeños avances y retrocesos.

Todo ello mueve a la convicción de que “dejadas las cosas a su ser”, a su evolución natural —tal como defienden algunos agentes culturales, en especial los hombres que integran de forma abrumadoramente mayoritaria el poder de legitimación artística y cultural— el periodo de tiempo necesario para hacer realidad un derecho fundamental como la igualdad entre mujeres y hombres es inaceptable para una sociedad democrática como la española.

La otra observación clave resultante del estudio fue la indiferencia y falta de aplicación de otro de los instrumentos de intervención que la LOI proporciona para intervenir en los casos en que la realidad se muestra refractaria al cambio. Nos referimos a las acciones positivas o acciones afirmativas, que en el caso de la cultura acarrea en determinados casos el establecimiento de cuotas. Aunque recurrir a ellas en el sector de la cultura resulta en muchos casos controvertido, las acciones positivas tienen la ventaja de implantar y obtener directamente el resultado deseado —mayor participación de las mujeres en la oferta cultural— sin tener que esperar a que la sociedad evolucione por sí misma y a que el tiempo y los cambios culturales nos lleven con el tiempo al mismo puerto (o no). Además, como se expondrá más adelante, las experiencias llevadas a cabo demuestran que su aplicación ejerce de mecanismo catalizador de cambios culturales perdurables.

En paralelo, se ha constatado que tanto quienes ocupan puestos con responsabilidad en políticas culturales como las personas que están al frente de los departamentos jurídicos de Administraciones públicas y entidades privadas, son reticentes a aplicar políticas y redactar normativas que incorporen acciones positivas. En unas ocasiones, por falta de conocimiento técnico sobre la aplicación de los instrumentos jurídicos, en otras por miedo a que puedan ser contestadas o recurridas.

Desde Clásicas y Modernas, asociación para la igualdad de mujeres y hombres en la cultura, conscientes de estas realidades, pusimos en marcha, en colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) un programa para aumentar el conocimiento sobre las acciones positivas en el marco de la cultura con un doble objetivo. En primer lugar, para facilitar la articulación de políticas culturales que las contemplan cuando la desigualdad de las mujeres sea patente en el entorno en el que operen, pero también para orientar sobre la redacción de las normativas que les han de dar cauce y soporte jurídico.

Una de las acciones de dicho programa fue la organización del seminario “Políticas de acción positiva en el ámbito de la cultura” que se celebró en marzo de 2022 en

el CEPC con presencia de eminentes juristas y representantes del mundo de la cultura, incluidas todas las asociaciones integrantes del Observatorio de Igualdad de Género en el ámbito de la cultural del Ministerio de Cultura y Deporte. Otra de ellas es precisamente la edición de esta guía que pretendemos que sea un recurso eficaz para contrarrestar las reticencias que aún subsisten.

La guía está estructurada en dos partes. En la primera, Rosario Tur Ausina y yo misma realizamos una aproximación conceptual a la función de las acciones positivas en el contexto de las sociedades democráticas avanzadas y en el marco de las políticas culturales. La segunda parte proporciona orientaciones para la elaboración y redacción de normativas que incorporen acciones positivas en el ámbito de la cultura. Magdalena Suárez Ojeda desarrolla las posibilidades de aplicar acciones positivas en la contratación administrativa de la cultura mientras Belén Álvarez Cabrera y Rocío Mena Jiménez hacen lo propio en el marco de las ayudas, subvenciones, becas, premios y certámenes culturales.

El conjunto de las Administraciones públicas tiene el deber, tal como establece de forma imperativa la LOI, de adoptar todos los mecanismos a su alcance para hacer efectiva la igualdad de las mujeres en la cultura. En un contexto donde permanecen discriminaciones estructurales y difusas que impiden que las mujeres estén presentes en la cultura en condiciones de igualdad es fundamental utilizar todos los recursos que la Ley y una democracia robusta ponen a nuestro alcance.

A ese fin va destinada esta guía.

Abreviaturas

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española de 1978
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 18 de diciembre de 1979
CSW	Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948
EIGE	Instituto Europeo para la Igualdad de Género
ICAA	Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales
INMUJERES	Instituto de las Mujeres
IDH	Índice de Desarrollo Humano
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LITND	Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación
LODA	Ley Orgánica 1/2022, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación
LOI	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad y efectiva de mujeres y hombres
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público

ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RDRGS	Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

PRIMERA PARTE:

Cultura, democracia y acciones positivas

Políticas culturales democráticas y acciones positivas

FÁTIMA ANLLO

1. Telón de fondo

En 2011 la oficina de investigación científica de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa de los Estados Unidos (DARPA) organizó un congreso sobre *neurociencia de las narrativas* como parte de un programa interesado en conocer los efectos de contar historias en el ser humano en el marco de las acciones militares. Una de las principales conclusiones fue que, para el cerebro humano, escuchar una historia es prácticamente lo mismo que vivirla: tal es el poder de la narrativa.

Las narrativas se construyen sobre textos y relatos. Algunos son orales y otros escritos. Puede tratarse de textos literarios —novelas, ensayos, poemas— o guiones cinematográficos, textos periodísticos o argumentos de videojuegos, *copys* de anuncios o *posts* en Facebook, Instagram o Twitter. Otros relatos se articulan a partir de imágenes. Los conjuntos de imágenes reproducidas en todo tipo de medios también constituyen narrativas. Por último, están los hechos. Las secuencias de hechos se pueden leer también como textos, nos cuentan cosas, nos dicen algo de las personas, los grupos, las comunidades o las sociedades en las que tienen lugar.

Y todas esas narrativas, textos y relatos son el material a partir del cual las personas vamos levantando una imagen de quiénes somos, construyendo nuestra propia visión del mundo, interpretando la realidad y perfilando un futuro posible. Con ellos se abren ventanas a mundos y experiencias desconocidas, pero en ellos están también inscritos los valores, los prejuicios, los estereotipos de las personas y las comunidades que los emiten.

En realidad, el conjunto de relatos a que nos vemos expuestos en un momento y tiempo dados, y aquellos que a su vez lanzamos al mundo, es lo más cercano a la au-

téntica idea de cultura en su acepción más amplia. Es esa cultura soterrada, que se resiste a ser aprehendida y desentrañada —y por eso mismo enormemente difícil de ser contestada— sobre la que se levantan las discriminaciones estructurales y difusas que enmarcan la vida de las mujeres.

“Filósofos, poetas, moralistas, todos, parecen hablar con la misma voz para llegar a la conclusión de que la mujer, mala por esencia y naturaleza, siempre se inclina hacia el vicio. Yo, que he nacido mujer, pensaba que sería muy improbable que tantos hombres preclaros, tantos doctores de tan hondo entendimiento y universal clarividencia hubieran podido discurrir de modo errado y en tantas obras. Este solo argumento bastaba para llevarme a la conclusión de que todo aquello tenía que ser verdad, si bien mi mente, en su ingenuidad e ignorancia, no podía llegar a reconocer esos grandes defectos que yo misma compartía sin lugar a duda con las demás mujeres”.

“Hay que evitar que el relato de la mujer que sufre sea el único relato posible, que esa figura femenina siga marcando el canon hegemónico. Para que las creadoras y las espectadoras puedan romper con ese ir y volver de la pelota, es necesario que tengan acceso a contar sus historias y producir nuevas imágenes. Basta de mujeres muertas, malditas y aterrorizadas. Es hora de que sus hijas reescriban sus mitos”.

A estos dos textos escritos por mujeres los separan más de seiscientos años. El primero es una reflexión de Christine de Pizan en su libro “La ciudad de las damas”² en el que se aprecia cómo la exposición repetida a un mismo relato —la maldad de las mujeres— lleva a hacerle dudar de su propia experiencia vivida y a concluir que la opinión que el mundo “culto” ha desarrollado de ellas ha de ser cierta. El segundo es una columna de opinión de Amanda Mauri a propósito del reciente estreno de la película “El agua” de la directora Elena López Riera³. En ella llama nuestra atención sobre la construcción cultural de la idea de la mujer sufriente; de como el imaginario popular y la historia del arte y la literatura han ido elaborado con mitos y representaciones de mujeres malditas “*un susurro que parte la noche y pasa de madres a hijas. Y el consejo siempre es el mismo: cuidado*”⁴.

Seiscientos años de diferencia que han sido testigos de la modernidad, la ilustración, la eclosión del conocimiento científico, la industrialización, el desarrollo tecnológico y la llegada de la inteligencia artificial no han sido capaces de dismantelar las

² PIZAN, C., *La ciudad de las damas*, Editorial Siruela, Madrid, 2000, p. 64.

³ MAURI, A., “Las hijas de la mujer ahogada” en *Tribuna, El País*, 15-11-2022, p. 12.

⁴ *Ibid.*

narrativas de una cultura patriarcal hegemónica que perpetúa la idea de que la maldad y el sufrimiento son inherentes a las mujeres.

Estas narrativas suponen un enorme lastre y limitan la posibilidad de que mujeres y niñas elaboren sus personalidades y proyectos de vida en libertad, pero tienen el mismo efecto en niños y hombres, condicionados igualmente por relatos unívocos a los que se ven abocados.

Toda política cultural de igualdad ha de pasar inexorablemente por ampliar el repertorio de relatos disponibles en el que mujeres y hombres puedan mirarse, pero esa posibilidad exige la incorporación de la voz de las mujeres en condiciones de igualdad para construir narrativas que amplíen, enriquezcan y abran el mosaico donde escoger en libertad.

2. La Ley de Igualdad en contexto

La aprobación en marzo de 2007 de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI), supuso para la igualdad de las mujeres en el Estado español el año de la gran transformación. Es verdad que no todo comenzó ahí, sino que era la culminación y síntesis de otros muchos desarrollos legislativos. Ya existían normas en muy diversos ámbitos que ponían el foco en la protección de los derechos de las mujeres y en la creación de las condiciones para que tuvieran su traducción efectiva.

Tal como se menciona en el apartado II de la exposición de motivos, *“El pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente”*. Desgraciadamente, a pesar del impulso que supuso la aprobación de la LOI, aquella afirmación certera en 2007 sigue vigente hoy, 15 años después.

Es cierto que se han producido importantes avances. Un mayor porcentaje de mujeres ocupan puestos de responsabilidad en los centros de la toma de decisiones de la vida política, económica y social y la protección de las condiciones de vida de las mujeres se encuentra reforzada. Y, sin embargo, permanecen aun firmemente anclados en la realidad social estereotipos, prejuicios, sesgos que en conjunto conforman los mecanismos estructurales y difusos que discriminan la existencia de las mujeres. Las condiciones del mundo siguen marcadas por “privilegios y poder para un sexo e incapacidades a para el otro” si echamos mano de la famosa frase con la que John Stuart Mill hacía su firme defensa de la *igualdad perfecta* en “La esclavitud femenina” hace ya más de 150 años.

Son innumerables los estudios y estadísticas que constatan la desigualdad en nuestro país, en Europa y a nivel planetario. Índices como el *Informe de Brecha de Género Global*, proporcionado por el Foro Económico Mundial (desde 2006), el *Índice de Desigualdad de Género* que aportan las Naciones Unidas (desde 2009) o el *Índice de Igualdad de Género* de la Unión Europea (desde 2013), sitúan la desigualdad en cifras iguales o por encima al 32%. Es decir, las vidas de las mujeres transcurren en circunstancias que les obligan a hacer frente a un tercio más de dificultades, costes y limitaciones. Pero, además, hay que llamar la atención sobre la fragilidad de los logros y la poca estabilidad de los avances. Cualquier situación de crisis, afectará indefectiblemente más a las mujeres, haciendo retroceder las igualdades aparentemente conquistadas. La Gran Recesión iniciada en 2008, la pandemia por COVID de 2019 a 2021 y ahora la guerra de Ucrania han impactado considerablemente más en las mujeres. Si en 2020 se estimaba que serían necesarios 100 años para alcanzar la igualdad de mujeres y hombres, en 2021 esta cifra había retrocedido hasta los 136 años⁵.

Es en este contexto de contumaz resistencia de la realidad a la igualdad de las mujeres es en el que se torna fundamental hacer una revisión de las herramientas jurídicas de las que disponemos para acelerar los cambios, al tiempo que evaluamos su eficacia. Es una exigencia de las mujeres del presente en nombre propio, pero, también, y de forma fundamental, en el de nuestras hijas y las generaciones futuras. Casi un siglo y medio más de desigualdades para ellas resulta un contrato social inaceptable.

3. La cultura en el marco de la Administración pública

Entre las muchas discriminaciones que impactan la vida de las mujeres, el presente texto centra su atención de forma específica en la desigualdad de las mujeres en el marco de la cultura institucionalizada en España.

Las políticas culturales están emprendidas fundamentalmente por las Administraciones públicas denominadas culturales, aunque no solo. El Ministerio de Cultura⁶, las consejerías de cultura de las Comunidades Autónomas, las concejalías de cultura de ayuntamientos o los departamentos de cultura de diputaciones o cabildos son los prin-

⁵ WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Gender Gap*, Insight Report, 2022, p. 5.

⁶ Se utilizará la denominación Ministerio de Cultura para facilitar la lectura como término que resume la acción del gobierno en dicha materia, a sabiendas de que en diversos periodos las competencias en cultura han sido asumidas por departamentos ministeriales que sumaban otros ámbitos de actuación como educación y/o deporte.

cipales promotores de las acciones culturales en el Estado español. A estos centros fundamentales en materia de cultura se suman otras muchas Administraciones como las que intervienen en asuntos exteriores, acción social o en el mundo de la comunicación pública.

En el ámbito institucional, la acepción de un concepto tan polisémico como la cultura es restringido. Lo es así en España y en la mayoría de los países que disfrutan de instituciones culturales. En todos los casos su marco de actuación abarca el patrimonio cultural y el conjunto de las artes. Así, el patrimonio monumental, paisajístico e inmaterial, los museos y archivos, las culturas tradicionales, las artes plásticas, el cine y el audiovisual, la música, el teatro, la danza, el circo y los libros, las lenguas y la literatura concentran la mayor parte de la intervención pública en cultura.

La cultura entendida de tal forma es considerada en el ordenamiento jurídico español una actividad de interés general. Así queda recogido en diversas leyes⁷: en la Ley de Asociaciones, Ley de Mecenazgo, Ley de Fundaciones y en la Ley del Voluntariado, entre otras. Aunque en ellas la enumeración de actividades difiere en algunos puntos, la cultura se menciona expresamente en todos los casos.

4. El fin último de las políticas culturales democráticas

Toda política pública se dirige a un fin que justifica su existencia. La dedicación de recursos públicos a una actividad debe realizarse en todo caso y circunstancia en favor del interés general. Como menciona Acosta⁸ *“El concepto de interés general opera como cláusula que justifica no sólo la actividad de las Administraciones Públicas, sino la existencia misma del propio Estado”*. En este sentido, el hecho de que la cultura sea considerada un bien de interés general, justifica la existencia de estructuras para canalizar la intervención del Estado en este campo mediante la articulación de políticas culturales.

Sin embargo, la obligatoriedad de intervenir en un ámbito concreto no establece la dirección y el sentido que han de perseguir tales políticas. El marco general de los

⁷ Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación; Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

⁸ ACOSTA, P. “El interés general como principio inspirador de las políticas públicas” en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 41, 2016 [accesible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=417023]

objetivos y fines que deben orientar la acción pública en materia de cultura queda delimitado por diversos principios y normas.

Dos son los principales preceptos a los que se suele recurrir en la práctica totalidad de los textos de política cultural para justificar su sentido y existencia. Si hablamos en términos globales, el artículo más citado es el art. 27.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)

“Artículo 27.

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”.

Si, por otro lado, centramos la atención en nuestro país, el art. 9.2 del título preliminar de la CE que desarrolla ese mismo derecho nos ofrece el principal argumento para sostener que los poderes públicos están impelidos a intervenir en el ámbito de la cultura:

“Artículo 9.

*2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la **participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.***

Es de especial interés destacar algunos aspectos de este artículo. Por una parte, en él se insta a los poderes públicos a intervenir en todos los ámbitos que integran la experiencia humana —la vida política, económica, cultural y social—. Con ello justifica la necesidad de disponer de instituciones y políticas culturales. Al mismo tiempo, establece que las acciones que se pongan en marcha han de ser tales que resulte de ellas una realidad donde todas las personas disfruten de la cultura en libertad e igualdad. Pero, además, para que ello sea posible, obliga no solo a los poderes públicos a proporcionar las condiciones necesarias para que esos derechos se alcancen de forma efectiva, sino a intervenir sobre todas aquellas barreras que puedan estar limitando o impidiendo que determinadas personas o grupos de personas dispongan de sus derechos plenamente. Entre ellos a retirar los obstáculos de todo orden que impiden que las mujeres puedan estar presentes en la cultura institucional con total libertad e igualdad.

Pero hay un punto que resulta espacialmente abierto, tanto en el art. 27.1 DUDH y del art. 9.2 CE cuya interpretación da lugar a aproximaciones muy diversas a la hora

de establecer las metas y objetivos concretos de las políticas culturales: “*tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad*”, “*facilitar la participación de todos los ciudadanos en la (...) vida cultural*”. La idea de tomar parte, de participar es excesivamente ambigua y puede interpretarse de formas muy dispares, lo que establece una demarcación aparentemente borrosa para el fin último de las políticas culturales. En realidad, la forma que adopte la participación está en la base de los dos grandes paradigmas de las políticas culturales vigentes: la *democratización cultural* y la *democracia cultural*. Llamamos la atención sobre un detalle: tanto en la DUDH como en el art. 9.2 CE se indica la necesidad de facilitar la participación **en** la vida cultural y no **de** la vida cultural. Parece un aspecto sin importancia, pero no lo es. Sobre ello volveremos más adelante.

Ahora bien, el artículo más citado a la hora de establecer el sentido y la dirección de las políticas culturales es el art. 44 CE:

“Artículo 44.

*1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el **acceso a la cultura**, a la que todos tienen derecho”.*

Es una frase recurrente y comúnmente aceptada en cualquier texto de políticas culturales a la hora de fijar su fin último: “**promover el acceso de las personas a la cultura en condiciones de igualdad y libertad**” ha quedado como la idea fuerza, de síntesis, que ha de prevalecer por encima de cualquier otra. Sea cual sea el partido político en el poder, el programa de gobierno o el nivel de la Administración de que se trate, no parece ponerse en cuestión esa finalidad. Tanto que ha devenido casi en lugar común, en idea que se repite como una letanía sin deparar en su transcendencia, terminando por avalar cualquier acción y significar más bien poco.

Conviene profundizar en su significado y, más aún, en las implicaciones de éste. Aunque no resulte aparente, en realidad el texto establece como objeto finalista de las políticas públicas la difusión del canon hegemónico entre la población. Ese es el efecto real de utilizar la expresión “promover el acceso a la cultura”. Acceder supone entrar, abrir la puerta a la población a algo que le resultaba ajeno o le estaba vedado; lleva implícita la existencia previa de un objeto valioso, definido, concreto y delimitado —el Arte, la Cultura— cuya distribución equitativa y en libertad sería la finalidad última de la política cultural. Y ese objeto de enorme valor que las instituciones han de propagar entre la población casi como la buena nueva, aquello que se considera que debe ser el núcleo de las políticas culturales es el canon, la destilación histórica del “modelo de

características perfectas”, del “tipo ideal” en palabras de la Academia de la Lengua. Ese canon que quienes lo constituyen fijan desde sus puestos de poder de legitimación artística y cultural, esperan que sea divulgado —e interiorizado— por el conjunto de la población. En realidad, esa línea de actuación es la que subyace en las políticas de democratización cultural que fueron iniciadas, entre otros, por André Malraux en la Francia en los años sesenta, unas políticas que abogaban por llevar lo mejor al mayor número.

Pero, como ya se ha expuesto más arriba, no se pueden ignorar dos hechos: las creaciones culturales, sean estas novelas, canciones, pinturas, películas, sinfonías, o —ya en tiempos más recientes—, diseños, grafitis o videojuegos, proyectan las visiones del mundo, las cosmovisiones, los valores e inquietudes de quienes las producen. En conjunto, las creaciones culturales construyen y ofrecen al mundo relatos y narrativas para explicar, interpretar o comprender la realidad y la propia existencia desde la perspectiva de quien les ha dado vida. Tampoco puede obviarse que tanto quienes han dado lugar a la mayoría de las obras y propuestas culturales como quienes integran del poder cultural de legitimación artística —el que con sus elecciones y opinión marca el canon, establece la idea de calidad y excelencia— ha estado y está constituido en su gran mayoría por hombres. En los primeros 20 años del siglo XXI, más del 83% de los puestos de dirección artística de las 50 principales instituciones culturales públicas del Estado Español han estado ocupados por hombres⁹.

La realidad es que la gran mayoría de los relatos, narrativas y repertorios culturales a los que pueden recurrir las personas para elaborar sus particulares visiones del mundo, de sí mismas y construir un proyecto de vida propio y autónomo, se han concebido desde las experiencias vitales de los hombres. En ellos las singulares vivencias de las mujeres han sido excluidas o ignoradas.

En una ocasión escuché a una escritora contar que en gran medida había adquirido su comprensión del mundo desde la literatura. Los libros le habían permitido acercarse a entender asuntos como la experiencia de la muerte, la guerra o el poder. Pero el día que quiso ser madre y recurrió a la literatura para elaborar una idea de la maternidad a la que acogerse para anticipar lo que ello supondría, no encontró donde mirar. En las mismas lecturas que le habían abierto al mundo, las madres eran siempre vistas con los ojos de sus autores masculinos, con admiración, pero alabando su entrega, los cuidados con los que generosamente habían sido obsequiados. Ese era el canon de la maternidad que encontraba en la literatura: el de la buena madre, la madre abnegada

⁹ ANLLO, op. cit., nota 1, p. 6.

que asume su rol con modestia y hace de la dedicación a la familia y los hijos el sentido de su vida.

En definitiva, la asunción más extendida de que las políticas culturales deben centrarse fundamentalmente en el **acceso a la cultura**, en las políticas democratizadoras de la cultura, se sustenta sobre la aceptación de la preeminencia de la difusión del canon, de la primacía de la calidad construida desde el poder de legitimación cultural, del derecho de la ciudadanía a **participar de** unos repertorios culturales elaborados fundamentalmente por los hombres.

Frente a esta lectura predominante sobre el sentido de las políticas culturales, hay otra mucho más potente, rica y estimulante desde el punto de vista de la profundización democrática, de la realización de los Derechos Humanos y del desarrollo de la igualdad. Nos referimos a la que recoge la CE en el primer apartado, del primer artículo de su título primero. Esa frase con la que inicia su acercamiento a los derechos de la persona:

“TÍTULO I

De los derechos y deberes fundamentales

Artículo 10.

*1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el **libre desarrollo de la personalidad**, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.*

Tanto este artículo de la CE como el art. 22 DUDH —*“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y **al libre desarrollo de su personalidad**”*— asumen que en la protección de la dignidad de la persona y el derecho al libre desarrollo de la personalidad se integran y subsumen todos los demás derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Solo si se han hecho efectivos todos los derechos de la persona, si se disfruta de forma efectiva y en condiciones de igualdad de los recursos económicos suficientes para una vida digna, si se dispone de acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, ... y si están satisfechos los derechos culturales, es posible que tenga lugar ese proceso por el que cada persona escoge libremente con autonomía la visión de sí misma y establece el curso de su proyecto de vida.

Poner en el centro de las políticas culturales el derecho al libre desarrollo de la personalidad es un objetivo finalista en sí mismo, tanto para el proyecto democrático como para la realización de unas políticas culturales de igualdad. En este caso, el objetivo fundamental de la acción cultural pública es doble. Por una parte, los poderes públicos han de propiciar que el repertorio cultural, el conjunto de relatos y narraciones disponibles sea lo más amplio, rico y diverso, que incorpore todas las perspectivas y visiones del mundo. Ese horizonte solo será posible si se incorpora la voz de las mujeres, si se hace realidad que **participen en** la elaboración de la cultura en condiciones de igualdad. El otro requisito fundamental será crear las condiciones para que todas las personas, hombres y mujeres, puedan exponerse a esa paleta amplia y diversa de narrativas a partir de las cuales hacer sus propias elecciones. En este sentido, unas políticas culturales de igualdad no representan un acto de justicia y equidad para con las mujeres sino una oportunidad real y efectiva para el desarrollo libre de la personalidad de todas y cada una de las personas, más allá de los estereotipos y sesgos que condicionan nuestra existencia.

5. La desigualdad de las mujeres en la cultura

Al igual que sucede en las restantes esferas de la vida social, en el marco de la cultura institucional persiste una gran desigualdad con respecto a la presencia de las mujeres. La existencia de factores de discriminación estructural se ha constatado en múltiples estudios e investigaciones llevados a cabo por asociaciones de mujeres en la cultura, en las instituciones y en el entorno académico¹⁰. La desigualdad afecta tanto a los procesos de diseño, elaboración y gobernanza de las políticas culturales como a la presencia de las mujeres en las propias acciones y actividades culturales desarrolladas por las administraciones públicas e incluso al empleo.

En el estudio ya citado, uno de los estudios más amplios llevados a cabo recientemente¹¹, que analiza la presencia de las mujeres en el marco competencial del Ministerio de Cultura a lo largo de casi veinte años, la desigualdad de las mujeres en los diversos campos de la cultura queda patente en múltiples manifestaciones.

¹⁰ En la página del Observatorio de Igualdad de Género en el ámbito de la Cultura perteneciente al Ministerio de Cultura y Deporte se informa sobre diversos estudios e informes del propio Observatorio y de las asociaciones de mujeres integradas en él. Asimismo, se accede a recursos estadísticos (Igualdad en cifras) y a las unidades de igualdad dentro de la Administración General del Estado. <https://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/mc/espacio-de-igualdad/observatorio-igualdad-genero-cultura.html>

¹¹ ANLLO, op. cit., nota 1, p. 6.

Una de las expresiones más preocupantes de la desigualdad estructural es que la sociedad española pierde gran parte del del capital invertido en formar y desarrollar el talento de las mujeres. Aunque la presencia de mujeres en las carreras artísticas y humanísticas de las que se nutren fundamentalmente las profesiones culturales es mayoritaria (en cifras cercanas al 60% en el periodo comprendido entre 2001 y 2021); aunque ellas terminan en mayor porcentaje y en menor tiempo, se produce una enorme brecha en su incorporación al mercado de trabajo y en la conversión de su capital creativo en obras y producciones intelectuales y artísticas que ingresen en los entornos profesionales formales y circulen por el espacio público.

Así, el porcentaje de primeras obras registradas por mujeres en el Registro de la Propiedad Intelectual supera poco más de un tercio (36,5%) y ha retrocedido por efecto de la pandemia por COVID 19. En la misma línea, solo una de cada cuatro personas titulares de derechos en las entidades de gestión de derechos de autor (CEDRO, DAMA, SGAE, VEGAP...) y de derechos afines es una mujer. Es uno de los fenómenos que requerirían de atención urgente e inmediata por parte de los poderes públicos. Es necesario identificar los sesgos y barreras que tejen el entramado de esta brecha. Un país no se puede permitir desperdiciar un capital creativo tan valioso y en el que ha invertido tanto en desarrollar.

La falta de igualdad también alcanza al poder de las mujeres en la toma de decisiones y en la gobernanza de las políticas culturales. Esto afecta tanto al poder político ejecutivo que asumen quienes ocupan altos cargos en las Administraciones públicas, como al poder de participación en la gobernanza de las políticas culturales canalizado a través de los órganos colegiados que le dan cauce (los jurados, los consejos asesores, las comisiones para la evaluación de las ayudas y subvenciones o los patronatos de entidades y entes públicos culturales). Los datos muestran que, por regla general, a mayor capacidad de decisión e importancia de las decisiones a las que hacen frente los órganos colegiados, el porcentaje de mujeres presentes es menor, aunque se observan signos de evolución positiva desde la aprobación de la LOI. En especial, los jurados han alcanzado la paridad en todos los campos artísticos desde 2009, aunque las personas que resultan reconocidas por ellos solo lo han hecho a partir de 2018.

Menos halagüeñas son las cifras al poner el foco en la participación de las mujeres en las acciones que llevan a cabo las instituciones culturales en el marco de sus políticas. Entre las muchas actividades que realizan las Administraciones públicas en todos los niveles —local, autonómico y central— para cumplir con sus responsabilidades, estas conservan y exhiben el patrimonio que atesoran sus museos, bibliotecas y archivos; compran nuevas obras con las que enriquecen sus colecciones; conceden ayudas

a la creación y realización de actividades y proyectos culturales; conceden reconocimientos y premios; producen y exhiben espectáculos; promueven orquestas y compañías públicas que estrenan, interpretan y programan conciertos y todo tipo de obras escénicas; difunden la cultura y la creación española en el exterior...

Pues bien, la presencia de las mujeres en las acciones, proyectos, programas e intervenciones públicas, tanto en las obras presentadas o creaciones mostradas como en los perfiles profesionales que las llevan a cabo, dista mucho de ser equilibrada.

Para dimensionar el fenómeno aportamos algunas cifras significativas extraídas de estudios recientes¹²:

- En las primeras dos décadas del siglo XXI, de las casi 700 obras adquiridas por el Museo del Prado, tan solo 3 fueron de autoría femenina. Es decir, a pesar del déficit de representación de mujeres en la colección del Prado, no se ha considerado prioritario compensarla con nuevas compras. Durante ese mismo periodo, solo dos exposiciones temporales se han dedicado a mostrar en exclusiva la obra de mujeres y de la totalidad de exposiciones organizadas únicamente el 26% han tenido al frente a comisarias.
- Por lo que se refiere al arte contemporáneo, el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía en ese mismo periodo compró obra a 840 artistas de los que solo el 19,5% eran mujeres, aunque en los años 2017-2018 de la serie se ha alcanzado la paridad en las adquisiciones.
- Si nos atenemos al precio de las obras, la brecha salarial entre mujeres y hombres en las compras del MNCARS entre 2000 y 2018 fue del 63,7% en el caso de artistas españolas y del 57% en el de las extranjeras.
- En el lustro 2014-2019, entre los veinte principales centros de arte contemporáneo españoles, solo el 31% de las exposiciones individuales fueron de obras de mujeres¹³.
- Los programas de fomento de hábitos lectores en los centros públicos en los que se invita a escritores y escritoras actuales para presentar a la población escolar de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) obras de literatura clásica y

¹² Todos los datos aportados están extraídos de ANLLO, op. cit., nota 1, p. 6. Se aportan referencias de los que proceden de otros estudios.

¹³ INFORME MAV #19, Comparativa de autoría de exposiciones individuales en diferentes museos y centros de arte en España (2014-2019), respecto a los informes: INFORME MAV #5 (1999-2009) e INFORME MAV #12 (2010-2013), enero 2020, p. 4 [accesible en <https://mav.org.es/wp-content/uploads/2020/01/INFORME-MAV-19-FINAL.pdf>]

sus propias creaciones muestran una participación de un 76,4% de escritores y de un 23,6% de escritoras. A su vez en el 89% de los casos las obras que se presentan son de autoría masculina.

- Solo el 29,4% de las actividades de promoción internacional en ferias de autores y autoras españoles en las que participa el gobierno español tienen como beneficiarias a mujeres.
- En el ámbito del teatro, el 80% de los estrenos a cargo de las unidades artísticas y festivales internacionales de teatro dependientes del gobierno central, tienen a mujeres como autoras de las obras y solo el 19% ha sido dirigido por directoras de escena.
- En los teatros públicos estatales y autonómicos solo el 22% de los espectáculos han sido escritos y el 25% dirigidos por mujeres¹⁴.
- Por lo que se refiere al ámbito de la música las cifras de obras estrenadas de autoras en centros artísticos y festivales internacionales dependientes del Ministerio de Cultura desciende al 13%. Dentro de la programación habitual de las orquestas sinfónicas en España, públicas en su práctica totalidad, en la temporada 2018/2019, el 1% de las obras y el 5% de las autorías eran de compositoras¹⁵.
- Solo el 11% de los perfiles artísticos (composición, libreto, coreografía, dramaturgia, dirección musical, dirección de coro, escenografía, vestuario e iluminación) de las obras estrenadas en el Teatro Real y el Teatro de la Zarzuela en las primeras décadas del siglo XXI han sido asumidos por mujeres.
- La danza, el ámbito escénico más feminizado, muestra cifras más equilibradas cuando se observa la programación de los principales teatros públicos de titularidad autonómica o central. En esos casos el 53% de las coreografías de los espectáculos presentados en sus programaciones de temporada han correspondido a mujeres. Sin embargo, esas cifras son mucho menos amables si observamos las direcciones artísticas y los estrenos de las principales compañías nacionales: la Compañía Nacional de Danza y el Ballet Nacional de España. En

¹⁴ PASTOR, et al. *¿Dónde están las mujeres en las artes escénicas?, Temporada 2018-2019*, Edición: Clásicas y Modernas, 2020, p. 16. [accesible en <https://clasicasymodernas.org/wp-content/uploads/2020/09/2a-EDICION-DONDE-ESTAN-LAS-MUJERES-DIGITAL.pdf>]

¹⁵ PASTOR, P. et al. *¿Dónde están las mujeres en la música sinfónica?, 2ª edición*, temporada 2018-2019, editado por las asociaciones Clásicas y Modernas y Mujeres en la Música, 2022. [accesible en https://clasicasymodernas.org/wp-content/uploads/2022/11/Donde_estan_las_mujeres_en_la_Musica_Sinfonica_CyM_AMM_col_FSgae_%202018-2019.pdf]

esos casos, durante los primeros diecinueve años del siglo XXI, el 85,3% del tiempo, los dos centros artísticos han estado bajo la dirección de un hombre o, lo que es lo mismo, únicamente el 14,7% del tiempo han tenido al frente a directoras artísticas. Asimismo, durante ese tiempo, el número de estrenos coreografiados por mujeres en dichas compañías supuso tan solo al 18,2% del total.

- Un elemento significativo que pone de manifiesto el caso de la danza es que cuando las mujeres han ocupado las direcciones artísticas los estrenos han sido paritarios (41% mujeres y 59% hombres). Por el contrario, cuando los hombres han asumido las direcciones artísticas los estrenos han correspondido en un 84% a coreógrafos reduciéndose las obras de autoría femenina al 16%. Ello supone la constatación de la importancia de que las mujeres puedan alcanzar los máximos puestos de legitimación artística a la hora de hacer presentes las obras de autoría femenina en las programaciones y nuevas producciones.

Estos son solo algunos apuntes. Aunque el seguimiento de diversos parámetros sugiere una tendencia a la mejoría, la situación de partida y el ritmo del cambio no mueven especialmente al optimismo.

6. Mujeres y cultura en la Ley de Igualdad

Para hacer frente a la desigualdad de las mujeres en el ámbito de la cultura, la LOI aborda en su art. 26 de forma específica las actuaciones que han de llevar a cabo con carácter imperativo —“desarrollarán”— todas las organizaciones y estructuras de naturaleza pública que forman parte del sistema cultural, con el objetivo de que la igualdad de trato entre mujeres y hombres sea una realidad efectiva también en el ámbito cultural. Por su importancia para el objeto y ámbito de aplicación de esta Guía, reproducimos el artículo en su integridad:

“Artículo 26. *La igualdad en el ámbito de la creación y producción artística e intelectual.*

1. Las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán por hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en todo lo concerniente a la creación y producción artística e intelectual y a la difusión de la misma.

2. Los distintos organismos, agencias, entes y demás estructuras de las administraciones públicas que de modo directo o indirecto configuren el sistema de gestión cultural, desarrollarán las siguientes actuaciones:

- a) Adoptar iniciativas destinadas a favorecer la promoción específica de las mujeres en la cultura y a combatir su discriminación estructural y/o difusa.
- b) Políticas activas de ayuda a la creación y producción artística e intelectual de autoría femenina, traducidas en incentivos de naturaleza económica, con el objeto de crear las condiciones para que se produzca una efectiva igualdad de oportunidades.
- c) Promover la **presencia equilibrada** de mujeres y hombres en la oferta artística y cultural pública.
- d) Que se respete y se garantice la **representación equilibrada** en los distintos órganos consultivos, científicos y de decisión existentes en el organigrama artístico y cultural.
- e) Adoptar medidas de **acción positiva** a la creación y producción artística e intelectual de las mujeres, propiciando el intercambio cultural, intelectual y artístico, tanto nacional como internacional, y la suscripción de convenios con los organismos competentes.
- f) En general y al amparo del artículo 11 de la presente Ley, todas **las acciones positivas** necesarias para corregir las situaciones de desigualdad en la producción y creación intelectual artística y cultural de las mujeres”.

Se han subrayado las referencias en el artículo a dos de los principales instrumentos de promoción de la igualdad que atraviesan de forma transversal la Ley: *el principio de presencia equilibrada* y *las acciones positivas*.

El primero queda apuntado en el “Capítulo II: *El principio de presencia equilibrada en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella*”. En él establece que todas las Administraciones públicas atenderán a este principio a la hora de nombrar a personas para ocupar puestos directivos y de designar integrantes de tribunales o comisiones de selección o de órganos colegiados tales como los comités de personas expertas o comités consultivos, nacionales o internacionales.

Es importante señalar que la disposición adicional primera detalla específicamente qué se entiende por presencia equilibrada: “*a los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni*

sean menos del cuarenta por ciento". Es decir, siempre que exista una relación 60/40 entre los dos sexos se considerará que existe equilibrio o paridad.

Las acciones positivas son la otra herramienta fundamental para la promoción de políticas culturales en igualdad. De hecho, de todos los instrumentos que se citan expresamente en el art. 26 LOI es al que se refiere con mayor énfasis. Se intuye en quienes lo redactaron la fuerte convicción de su eficacia como instrumento acelerador para lograr la igualdad entre mujeres y hombres en el entorno cultural.

Las acciones positivas quedan definidas en al art. 11 LOI.

“Artículo 11. Acciones positivas.

1. Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso.

2. También las personas físicas y jurídicas privadas podrán adoptar este tipo de medidas en los términos establecidos en la presente Ley”.

La función principal de las acciones positivas —también denominadas acciones afirmativas y algunas de ellas conocidas vulgarmente como políticas de cuotas— es actuar como mecanismos aceleradores, catalizadores del cambio y la transformación social hacia una igualdad real. Sin embargo, aún hoy son objeto de considerable controversia y existen todavía importantes resistencias para llevarlas a cabo.

El mencionado estudio sobre la aplicación de la LOI en el ámbito de la cultura puso de manifiesto que, con carácter general, puede decirse que el principio de presencia equilibrada se ha incorporado con cierta normalidad en la Administración pública. Se asume la necesidad de que las mujeres accedan en condiciones de igualdad al poder y a la toma de decisiones en el ámbito de las políticas culturales. Al menos en lo que denominamos el *poder ejecutivo* —puestos con capacidad de decisión política— o el *poder de participación* en la gobernanza de las políticas culturales a través de órganos colegiados como los patronatos, jurados, consejos o comisiones para la concesión de ayudas y subvenciones. Aunque no se alcance en todos los casos la relación 60/40 que la Ley exige, al menos sí se observa la interiorización de su conveniencia. Escapa de este consenso quienes constituyen el *poder cultural o poder de legitimación artística*. Este abarca a todas aquellas personas que para desarrollar sus programaciones y actividades intervienen de forma directa en la selección de obras y artistas dentro de la oferta disponible. En realidad, es el poder que crea, ratifica o modifica el canon. En

conjunto, el sistema cultural acepta que la función principal de las políticas culturales es hacer accesible la Cultura, el Arte a la ciudadanía, lo que lleva implícita la asunción de un sujeto —el poder de legitimación cultural y artística— sobre el que recae la responsabilidad de la definición y designación del objeto. Cuestionar la composición del poder de legitimación artística y cultural sería tanto como negar el valor incuestionable del objeto mismo: del Arte y la Cultura.

La actitud ante la adopción de medidas de acción positiva es bien diferente. La investigación evidenció que son instrumentos a los que prácticamente no se ha recurrido y que han sido ignorados a la hora de poner en marcha acciones contra la desigualdad y la discriminación de las mujeres en el sector cultural. En general ha existido un amplio rechazo a la aplicación de acciones positivas como instrumento para la promoción de políticas culturales de igualdad en el ámbito cultural.

7. Resistencias del “poder cultural” frente a las acciones positivas

Los argumentos para desestimar las acciones positivas en el marco de las políticas culturales de igualdad son múltiples y las principales resistencias proceden, como en el caso anterior, de quienes ocupan los puestos que concentran mayor poder cultural o de legitimación artística.

“Es el poder con capacidad de designar lo bueno y lo malo, la belleza y la fealdad; el que confiere el sentido, en definitiva. Quienes forman parte de él reciben el sobrenombre de gatekeepers, “guardianes de la puerta”, los que ocupan el ápice de los sistemas artísticos. Ellos definen lo que es, rechazan lo que no es. De sus elecciones y decisiones depende la posibilidad de pasar a formar parte del Olimpo de los Dioses. La dimensión mayúscula de su poder es demarcar el impreciso espacio del Arte. Establecen el canon y han conseguido reducir la producción artística de las mujeres a la “mirada femenina”. De ellos deriva la idea de calidad y excelencia que orienta la acción (in)cuestionable de la mayor parte de las instituciones culturales y a las que se apela para justificar todas sus decisiones. Sus relatos son asumidos por la sociedad en su conjunto, incluidas las mujeres, y su poder legitimador es tal que solo a su lado existe un futuro posible. Su juicio otorga, en definitiva, reconocimiento, valor y precio”¹⁶.

¹⁶ ANLLO, F. “Muro discursivo del poder de legitimación artística frente a las políticas de acción positiva” en *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, Universidad de Cádiz, nº 22, 2021, p. 70. [accesible en <https://revistas.uca.es/index.php/periferica/article/view/8433/8412>]

Lo conforman las personas al frente de las direcciones artísticas de instituciones y entidades culturales públicas y privadas. Programan, eligen y compran obras, seleccionan intérpretes, editan publicaciones, impulsan nuevas producciones, forman parte de jurados... A mayor reconocimiento y renombre de la institución, mayor poder de legitimación. Y viceversa. También el mundo académico relacionado con los campos artísticos y quienes ejercen la crítica o programan en medios de comunicación forman parte de este grupo. Como ya se ha destacado es el poder más refractario y resistente a la incorporación de las mujeres en el marco de la cultura. En el presente siglo la representación femenina dentro del poder cultural no llega al 20%¹⁷.

Este grupo recurre a diversos discursos para oponerse a la instauración de acciones positivas, pero de todos ellos destacan cuatro:

1. No pueden implantarse porque no hay suficientes mujeres para cubrir la cuota mínima del 40% y realizar programaciones paritarias.
2. La programación, la selección de artistas y obras no es una cuestión de género es una cuestión de calidad.
3. La implantación de políticas de acción positiva interferiría con la libertad artística de quienes ocupan puestos de dirección artística.
4. La introducción de políticas de acción positiva en este campo sería inconstitucional.

Todos estos argumentos pueden ser contestados. La experiencia y la casuística acumuladas son ya lo suficientemente amplias como para demostrar que todas estas reticencias están ancladas en prejuicios que se han mostrado falsos.

Con respecto al primero, como ya se ha destacado, en los centros de formación superior de carreras artísticas y humanidades la mayoría del alumnado es femenino, termina los estudios en menor tiempo y con calificaciones más altas y, sin embargo, una vez acabados sus estudios, las mujeres encuentran enormes dificultades para incorporarse al mercado de trabajo y transformar la capacitación que han desarrollado en producción creativa dentro del sistema. Es difícil determinar cuáles son los factores tras este fenómeno, pero lo que es evidente es que el substrato existe. Múltiples experiencias llevadas a cabo para lograr participaciones paritarias en actividades y territorios que en principio parecían imposibles de alcanzar, han puesto en evidencia que las mujeres están ahí pero que para el poder de legitimación artística son invisibles. Como no se cuenta con ellas no van desarrollando la experiencia y el reconocimiento que

¹⁷ ANLLO, Op. cit., nota 1, pp. 146-154.

merecen. La obligatoriedad de implantar programas y actividades paritarias les da la visibilidad y la proyección que requieren y merecen.

El recurso a la calidad es un argumento que tiene cada vez menor peso. La calidad es un constructo social que depende de factores como el contexto, la perspectiva, la ideología y las características de quienes observan, dentro de las cuales se enmarca el género. Esos factores explican que obras o artistas que en su momento fueron ignorados hayan pasado a primer plano en otros momentos de la historia o que, por el contrario, los sótanos estén llenos de obras de artistas que gozaron de fama y reconocimiento en vida y luego la perdieron. Pero, sobre todo, este discurso asume que el principal fin de las políticas culturales democratizadoras es elaborar y difundir el canon bajo el principio de libre acceso de la ciudadanía a la cultura e ignora que, por encima él, se sitúa la obligación de los Estados de crear las condiciones que hagan realidad el libre desarrollo de la personalidad de las personas. Las políticas de acción positiva son especialmente eficaces para lograr el objetivo de ampliar y enriquecer las narrativas a los que pueda exponerse la población al incorporar las singulares visiones del mundo del otro 50% de la población.

Se rechaza también la obligatoriedad de que quienes ocupan puestos de dirección artística tengan que contar por igual con mujeres y hombres al programar sus actividades y proyectos culturales. Se considera una intromisión inaceptable en la libertad e independencia de las direcciones artísticas. Desde luego, cuando nos situamos en el marco de la intervención cultural pública esta actitud entra en contradicción con los principios más elementales de las políticas públicas. Bien es verdad que muchas de estas personas confieren a sus programaciones la categoría de “obras” y quisieran para ellas protección similar a la de las creaciones artísticas para llevarlas a cabo sin restricciones ni cortapisas. Pero conviene destacar, por una parte, que la programación es la herramienta básica y fundamental en la gestión administrativa de las políticas culturales y que ha de desarrollarse en el contexto de otras muchas limitaciones normativas: sometimiento a un presupuesto, respeto a los convenios sectoriales, leyes de espectáculos, Ley de Contratos del Sector público (LCSP) o aceptación estricta de las normas de riesgos laborales, entre otras muchas. Por otro lado, conviene también recordar a este respecto que la LOI es imperativa y de obligado cumplimiento y exige en su art. 26.2.c *“promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la oferta artística y cultural pública”*. No es una opción.

En este sentido, somos muchas las personas que consideramos necesario incorporar de forma explícita en las normativas de política cultural de las Administraciones públicas en sus distintos niveles —ministerios, comunidades autónomas, diputaciones, cabildos y municipios— la obligación de cumplir con políticas paritarias: en la distribución de las ayudas y subvenciones, en la programación de festivales, teatros,

museos, auditorios y demás centros culturales, en la política de compras y de encargos de nuevas producciones —que debería ser equilibrada también en dimensión y cuantía económica—. En este mismo sentido, en las convocatorias para cubrir los puestos de dirección artística de centros culturales públicos, las programaciones paritarias deberían incorporarse como condición *sine qua non* en los pliegos de condiciones para la presentación de los proyectos artísticos de las candidaturas.

Por último, se refiere que las acciones positivas pueden ser discriminatorias e inconstitucionales. Se cuestiona que su aplicación a procesos como la contratación de obras, productos o servicios artísticos, en el marco de políticas de ayudas y subvenciones o en políticas de reconocimiento, podrían acarrear situaciones de discriminación a las que hace referencia el art. 14 de la CE, o que pueden entrar en colisión con los principios de seguridad jurídica o de *“igualdad, mérito y capacidad”* por los que han de regirse la selección de personas en el marco de las administraciones públicas y que quedan plasmados en los arts. 23 y 103 CE.

Se quiere plantear la existencia de una colisión entre el art. 9.2 CE— *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*—con el art. 14— *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

Sin embargo, las acciones positivas están amparadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), por la CE y por la propia LOI. Así ha quedado recogido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: *“No toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación”*. Ahora bien, para que las normas que incluyen acciones positivas se consideren amparadas por el art. 9.2 CE y no sean denunciadas u objeto de recurso, deben reunir una serie de requisitos y acompañarse de una *“justificación objetiva y razonable (...) en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”*.

8. Estrategias para el cambio social y acciones positivas

Con carácter general dos son las líneas estratégicas para promover cambios sociales desde la acción pública y hacer frente a problemas colectivos. Una plantea como

objetivo introducir un cambio “cultural” en la población, modificar los valores y significados atribuidos a determinadas actitudes y comportamientos. En definitiva, se propone actuar sobre los relatos y narrativas que los sustentan. Un ejemplo de esta línea de actuación son las campañas orientadas a modificar la opinión pública sobre algún problema concreto: la inseguridad vial, fumar, o la violencia machista. Son políticas que pretenden modificar la perspectiva del problema como punto de partida para cambiar nuestro comportamiento.

La otra se enfoca a actuar directamente sobre las conductas o los comportamientos mediante normativas limitativas de obligado cumplimiento. La prohibición de fumar en lugares públicos, la obligación de llevar el cinturón de seguridad o la restricción al uso de bolsas de plástico en los centros comerciales, todas ellas son ejemplos de esta segunda opción de intervención pública para el cambio social. La primera actúa sobre percepciones y creencias, la segunda directamente sobre acciones. La primera es más lenta, pero también más perdurable. La modificación de la percepción del problema suele llevar aparejado el cambio en la conducta.

Pero también es cierta la ecuación inversa: que en muchas ocasiones una cosa lleva a la otra, que la imposición de limitaciones o la obligatoriedad de sustituir unas acciones por otras nuevas trae como consecuencia directa la modificación de la percepción del problema. Ahora parece una temeridad no ponerse el cinturón de seguridad o nos escandaliza ver películas de no hace tantos años donde se fumaba en las aulas o en los hospitales. En ese sentido, la introducción de estas normativas actúa, como ya hemos dicho, como catalizadores y aceleradores de cambios sociales necesarios.

Para promover la igualdad de las mujeres en el mundo de cultura existe la posibilidad de aplicar esas mismas dos líneas estratégicas. Un número importante de personas, especialmente quienes ocupan puestos de legitimación artística, defienden la idea de ir introduciendo un progresivo cambio cultural que traerá consigo la incorporación “natural” de las mujeres en lugares de donde han sido tradicionalmente excluidas. Un ejemplo de ello es la dirección de orquesta. En la temporada 2018-19 solo el 5% de los conciertos de las orquestas sinfónicas en España fueron dirigidos por una mujer¹⁸. Para Félix Palomero, actual director técnico de la Orquesta Nacional de España “es sólo cuestión de tiempo que las hoy estudiantes terminen de equilibrar la balanza”¹⁹ porque “los cambios profundos se producen desde la base de la enseñanza”, aun-

¹⁸ PASTOR, op. cit. Nota 16, p. 24.

¹⁹ GARCÍA-ROSADO, B. “La norma sin ley de las mujeres directoras” en *La lectura, revista cultural del diario EL MUNDO*, 16 de septiembre de 2022, pp. 40-42.

que alcanzar el nivel de excelencia parece condición necesaria pero no suficiente para superar prejuicios y estereotipos, como apunta Llorenç Caballero, director de Ibermúsica: *“Mujeres con talento para dirigir siempre ha habido. Lo que faltaba eran oportunidades reales que les permitieran desarrollar sus capacidades. De nada sirve que Isabel Rubio haya llegado a la final de las pruebas de la dirección asistente de la Filarmónica de Berlín si los programadores permanecemos impasibles”*. Para Marin Aslop, pionera en la dirección de orquesta y la primera mujer en asumir como titular la dirección de una gran orquesta en Estados Unidos, la respuesta es clara: *“No hay mejor argumento que ver a una mujer en el podio. Ahí se acaban las preguntas”*.

La otra opción, la que representan las acciones positivas, supone implantar políticas que favorezcan de forma específica la presencia de las mujeres “para corregir situaciones de patente desigualdad de hecho respecto de los hombres” mientras dicha situación de discriminación persista y de forma razonable y proporcionada. Ello puede aplicarse a través de diversos mecanismos como el reforzamiento de la participación de mujeres mediante baremos o, también, estableciendo cuotas que aseguren su representación en un porcentaje determinado. Esta última opción permite cumplir a un tiempo dos objetivos. Por una parte, es la mejor garantía de que la voz de las mujeres se incorporará en condiciones de igualdad al repertorio de narrativas disponibles al que podrá exponerse la población. Con ello las políticas culturales cumplen, como ya se ha argumentado, con su función preeminente de favorecer el libre desarrollo de la personalidad de la población en su conjunto. Al mismo tiempo, asegurar su mera presencia es, como ya hemos dicho, un factor acelerador del cambio cultural necesario para hacer efectiva la igualdad de mujeres y hombres en la cultura, tal como exige la legislación española.

Un ejemplo de la eficacia de las acciones positivas es la política seguida en los últimos años por parte del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) dependiente del Ministerio de Cultura y Deportes. Junto a otras medidas de apoyo decidido al cine producido por mujeres desde 2018, el ICAA ha establecido una reserva presupuestaria para películas dirigidas exclusivamente por mujeres. El porcentaje ha crecido desde el 20% de 2020 al 35% de las partidas en 2021 y 2022. Bien es verdad que las ayudas del ICAA no son suficientes para hacer realidad la producción de una película, pero suponen un sello de reconocimiento, un punto de partida que en muchas ocasiones es clave para la necesaria entrada de otros agentes en su financiación: televisiones, plataformas, inversores... No hay más que acercarse a la cartelera o a los premios de los principales festivales españoles e incluso internacionales —el Oso de Oro de la Berlinale le fue concedido en 2022 a Carla Simón por su película “Alcarràs” — para apreciar la eclosión y el éxito del cine hecho por mujeres. Pero, si es im-

portante su incorporación con fuerza al mercado, lo es más el hecho de que con sus películas han llegado a las pantallas nuevos temas y tratamientos distintos de los que proporcionaba el cine realizado por hombres. “Las niñas”, “Cinco lobitos” o “El Agua”, por citar tan solo algunas, son buen ejemplo de ello.

En definitiva, la articulación y redacción de medidas de acción positiva en el marco de las políticas culturales en los casos en los que la discriminación de las mujeres es estructural y manifiesta, acarrea importantes consecuencias para la profundización y desarrollo democráticos. En primer lugar, actúan como aceleradoras del cambio hacia sociedades más igualitarias y democráticas. Pero en segundo lugar, asegura que el repertorio cultural se enriquezca con nuevos relatos, narrativas y visiones del mundo alternativas, nuevos sustratos para hacer realidad el libre desarrollo de la personalidad de mujeres y hombres.

Cultura, democracia e igualdad de género: marco conceptual y normativo

ROSARIO TUR AUSINA

1. Cultura, democracia e igualdad de género. Conceptos y estrategias

El Preámbulo de la Constitución Española de 1978 (CE) dispone como objetivo básico de nuestro sistema político *“Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo”*, para lo cual se debe *“proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”*. Se muestra así una visión integral y humanista sobre el desarrollo de las personas, que encaja con el deber de promover *“el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”*. Solo así será posible *“establecer una sociedad democrática avanzada”*.

La cultura es un bien básico para el libre y digno desarrollo de la persona. A través de la cultura se recogen, fomentan y transmiten valores, con una clara vocación transformadora. Y por ello el art. 44 CE señala que *“los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho”*, pues existe un especial y claro compromiso para las administraciones.

La cultura se sitúa en el centro de las políticas públicas de cualquier país, pues es un eje transversal en cualquier sociedad que mejora y enriquece la calidad de vida de la ciudadanía, como ha señalado Naciones Unidas, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en 2015 (ODS). Para la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la cultura ayuda a la construcción de sociedades *“inclusivas, innovadoras y resistentes”*. Además, la propia Unión Europea ha subrayado el enorme potencial que tiene la cultura, por su amplitud, fluidez y versatilidad, para promover en particular la igualdad de mujeres y hombres (así lo señalan las Conclusiones adoptadas por la Presidencia en noviembre de 2020).

La cultura no es sólo una mera actividad individual de entretenimiento, sino que se sitúa en el mismo epicentro de la “política” con mayúsculas, es decir, la política como aquel amplio espacio que comprende lo público y lo privado y donde la ciudadanía, en su conjunto, pero desde la pluralidad y lo diverso, configura su proyecto social de vida, generando una especie de puente entre culturas artísticas distintas (intercultural). La cultura se integra en este concepto de “política”, y desde ella adquiere un protagonismo indudable pues, *“los medios de comunicación y el sector de la cultura tienen una influencia considerable en la configuración de las creencias, los valores y la percepción de la realidad de la ciudadanía, por lo que constituyen también herramientas clave para cambiar las actitudes y rebatir los estereotipos”* (Una Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, de la Unión Europea).

La cultura es la política pública por excelencia, ya que media y hace de puente entre múltiples facetas de la vida de las personas, al mismo tiempo que es un fin en sí misma. Si esto es así, por el enorme valor que tiene para el desarrollo del ser humano y para la pacífica y fructífera convivencia en sociedad, a la cultura no le pueden ser ajenos los ideales constitucionales que permiten una auténtica democracia. No es posible entender la cultura desligada de la democracia constitucional; la cultura o es democrática o no es cultura, o busca la plena libertad en igualdad o no es cultura. Y por ello tiene que hacerse realidad a partir de todos aquellos principios y postulados que van ligados a la democracia constitucional.

En concreto, de un lado, la cultura no puede olvidar que las personas *“son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de (...) sexo”* (art. 14 CE), y que Europa misma se funda, junto con la dignidad humana, la libertad, y la solidaridad, sobre la igualdad (Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 2000), y con especial énfasis, sobre la igualdad de mujeres y hombres (art. 23 de la misma Carta). En consecuencia, los seres humanos son iguales en cualquier ámbito y espacio, de forma transversal, es decir, atravesando cualquier faceta de la persona, pues el sexo es un elemento connatural al ser humano, en toda su existencia. Pero asimismo, en segundo lugar, no basta una actitud pasiva ni neutra, pues poderes públicos y privados —especialmente los primeros, que son responsables de liderar la sociedad—, han de adoptar una actitud proactiva y *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”* (art. 9.2 CE).

Como se observa, las distintas normas internacionales, europeas, estatales e incluso autonómicas, van formando en este ámbito como en cualquier otro, un conjunto armonioso que no busca sino el progreso de las personas y de las sociedades (art. 10.2 CE), en una labor correctora constante hacia la mayor libertad humana, a la que no es posible llegar sin igualdad.

Este compromiso se refuerza con leyes especialmente dirigidas a hacer valer la igualdad de mujeres y hombres. De esta forma, el art. 1 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI), nos dice que *“las mujeres y los hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes”*, y que se trata, pues, de *“hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades”*, en particular, dice con cierto énfasis, *“mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural”*, para llegar a *“alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria”*.

Al final, se trata de conseguir que mujeres y hombres no solo disfruten, sino que sean igualmente partícipes, en equilibrio y con equidad, de la construcción, gestión, y desarrollo de nuestra cultura y, con ello, de nuestra democracia.

2. Cultura e igualdad de género. Marco normativo de referencia

a. Marco supranacional

La búsqueda de una igual presencia y consideración de mujeres y hombres en cualquier espacio es una constante en muchos niveles de gobierno y países. De hecho, sigue siendo una preocupación en pleno S. XXI, como muestra la Agenda 2030 de los ODS en el ámbito de Naciones Unidas. Se trata de seguir luchando por la igualdad de género para *“asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”* (Objetivo 5.5). Por este motivo, se han de *“aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles”* (Objetivo 5.c), procurando su inclusión social, económica y política (Objetivo 10.2). En esta línea se trabaja también en Europa; en concreto en el Consejo de Europa cuando la Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023 ahonda más si cabe en la meta de llegar a alcanzar la plena participación de toda mujer y hombre en la vida política, social, económica y cultural, desde la variedad de posibles elementos de discriminación

que puedan sufrirse, y desde el carácter estructural y horizontal que tiene la discriminación por razón de sexo y que sigue afectando a las cuestiones de siempre (brechas laborales, responsabilidades familiares, independencia y empoderamiento... etc.), porque como nos dice esta organización, *“las desigualdades de género también se van “sumando” a lo largo de la vida, por lo que determinadas desventajas sufridas en los primeros años se acumulan con el tiempo y pueden producir dificultades más adelante”*. Por ello, *“es necesario adoptar un planteamiento de las políticas de igualdad de género relacionado con el ciclo de la vida para reflejar esta realidad”*.

Ya mucho antes, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada en 1979 (CEDAW) por Naciones Unidas (CEDAW), cita la cultura en su art. 1, junto a otros ámbitos, como uno de los espacios donde ha de procurarse la igualdad y el pleno goce de los derechos humanos, acentuando el derecho de las mujeres a participar *“en todos los aspectos de la vida cultural”* (art. 13), y poniendo el acento en la necesidad de permanecer alertas en espacios como la cultura y la tradición donde pueden pervivir estereotipos, hábitos y normas que originen diversas limitaciones para la consecución de la igualdad.

Entre uno y otro hito han pasado más de 40 años y, sin embargo, ciertas metas son todavía las mismas. Esto es lo que impulsa a los organismos supranacionales a conminar a los Estados para que adopten medidas más incisivas y centradas en las distintas esferas, poniendo de relieve sus peculiaridades, sus puntos débiles, y los ámbitos necesitados de una especial atención.

En efecto, las *“Conclusiones de la Presidencia sobre la igualdad de género en el ámbito de la cultura”*, adoptadas en diciembre de 2020 (resolución 20 noviembre 2020 13097/20), subrayan el potencial de la cultura para promover la igualdad de género y reconocen las desigualdades que, al respecto, son aún persistentes en el sector.

El documento hace referencia, en particular, a los obstáculos relacionados con:

- La igualdad de acceso al mercado de trabajo cultural y creativo.
- La igualdad de representación en puestos creativos y de responsabilidad.
- La igualdad salarial.
- La valoración y el reconocimiento de su trabajo.

Y hace hincapié en que los estereotipos de género y el acoso y los abusos sexuales siguen siendo motivos de gran preocupación en los sectores cultural y creativo.

Por tales motivos, se invita a los Estados miembros de la UE, entre otras cosas, a llevar a cabo distintas acciones como las siguientes:

1. Fomentar la igualdad de género en las instituciones y los órganos de toma de decisiones del sector.
2. Garantizar la igualdad de retribución.
3. Promover un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida privada.
4. Reforzar la investigación sobre la igualdad de género y la recopilación de datos desglosados por sexo en el ámbito de la cultura.

b. *Marco estatal*

Siempre en la misma línea, en el marco normativo estatal español la propia LOI, ha mostrado un firme empeño por destacar la presencia de la igualdad de género en cualquier ámbito. La cultura, de hecho, se ve afectada directamente:

- Por un lado, cuando las Administraciones Públicas tienen, como uno de los criterios generales de su actuación, el compromiso con la igualdad de mujeres y hombres marcándose distintos objetivos como el evitar la segregación laboral, eliminar diferencias retributivas, contribuir al emprendimiento femenino, lograr la participación equilibrada en la toma de decisiones, erradicar cualquier tipo de violencia, tutelar la maternidad, establecer medidas de conciliación, o implantar un lenguaje no sexista (art. 14).
- Pero, de otra parte, no basta con las anteriores referencias genéricas. El art. 27 de esta Ley se dedica expresamente a la igualdad de las mujeres en el ámbito de la creación y producción artística e intelectual. El compromiso y deber de la cultura con la igualdad es, pues, incuestionable, sin que pueda considerarse en ningún momento como un espacio intocable para la norma, pues la libertad artística también tiene límites, como cualquier otra libertad. De hecho, se dice que las autoridades públicas están especialmente obligadas a *“velar por hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en **todo** lo concierne a la creación y producción artística e intelectual y a la difusión de la misma”*.

En consonancia con ello, son varias las concretas actuaciones que los organismos, agencias, entes y cualquier tipo de estructura pública deben llevar a cabo:

- a) Adoptar iniciativas que favorezcan la promoción específica de las mujeres en la cultura y combatir su discriminación estructural y/o difusa. Es decir, se quiere llegar más lejos de la práctica de eliminar concretas desigualdades para abordar dos tipos de discriminación diferente. Por un lado, la discriminación estructural, que se produce cuando se da una situación generalizada y sistemática —aunque no siempre claramente visible— de exclusión social, desventaja o subordinación de un grupo a otro, lo cual tiene lugar por el arraigo de diversas prácticas sociales, costumbres, estereotipos y creencias que, además, suelen transmitirse a lo largo del tiempo, incluso a través de las propias normas jurídicas y de las políticas públicas, hasta llegar a normalizarse. De otra parte, la discriminación difusa, integrada por todo ese conjunto de prácticas y mecanismos que tienen un carácter informal (no institucionalizado ni formalizado) y que en cierta medida limitan la participación de las mujeres en distintos ámbitos donde desarrollan su proyecto de vida personal y profesional.
- b) Desarrollar políticas activas de ayuda a la creación y producción artística e intelectual de autoría femenina, con incentivos económicos, con el objetivo de crear las condiciones para que exista una efectiva igualdad de oportunidades. Precisamente por la dificultad que existe para superar la discriminación estructural y/o difusa, se trata de incidir de forma directa en la generación de obras y producciones artísticas e intelectuales por parte de las mujeres.
- c) Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la oferta artística y cultural pública. En cierta forma, esta medida es una continuación de la anterior, pues cuando se ayuda a la creación de obra artística e intelectual por parte de las mujeres el objetivo es llegar a un porcentaje de presencia femenina y masculina en el arte, que esté compensado.
- d) Respetar y garantizar la representación equilibrada en órganos consultivos, científicos y de decisión que encontremos en el organigrama artístico y cultural. No bastará con fomentar la autoría y presencia femenina en la cultura si, al final, no hay presencia igualitaria de ambos sexos en la toma de decisiones, desde donde se construye, precisamente, el canon artístico y se decide la presencia de mujeres y hombres en el sector cultural.
- e) Adoptar medidas de acción positiva para la creación y producción artística e intelectual de mujeres, propiciando que haya intercambios culturales, intelectuales y artísticos —nacionales e internacionales—. Para ello se determina que se suscriban convenios con los organismos competentes. Así, en bastantes ocasiones será necesario que, a los efectos de igualar a ambos sexos, existan

medidas que antepongan al sexo infrarrepresentado hasta que se logre reequilibrar sus posiciones.

- f) Y en general, cualquier tipo de acción positiva necesaria para corregir las desigualdades en este sector.

Es cierto que, como se está viendo, la Ley se centra en arrancar compromisos a los poderes públicos por el efectivo liderazgo que éstos ejercen en el proyecto de convivencia cotidiano. Pero parece evidente que si la igualdad, y en concreto la igualdad de mujeres y hombres, es un principio constitucional que acompaña al principio democrático mismo, este compromiso deba exigirse también en el ámbito privado.

El derecho antidiscriminatorio no deja de avanzar. Por ello, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (LITND) aparece como una norma posterior que nos ofrece un paraguas más amplio respecto al compromiso con la igualdad, pues atiende a las discriminaciones por cualquier circunstancia. Pero no olvida en ningún momento que cuando se persigue cualquier tipo de discriminación ha de tenerse en cuenta siempre, y, antes de nada, la efectiva igualdad de mujeres y hombres.

Su art. 24 se refiere a las actividades culturales y nos recuerda que en el desarrollo de éstas se respetará la igualdad de trato y la dignidad de la persona, evitando cualquier discriminación. Esto se acompaña, de nuevo, de una obligación para los poderes públicos de apoyar la creación y difusión de contenidos y estudios que contribuyan a tomar conciencia en la cultura, sobre la discriminación en todas las formas y expresiones que recoge la ley. Conocer mejor y más profundamente las desigualdades es un modo de detectar, precisamente, las discriminaciones estructurales y difusas y, con ello, de remover conciencias e iniciar y dar continuidad a un proceso de reeducación generalizado y, en particular, en el ámbito de la cultura. Porque solo conociendo mejor la realidad es viable lograr los cambios esperados.

c. Marco autonómico y local

Ha de tenerse en cuenta, finalmente, que vivimos en un sistema político multinivel y que, en este entramado que supone la confluencia de diversos niveles de gobierno, cada Comunidad Autónoma cuenta con sus propias Leyes de igualdad de mujeres y hombres. Normas que pueden concretar, adaptar, enfatizar o ajustar la igualdad en cualquier ámbito y, en particular, en el sector de la cultura, a sus propias inquietudes,

vicisitudes o incluso peculiaridades territoriales. En tal sentido, las Autonomías son auténticos laboratorios de la democracia pues, además de haber sido pioneras en los inicios del S. XXI, por delante del marco estatal, de las leyes de igualdad, siguiendo para ello la estela internacional y europea, son especialmente idóneas para recoger las singularidades y retos que la sociedad pide en cada territorio, dependiendo de la demanda y tradición cultural de cada lugar.

Parecidas consideraciones podemos hacer respecto al ámbito local, donde cada municipio puede desarrollar su política cultural de la forma que estime conveniente. Lo importante, en cualquier caso, es que la perspectiva de género, de acuerdo con las directrices supranacionales, estatales y autonómicas, traspase toda acción cultural y sea efectivamente tenida en cuenta.

3. Igualdad real y efectiva de mujeres y hombres. La igualdad de oportunidades en la cultura

Ningún poder, sujeto o ente, público ni privado, está fuera del ámbito de acción de las normas jurídicas. El derecho es un elemento connatural al ser humano, creado por él mismo, para su autotutela y salvaguarda, por lo que tiene todo su sentido que siendo artífice de la norma jurídica misma sea, al mismo tiempo, limitado por ella. Y esto, por definición, va a afectar a cualquier espacio donde la persona desarrolle su proyecto de vida.

En el ámbito de la cultura, en particular, suelen confluir dos vertientes: la libertad de crear y el derecho a la cultura.

Por un lado, la libertad de creación, producción y gestión artística tiene su reconocimiento en la CE (art. 20.1.b), como una de las manifestaciones más de la libertad de expresión, mediante la cual quien crea una obra adquiere la capacidad de transmitir sus propias ideas y convicciones personales, ostenta toda una serie de derechos intelectuales y patrimoniales, y contribuye a generar una opinión pública libre y, con ello, a construir una sociedad democrática. Junto a la libertad artística, que vemos tiene básicamente una faceta individual, está de otra parte el derecho a la cultura (art. 44 CE), que implica la garantía de poder acceder y, en consecuencia, también participar de todo ese conjunto de expresiones, representaciones, costumbres y conocimientos artísticos. Se busca con ello lograr un desarrollo integral de la sociedad como proyecto común y, por lo tanto, entendiendo este derecho desde un enfoque menos individualista y más global, colectivo y popular. El derecho a la cultura debe ser participativo,

inclusivo e igualitario, pues para conseguir sociedades y sistemas políticos sólidos, presididos por la paz y la justicia, se ha de “*garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas*”, respondiendo a las necesidades de la ciudadanía, hombres y mujeres, a sus particulares diversidades, inquietudes, preferencias y sensibilidades (ODS 16, Naciones Unidas).

En cualquier caso, ninguno de estos dos derechos está exento de límites. Aunque la propia Carta de Niza de 2000 (Unión Europea) señala en su art. 13 que “*las artes y la investigación científica son libres*”, ello no será posible y, sobre todo, no lo será para todas las mujeres y todos los hombres, si no se ofrecen unas condiciones efectivas e igualitarias para su ejercicio. Y es que, en efecto, una condición de partida es que su goce efectivo sea garantizado otorgando una igualdad de oportunidades a quienes participan de la cultura y de las obras artísticas de un modo u otro, ya sea como sujetos creadores o como espectadores. Cultura y Democracia van de la mano, y para ello se necesita que estos derechos sean universales, reales y efectivos. No es suficiente con reconocer los derechos pues su goce ha de ser, además, auténtico, para lo que se necesita evaluar, visibilizar, y actuar para que la igualdad de oportunidades sea una realidad.

Mujeres y Hombres tienen los mismos derechos y, en principio, en la práctica tendrían que ejercerlos en igualdad de condiciones. Sin embargo, la atribución de dichos derechos no siempre va ligada necesariamente a una igual realización efectiva en la práctica cotidiana. Múltiples condicionantes como la edad, la orientación sexual, el sexo, la capacidad económica, etc.... pueden hacer que no todas las personas tengan las mismas oportunidades. Pero entre esos condicionantes hay uno, el sexo, que brilla entre los demás. Como es bien conocido, el sexo es un elemento biológico que incluye una “*serie compleja de características morfológicas, hormonales y genéticas, a las que se asocian determinadas características y potencialidades físicas que nos definen*” (Sentencia del Tribunal Constitucional 66/2022), y que desde hace ya siglos ha sido utilizado para discriminar mayoritariamente a las mujeres. Pero ¿qué ha ocurrido para que, a pesar de existir por primera vez en la historia, desde la segunda mitad del S. XX, una igual y explícita atribución de derechos, esto no se haya llevado a la práctica de un modo auténtico y para todas las personas en las mismas condiciones? ¿por qué a las mujeres les cuesta más que a los hombres llegar a determinados espacios? ¿por qué son invisibilizadas o relegadas de algunos de ellos o son menos consideradas, aptas o idóneas? ¿por qué tienen que hacer una demostración mayor que los hombres, de sus cualidades y méritos? La respuesta está en las relaciones de género.

Nos dice la Organización Mundial de la Salud (OMS) que *“Los roles de género son construcciones sociales que conforman los comportamientos, las actividades, las expectativas y las oportunidades que se consideran apropiados en un determinado contexto sociocultural para todas las personas”*. *“El género hace referencia a las relaciones entre las personas y a la distribución del poder en esas relaciones”*. Y es que *“aunque el género se conecta a las realidades o características biológicas, no se identifica plenamente con éstas, sino que define la identidad social de una persona basada en las construcciones sociales, educativas y culturales de los roles, los rasgos de la personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que se asocian o atribuyen, de forma diferencial, a hombres y mujeres, y que incluyen normas, comportamientos, roles, apariencia externa, imagen y expectativas sociales asociadas a uno u otro género”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 67/2022). El problema existe cuando estos roles o estereotipos pueden ser un obstáculo para un desarrollo equitativo, libre e independiente de los derechos de mujeres y hombres (el techo de cristal). Porque ha de tenerse en cuenta que *“mientras que el sexo se vincula a la concurrencia de una serie de caracteres físicos objetivamente identificables o medibles, los caracteres asociados al género son relativos y coyunturales y pueden variar de una sociedad a otra y de uno a otro tiempo histórico”*, en palabras del propio Tribunal Constitucional.

El mero uso de un ejemplo puede servir para entender cómo los estereotipos pueden modular, distorsionar y convertir en cierta forma en ineficaces lo que formalmente (y que nadie duda) son derechos atribuidos por igual a ambos sexos. Recoge la Unión Europea en el documento *“Una Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025”* lo siguiente:



En estas condiciones, es obvio que el disfrute y desarrollo de los derechos (en nuestro caso a la libertad artística o a una participación efectiva en la cultura, y como tantos y tantos ámbitos más) puede experimentar asimetrías intolerables y efectos negativos para uno de los dos sexos. De hecho, de los datos anteriores (estereotipos), a lo siguiente (una discriminación estructural y/o difusa que traspasa múltiples espacios) —ambos cuadros extraídos del documento anteriormente citado de la Unión Europea—, solo hay un paso...



En la UE, las mujeres invierten **22 horas** por semana en tareas domésticas y de cuidados, mientras que los hombres solo invierten **9**.



El **80%** de los cuidados en la UE lo prestan cuidadores informales, el **75%** de los cuales son mujeres, muchas de ellas de origen inmigrante.

La condición biológica (el sexo), genera unas construcciones socioculturales que asignan a hombres y mujeres espacios, tareas y/o cualidades diferentes (el género, construido a partir de la Conferencia de Beijing, en Naciones Unidas, en 1995), y que pueden derivar hacia asimetrías intolerables. Son dos conceptos diferentes, sexo y género, que pueden interactuar según el lugar, el tiempo y el espacio en el que nos encontremos, hasta llegar a ocasionar efectos indeseables al restar oportunidades a uno de los dos sexos.

Cuando buscamos, pues, la “igualdad de género”, intentamos hacer realidad “una igualdad de oportunidades y de derechos entre las mujeres y los hombres en las esferas privada y pública, que les brinde y garantice la posibilidad de realizar la vida que deseen” (como nos dice la UNESCO). Intentamos, en definitiva, que las construcciones socioculturales (el género), no sean un obstáculo para el goce efectivo de los derechos, de las oportunidades y de la posibilidad de prosperar en los diversos espacios públicos y privados que, por igual, pertenecen a mujeres y hombres. Ahora bien, se necesita para ello una auténtica política de reconocimiento de las mujeres en la cultura, para aceptarlas y considerarlas en sus particularidades, en sus miradas y en su esencia, superando la falsa idea de la neutralidad del espacio público que, al final, sólo reproduce prácticas y tendencias largamente afianzadas: el predominio de un sexo y la infrarrepresentación del otro. Solo de este modo, removiendo los cimientos, las mujeres serán visibilizadas, consideradas y dotadas de autoridad y poder efectivo en la cultura.

4. Acciones positivas para la igualdad de género en la cultura

En líneas generales el proceso de reeducación social para la remoción de obstáculos, muchas veces sutiles o imperceptibles, con el objetivo de alcanzar la plena igualdad de mujeres y hombres, es costoso y lento. Las dificultades y resistencias que pueden existir socialmente, fruto del largo anclaje de algunos estereotipos, pueden impedir que esa reeducación no dé los frutos deseados. Y el ofrecimiento de oportuni-

dades para ambos sexos quizá no sea suficiente para generar la igualdad deseada, porque las inercias hacen que mujeres y hombres sigan reproduciendo los roles ancestrales asignados por el peso de la historia, en una especie de autolimitación social de las propias posibilidades que tienen los seres humanos de convivir en igualdad. Por tales motivos será necesario, en un momento dado, adoptar medidas dirigidas específicamente a uno de los dos sexos para corregir tales situaciones, y observar con ello que es posible que mujeres y hombres compatibilicen en equidad todos los espacios, con normalidad.

Se trata, nos dice el art. 6.7 LITND (y también la LOI), de acordar las llamadas “*acciones positivas*” concebidas como aquellas “*diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social*”. Ahora bien, el problema que surge de inmediato también es evidente: ¿hasta dónde son legítimas dichas acciones positivas? Porque la ventaja adoptada para uno de los sexos puede perjudicar al otro generando, así aparentemente, una “nueva discriminación”. La respuesta nos la da la misma norma: “*Tales medidas serán aplicables en tanto subsistan las situaciones de discriminación o las desventajas que las justifican y habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con los medios para su desarrollo y los objetivos que persigan*”. Además, como expresa la LOI, las acciones positivas resultan de aplicación tanto para el sector público como para el privado pues, y no debería ser necesario decirlo, la igualdad —y con ella entonces la libertad— es un deber para toda la ciudadanía, sin distinción alguna.

Las medidas de acción positiva no son, por sí mismas, discriminatorias. Es más, son medidas dirigidas a corregir esas resistencias a la igualdad de oportunidades que, en muchas ocasiones, la realidad esconde o no visibiliza adecuadamente y que el tiempo, por sí solo, no parece corregir por el fuerte arraigo que existe de algunas prácticas o costumbres. Sí es cierto, no obstante, que sí podrá ser discriminatoria la forma en que se pongan en práctica dichas acciones positivas, pues se necesita, precisamente porque está ofreciendo ventajas al sexo infrarrepresentado a costa del otro aun existiendo el mismo mérito y capacidad, que se cumplan los tres estándares que citan las leyes:

- Subsistencia de la situación de discriminación, lo que exige a quien ponga en marcha la medida que acredite constantemente, de forma razonada y suficientemente argumentada, a ser posible mediante datos estadísticos, la situación de partida del sexo infrarrepresentado.
- Razonabilidad, por la cual quien impulsa la medida justifica, motiva y argumenta de forma objetiva que se ajusta y se adecúa al objetivo esperado, que se está protegiendo y promoviendo específicamente el fin legítimo de la igualdad

real y efectiva de mujeres y hombres en ese determinado ámbito, y que obtendrá los efectos deseados. Quien tiene intención de adoptar la medida debe *“ofrecer el fundamento de esa diferencia que cubra los requisitos de racionalidad y de necesidad en orden a la protección de los fines y valores constitucionalmente dignos”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1985).

- Proporcionalidad, que exige que se den tres condiciones: que la medida conseguirá el objetivo propuesto de la igualdad real y efectiva superando estereotipos y obstáculos y que no es una mera medida protectora o paternalista que los reproduce; que se lleve a cabo *“una relación ponderada de los medios empleados con el fin perseguido, para evitar el sacrificio innecesario o excesivo de los derechos fundamentales”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1985) y que, por lo tanto, no exista una alternativa menos gravosa o más moderada para conseguir el propósito de la igualdad; y que se ponderen los intereses afectados y que están en conflicto, de tal forma que las ventajas para el sexo infrarrepresentado y para la sociedad en general superen o cuanto menos compensen los posibles inconvenientes que puedan darse para la otra parte (Sentencia del Tribunal Constitucional 55/1996).

Todo esto significa, como la jurisprudencia europea nos ha señalado en diversas ocasiones, que las medidas de acción positiva no pueden ser de resultado automático ni abstractas, es decir, sin considerar las tres condiciones expuestas. Se necesita, como transmite la Unión Europea, ser exhaustivos y rigurosos cuando se adoptan políticas de acción positiva.

Por lo demás, no toda medida “protectora” de uno de los dos sexos es en sí misma una acción positiva ni conseguirá la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, pues se trata de que sirva, efectivamente, para lograr dicha igualdad de oportunidades y contribuir así, coyunturalmente, a través de medidas concretas, a ayudar a remover las discriminaciones, los roles y estereotipos, y no para perpetuarlos.

Las medidas de acción positiva son necesarias y legítimas desde el punto de vista de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, pero son coyunturales y transitorias y exigen, además, el cumplimiento de los tres rigurosos estándares. Fundamentalmente porque no pueden caer en nuevas discriminaciones ni perpetuar las que ya existen. Pero son eficaces y necesarias en un completo, integral y eficaz derecho antidiscriminatorio de género donde aquellas irán acompañadas de otras medidas de carácter estructural que resulten contundentes en el cambio de perspectiva y enfoque que se necesita, en la remoción de roles, y en el reajuste mismo del reparto de poder entre mujeres y hombres.

5. Toma de decisiones y participación equilibrada de mujeres y hombres en la cultura

Trabajar por la igualdad de mujeres y hombres significa, necesariamente, hablar de poder. Significa admitir que los espacios donde interactúan los humanos se miden por la competición en términos de fuerza, que las personas ansían y luchan por naturaleza para liberarse de ataduras, aunque pueden haber llegado a aceptar que algunas son legítimas, y que la historia de la humanidad es la historia del pacto social para alcanzar la libertad en igualdad.

En este contexto las personas raramente tienen el entorno adecuado para construir el libre desarrollo de su personalidad y su autonomía sin condicionantes, para disfrutar de la libertad y así seguir el camino elegido en la vida. Es más, en realidad lo común son las imposiciones —explícitas o sibilinas— que provienen de otras personas, las autoimpuestas por los propios sujetos, o las impuestas socialmente de un modo estructural, de tal forma que cualquier pequeño espacio de autonomía ganado lo es porque nos esforzamos cada día en generarlo, individualmente y como sociedad. Y es que el libre consentimiento raramente es libre, y si lo es, es porque procuramos valorar y detectar minuciosamente hasta qué punto no hay manifiestas o sibilinas imposiciones, internas o externas.

Esos esfuerzos han de articularse y concretarse en aquellos lugares donde se toman las decisiones: en un gobierno, en un parlamento, en un ayuntamiento, en la administración, en una empresa, en la vida privada... Y por ello, para generar libertad y autonomía, es importante estar en dichos lugares y tener autoridad y reconocimiento, lo que se consigue a través de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los espacios donde se toman las decisiones. Porque para construir una sociedad igualitaria se necesita la presencia, mirada y autoridad de mujeres y hombres, desde la igual consideración como personas, de sus méritos y capacidades, los cuales pueden alcanzarse cuando efectivamente mujeres y hombres consiguen hacer realidad su libertad política, social, económica, y por supuesto cultural y artística. Pero no siempre es fácil medir la objetividad, pues en el ámbito de la cultura en particular, como en realidad en muchos otros, prima la interpretación subjetiva.

Precisamente por las razones anteriores, los méritos y las capacidades solo pueden ser valorados y considerados con una mínima equidad cuando, precisamente, intervienen tanto mujeres como hombres para evaluarlos, aportando para ello su visión de la realidad y su experiencia; cuando ambos tienen voz y participan colectivamente de la construcción del propio canon político, social, cultural y económico. Porque *“la*

consecución del objetivo de igualdad de participación de la mujer y el hombre en la adopción de decisiones proporcionará un equilibrio que reflejará de una manera más exacta la composición de la sociedad”, las inquietudes y preferencias de quienes la integran, lo que servirá para *“reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento”* (Declaración de Beijing, 1995, Naciones Unidas). Las decisiones tendrán ciertos visos de objetividad cuando los procesos sean participados e integren el punto de vista de mujeres y hombres.

En esta tarea de compartir el poder y lograr que la cultura sea acorde a una democracia avanzada, se trata de conseguir que mujeres y hombres lleguen a los distintos espacios o lugares donde se gesta aquella. Pero no es suficiente con ello, pues también debemos velar porque el acceso a los puestos de decisión no haya tenido lugar con más sacrificios y costes para un sexo que para el otro (el laberinto de cristal), y porque una vez alcanzado el poder este no resulte más precario o con más riesgos de involución que en el caso de los hombres (el precipicio de cristal).

Llegados al poder, efectivamente la igualdad no está sin más garantizada, pues el sistema sexo-género no puede convertirse en un hándicap para un efectivo liderazgo del sexo que estaba inicialmente infrarrepresentado y que ha tenido especiales dificultades de acceso, por lo que debemos exigir que la cotidiana toma de decisiones esté presidida por un ejercicio del poder, por parte de todos los sujetos, igualmente valorado, reconocido y respetado, con todas sus potencialidades. En definitiva, se trata de un proceso de empoderamiento equitativo para ambos sexos donde éstos acceden a los recursos y desarrollan sus propias capacidades personales, con el objetivo de poder participar activamente y diseñar su propia vida y la de la sociedad, en una interacción más equilibrada de sus intereses y preocupaciones, de su diversidad. Un proceso donde las personas se sienten facultadas porque están donde se decide y tienen la posibilidad de hacer cosas, se sienten habilitadas y por lo tanto capaces de hacerlo, y se sienten autorizadas y, en consecuencia, valoradas y reconocidas.

El denominado “empoderamiento” o consecución de efectiva autonomía en la toma de decisiones tiene, en realidad, una lectura más amplia, pues va mucho más allá de las cúpulas desde donde se ejerce el poder. Efectivamente, *“las relaciones de poder que impiden que las mujeres puedan vivir plenamente funcionan a muchos niveles de la sociedad, desde el más personal al más público”* (Declaración de Beijing, 1995, Naciones Unidas). Pero además va más allá del ámbito político en su acepción coloquial para extenderse a lo social y a lo económico, afectando con ello, indudablemente, al sector de la cultura. Además, la parte económica cobra, en todo este empeño, un especial valor. Para el Consejo de Europa, en su Estrategia de Igualdad de Género 2018-

2023, *“La independencia y el empoderamiento económicos de la mujer son requisitos indispensables para la igualdad de género y para crear una sociedad equitativa y sostenible. El empoderamiento mejora el acceso de la mujer a los recursos y oportunidades económicas, entre ellos, empleo, servicios, bienes y capacidades y, con ello, su contribución al desarrollo y crecimiento económicos”*. Por tales motivos, *“para promover las oportunidades y los derechos económicos de la mujer en consonancia con la Carta Social Europea, son fundamentales las políticas sostenidas y el compromiso político”*.

Solo con la presencia y autoridad equilibrada de mujeres y hombres en la adopción de decisiones podrá ser viable la igual libertad de mujeres y hombres, pues aquella *“ejerce un poder de intercesión sin el cual es muy poco probable que resulte viable la integración real de la igualdad en la formulación de políticas gubernamentales”* (continúa señalando la Declaración de Beijing). Con la dirección de la sociedad por parte de mujeres y hombres en pie de igualdad, no solo con la presencia, sino también con la consideración y confianza en ambos, sin asimetrías por razón de sexo, nos ubicamos en el epicentro del problema, pues nos situamos en el camino correcto hacia los cambios estructurales necesarios al colocar la presencia de ambos sexos precisamente donde se modula la sociedad y se produce una efectiva redefinición de las prioridades políticas, sociales, económicas y culturales. De esta forma se entra así en una fase de neutralización, precisamente, de las intolerables asimetrías por razón de sexo.

6. Interseccionalidad y discriminación múltiple

Si partimos del objetivo de lograr la libertad humana, entonces mujeres y hombres no deben verse como dos compartimentos estancos con roles preasignados por naturaleza. Y deberíamos preguntarnos qué nos está ocurriendo aún hoy cuando nos causa extrañeza ver determinados lugares ocupados por hombres o por mujeres, como si estuvieran invadiendo un espacio anexo, concedido u otorgado pero que no les corresponde por definición o les es ajeno. Es lo que aún ocurre en mayor medida a las mujeres, en diversos espacios públicos y en distintas ocasiones, a las que se adjetiva y juzga, para verlas como sujetos extraños, y no naturales, en ese contexto. Cuando esto pasa la autoridad y la consideración hacia las mujeres se deteriora, se corre el riesgo de que ellas mismas se autolimiten (el techo de cemento), los equilibrios de poder se resienten, y, en definitiva, la libertad y la autonomía quedan mermadas. Poner el acento, entonces, en estos episodios, coger la lupa para observar lo que realmente sentimos y está pasando, reencuadrar el marco de referencia para ver que lo que nos causa extrañeza es más na-

tural de lo que parece y debe normalizarse, es necesario para reequilibrar la relación de fuerzas entre los seres humanos y para seguir trabajando por la autonomía personal.

Si lo anterior es así, si cada sujeto, hombre o mujer, no tiene un papel predeterminado en la historia, entonces ni tan siquiera hombres ni mujeres son propiamente dos colectivos, dos bloques monolíticos y homogéneos, pues no hay dos hombres iguales ni dos mujeres iguales.

Aunque pueda parecer paradójico ponemos el acento en el factor sexo como elemento estructural de discriminación y reivindicamos que hay una discriminación precisamente por ser mujer, pero al mismo tiempo destacamos la diversidad y las diferencias y decimos que el sexo debería ser irrelevante en todos los espacios y, entre ellos, el de la cultura. Y es que, en efecto, la búsqueda de la igualdad plantea un dilema (el llamado “dilema de Wolstonecraft”), pues intentamos alcanzar dicha igualdad pareciendo que queremos que el sexo no diferencie a las personas, pretendiendo que desaparezca para que no condicione el goce de derechos y oportunidades, al tiempo que no queremos prescindir y reivindicamos la atención al sexo mismo porque esto es lo que genera desigualdades.

Pero debemos darnos cuenta de que esta es una paradoja histórica y que también afecta a los hombres, ya que hablamos de las personas en abstracto, de forma genérica, en su diversidad, cuando lo que encontramos en realidad es una sociedad que en los espacios de poder piensa en masculino. Parece que tanto si únicamente nos centramos en la diferencia como si nos dedicamos a ignorarla reproduciremos la subordinación de uno de los dos sexos. De tal modo que la solución ha de estar en compatibilizar ambos enfoques, y así la igualdad no significa sin más eliminar las diferencias (y por ello se pone el acento en el hecho de que se discrimina por razón de sexo, que el sexo es un elemento que hemos de considerar), y tampoco la diferencia o las diferencias (las diversidades, las singularidades de hombres y mujeres) suponen excluir la igualdad. Si por un lado el sexo no ha de ser un factor de discriminación, por el otro, y al mismo tiempo, necesitamos considerar los intereses y la diversidad, como mujeres y hombres, como personas, porque solo así conseguimos, precisamente, que el sexo no lleve a la desigualdad.

Solo desde esta perspectiva llegamos a entender que las mujeres no pueden concebirse como un grupo minoritario. Son más bien una mayoría históricamente minorizada que, como los hombres, muestran rasgos diversos, heterogéneos y versátiles como la edad, el nacimiento, la identidad de género, la orientación sexual, el idioma, su opinión política o de otro tipo, el origen nacional, la condición social o económica, etc.

Ahora bien, se viene poniendo en evidencia que estas circunstancias, mezcladas con el sexo, pueden hacer especialmente vulnerables a las mujeres (apartado 59 de la Recomendación CM/Rec (2007)17 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre las normas y los mecanismos de igualdad entre mujeres y hombres). Estos factores son, de hecho, lo suficientemente poderosos como para que cobre todavía más sentido que mujeres y hombres se hagan presentes en los diversos espacios.

El objetivo de la igualdad efectiva de mujeres y hombres debe impregnar todos los ámbitos y llegar a todas las personas desde su diversidad pues, aunque comparten su condición por razón de sexo, son notables también las diferencias internas, que deben tenerse en cuenta para conseguir el respeto a la autonomía individual, desde la cual se alcanza la verdadera igualdad y, con ella, la libertad. Por ello, cuando se abordan las posibles discriminaciones que pueden sufrir las personas no basta con considerar solo el sexo y se requiere un enfoque múltiple e interseccional.

Por un lado, nos encontramos con una discriminación “múltiple” cuando *“una persona es discriminada de manera simultánea o consecutiva por dos o más causas”* de las previstas en la legislación. Pero las leyes van más allá y nos hablan de discriminaciones “interseccionales”, que se producen cuando *“concurren o interactúan diversas causas”* previstas en la norma, *“generando una forma específica de discriminación”* (art. 6.3 LITND).

El enfoque “interseccional” nos permite ver la *“combinación del género con otras identidades o características personales”*, y valorar entonces *“la forma en que estas intersecciones originan situaciones de discriminación singulares, como principio transversal”*, es decir, alcanzando para ello toda política y medida, en cualquier materia y, por supuesto, también en la cultura (*“Una Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025”*, Unión Europea). La interseccionalidad se convierte, de esta forma, en una *“herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el sexo y el género se cruzan con otras características/identidades y cómo estas intersecciones contribuyen a experiencias complejas y únicas de discriminación”*, como nos señala el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE). Nos dice por otro lado la Estrategia de Igualdad de Género del Consejo de Europa 2018-2023, que se ha avanzado en el debate pues se viene observando que *“La discriminación interseccional por razones de origen étnico, edad, discapacidad, orientación sexual o identidad de género, entre otros, margina de manera desproporcionada a determinados grupos de mujeres”*, haciéndolas especialmente vulnerables e incidiendo, por esta razón, en la igualdad de oportunidades, por lo que se hace necesario que

se responde a su situación, a su experiencia y a sus identidades específicas (*Innovating at the Intersections. Equality bodies tackling Intersectional Discrimination*, Equinet, noviembre de 2016).

La Unión Europea, convertida en este tema en guía y faro para los Estados, es muy rotunda en esta cuestión, cuando afirma que *“Las mujeres constituyen un grupo heterogéneo y pueden ser objeto de una discriminación interseccional basada en varias características personales. Por ejemplo, una mujer migrante con discapacidad puede sufrir discriminación por tres o más motivos. Las disposiciones legislativas de la UE, sus políticas y la aplicación de ambas deben responder, por tanto, a las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres y las niñas de distintos grupos. El próximo plan de acción sobre integración e inclusión y los marcos estratégicos de la UE en materia de discapacidad, LGTBI+, inclusión de los gitanos y derechos de los niños se vincularán a la presente estrategia y entre sí. Además, la perspectiva interseccional siempre conformará las políticas de igualdad de género”* (“Una Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025” de la Unión Europea)

7. El impacto de género en la cultura

Si la igualdad de mujeres y hombres es el gran objetivo a conseguir, y si con ello se trata de alcanzar la libertad y autonomía que sea más justa y equitativa posible para todas las personas, entonces se trata de desplegar todas las estrategias posibles. Los organismos internacionales y supranacionales han trabajado, durante años, para hacer realidad este compromiso pasando por distintas fases.

Se partió, en la primera parte del S. XX, de un enfoque basado en la extensión y el igual reconocimiento de los derechos para mujeres y hombres, y en la adopción de medidas coyunturales para paliar las concretas discriminaciones que se producían y detectaban. Una acción que pretendía formalmente advertir de que mujeres y hombres tienen los mismos derechos, y que implica reaccionar *a posteriori*, es decir, cuando la discriminación ya ha tenido lugar. Pero ello no fue suficiente. Las estadísticas y la realidad cotidiana seguían demostrando que no había un reparto equitativo de espacios para ambos sexos, y que las oportunidades y el coste de hacer realidad los derechos no era el mismo para hombres y mujeres.

Por esta razón se llega a finales del pasado siglo a una especie de “revolución feminista”: se detecta que las discriminaciones no son puntuales o concretas, que hay razones estructurales que las generan (el hecho de tener un determinado sexo ligado

a estereotipos que se reproducen sistemáticamente), que se necesita un intenso y constante proceso de reeducación social, política, cultural y económica, que se trata de remover las condiciones que generan esas discriminaciones estructurales, y que por lo tanto debemos actuar preventivamente y no solo cuando la particular discriminación que sufre cada persona ha tenido lugar. Es así como nace el concepto de “mainstreaming” o “transversalidad”. A él se refirió Naciones Unidas en la Declaración de Beijing, en 1995, cuando señaló que *“la distribución equitativa del poder y de la adopción de decisiones en todos los niveles depende de que los gobiernos y otros agentes realicen análisis estadísticos de género e incorporen una perspectiva de género al proceso de formulación de políticas y de ejecución de programas”*, y por ello conmina a cualquier agente público y privado a que promuevan *“una política activa y visible de incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, de modo que antes de que se adopten las decisiones se analicen sus efectos para la mujer y el hombre, respectivamente”*. Esto significa que no va a quedar ningún espacio libre del impacto de género, pues sencillamente las políticas proactivas de género van ligadas al efectivo desarrollo vital de las personas.

Llegamos por ello a un *“planteamiento dual”*, que supone compatibilizar medidas coyunturales o concretas y estructurales o genéricas, aunando para ello *“medidas específicas para lograr la igualdad de género combinadas con una mayor integración de la perspectiva de género”*. Y al mismo tiempo, desde un doble enfoque: reactivo (o reparador) de las discriminaciones que efectivamente tienen lugar, al tiempo que proactivo (o anticipatorio), para valorar situaciones que efectivamente pueden acabar generando desigualdades, incluso algunas de ellas disfrazadas e invisibilizadas.

Esta forma de actuar *“integral”* viene imponiéndose en todos los niveles de gobierno, en el espacio público y privado, desde lo internacional hasta los Estados. Y así, la propia LOI se refiere a la *“integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, cultural y artística”* (art. 14), de tal forma que la transversalidad se convierte en un principio que debe ser incorporado por los poderes públicos *“de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el conjunto de todas sus actividades”*, incluido el sector de la creación y producción artística e intelectual, al que la ley le dedica el art. 26, y que expresamente dice que *“los distintos organismos, agencias, entes y demás estructuras de las administraciones públicas que de modo directo e indirecto configuren el sistema de gestión cultural”* deberán *“adoptar iniciativas destinadas a favorecer la promoción específica de las mujeres en la cultura y a combatir su discriminación estructural y/o*

difusa”, con “*políticas activas de ayuda a la creación y producción artística e intelectual de autoría femenina, traducidas en incentivos de naturaleza económica, con el objeto de crear las condiciones para que se produzca una efectiva igualdad de oportunidades*”. Parece, pues, que la política cultural y artística con perspectiva de género debe asumirse con la misma naturalidad y del mismo modo que, por ejemplo, no es posible hacer una política pública cultural si no hay un análisis económico de impacto detrás.

Pero estos mandatos no se quedan en esta formulación abstracta, pues la misma norma señala que ello se consigue con los llamados “*informes de impacto de género*”, que deben acompañar a cualquier proyecto de disposición general y a los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística (art. 19), con el mandato de elaborar estudios y estadísticas, con la realización de diagnósticos precisos, con la elaboración de planes e informes, y de planes de igualdad en el sector privado. Mandatos que se hacen extensivos no solo a los poderes centrales sino también a los autonómicos (según sus propias leyes), y a los poderes privados que, cuando interactúan con la administración en sus diversas formas, saben que ésta podrá incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades privadas (arts. 34 y 35), pues para el poder público es un compromiso irrenunciable y un deber ligado al efectivo liderazgo político que ostenta.

8. Eficacia y obligatoriedad de las políticas de género

La igualdad y la libertad son valores en permanente construcción, producto de la configuración que la ciudadanía decide en sus diversos momentos históricos. La virtud de las normas está, precisamente, en su capacidad para convertirse en garantes de las conquistas alcanzadas y ser capaz de modular su extensión conforme avanzan los tiempos.

El derecho antidiscriminatorio de género es, en este sentido, uno de los ámbitos donde más importantes han sido los avances en las últimas décadas y que más dinamismo presenta. Quizá por ello las resistencias son mayores y el deber de permanecer alerta ante los retrocesos más acuciante.

Los poderes públicos han estado, por ello mismo, obligados a seguir una interpretación evolutiva, que responda a las necesidades reales de mujeres y hombres, en equidad y justicia. Y lo deben hacer siguiendo el principio *pro persona*, según el cual debe preferirse siempre la norma o el criterio más generoso y amplio cuando hablamos del ejercicio de los derechos. De la misma forma que se ha de escoger la norma,

interpretación o aplicación más restringida cuando se trata de disponer limitaciones al efectivo ejercicio de dichos derechos.

Ello obliga a reconocer y valorar la posición de vulnerabilidad que puede estar sufriendo el sexo infrarrepresentado, de tal modo que cualquier operador que deba aplicar las leyes de igualdad y promover acciones y políticas públicas -obviamente con enfoque de género-, debe ser capaz de observar atentamente la realidad y reconocer una especie de *checklist* donde se verifican los siguientes grandes extremos:

- a. Que la sociedad ha generado una estructura excluyente para las mujeres.
- b. Que las mujeres beben, en el ámbito de la cultura, también de todo un contexto de pérdida de oportunidades y mayores costes en su desarrollo personal y profesional.
- c. Que éstas pueden haber perdido o no tener una consideración plena como sujetos en el ámbito de la cultura.
- d. Que podrían estar sufriendo una invisibilización y/o una merma de su autoridad y consideración en ese espacio y en el imaginario colectivo por el mero hecho de ser mujeres.
- e. Que ello se produce porque aún quedan restos y espacios habitados por el patriarcado o, lo que es lo mismo, un sistema de dominio institucionalizado que sigue manteniendo la infrarrepresentación y subordinación de las mujeres, creando así una situación de desigualdad estructural.

Con esta mirada, más incisiva y atenta a la situación real de las personas, se determina que hay que poner atención y es justo proteger a determinados sujetos, como efectivamente se desprende del espíritu de las leyes de igualdad. De esta forma se está en disposición de aplicar las medidas y filtros correctores posibles, para equilibrar la igual presencia y consideración de ambos sexos en el ámbito de la cultura. Porque el patriarcado ha transmitido una imagen de neutralidad, objetividad y abstracción que es falsa y que es necesario desmontar, ya que la realidad es la de una sociedad que debe saber convivir gestionando el conflicto social, la tensión y la diversidad.

Solo cuando se respeta y se cumple la norma y al mismo tiempo esta responde a los avances de la sociedad, a lo que las mujeres y hombres, con igual voz, demandan, es cuando la democracia está funcionando aceptablemente. Por ello, se debe confiar en que las normas (nuestras leyes de igualdad y nuestra Constitución) han seguido los dictados de la sociedad, al mismo tiempo que la sociedad es capaz de seguir y cumplir

la norma, en un proceso de retroalimentación constante donde es importante el diálogo entre ambas dimensiones (entre la norma y la realidad social).

Las leyes y las políticas públicas no pueden anquilosarse ni petrificarse. Contamos, como se ha visto, con un importante cuerpo normativo que marca notables avances en temas de igualdad. Las leyes de igualdad internacionales, europeas, estatales y autonómicas que tenemos muestran los progresos, pero quienes usamos la ley (cualquier operador, incluido el nivel local, el ámbito privado...) debemos comprenderlas, formarnos en ellas y, sobre todo, aplicarlas efectivamente, pues son de obligado cumplimiento y no un mero deseo que se deje a la voluntad de quien ha de usar la norma.

Los mandatos legales son claros y rotundos, y lo son en cualquier espacio, incluido el artístico y cultural. Obviamente las normas son siempre mejorables, pero es importante respetar los procedimientos y la autoridad de quien tiene en sus manos la interpretación última (los tribunales) y la aplicación privilegiada (como la administración). Y también es importante que exista una voluntad de conocer y comprender realmente la norma, su significado y alcance. Por ello, cuando aplicamos las leyes de igualdad ha de partirse del principio *pro persona* y preguntarnos, cada cual en su espacio y de forma argumentada, para quien se ha hecho la norma o el mandato concreto, y qué pretende, cuál es su espíritu.

Por lo demás, en este compromiso de buscar la eficacia y alcance de las políticas de igualdad, el lenguaje cumple un papel relevante, pues nombrando a mujeres y hombres visibilizamos, visualizamos, y convertimos en veraz, en real e importante, aquello que repetimos y citamos constantemente.

Las leyes que afectan tan íntimamente al desarrollo digno de la persona, como las de igualdad de mujeres y hombres, por la historia de las discriminaciones que es bien conocida, son normas que necesitan de un cambio estructural, de un reajuste de la mentalidad de las personas, de un conocimiento profundo y una implicación constante, por parte de mujeres y hombres, de ambos. Parece en ocasiones que las leyes y políticas de igualdad son las “leyes de las mujeres”, pero no es así. Lógicamente inciden y tienen puesta la mirada en quienes más sufren las discriminaciones, pero son leyes para una sociedad igual y libre, para ambos sexos. Y por tal razón se necesita la acción de ambos, de forma transversal —en todo espacio— y de manera estructural —es decir desde todos los elementos que forman parte de la vida de la persona y que son su esencia y razón de ser misma—.

El Consejo de Europa ha puesto de relieve que esto es un compromiso de toda la sociedad y por lo tanto también de los hombres. El papel de éstos últimos, “tanto en la

esfera pública como en la privada, es fundamental para avanzar hacia dicha igualdad. La participación de los hombres y los niños y su responsabilidad como actores del cambio a este fin son de la máxima importancia". Por tales motivos, junto a la erradicación de los estereotipos femeninos, también es importante que se superen "los estereotipos masculinos para liberar a hombres y niños de la presión que ejercen las expectativas a las que se enfrentan". Y esto es algo que, efectivamente, lo impregna todo, pues "dado que los estereotipos de género están generalizados y perduran en el tiempo, es necesario adoptar un planteamiento relacionado con el ciclo vital para abordar la socialización de hombres y niños en contextos sociales muy distintos: en el hogar, en el sistema educativo, en el lugar de trabajo y en la economía en general, públicamente y en las redes sociales, así como en las relaciones personales. La inclusión del hombre es necesaria tanto como socio activo en la promoción de los derechos humanos de la mujer como beneficiario de este tipo de políticas de igualdad" (Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023, del Consejo de Europa).

Solo un compromiso de mujeres y hombres con la igualdad de facto que sea firme, integral, transversal, completo, estructural y duradero redundará en el beneficio de la sociedad y de las generaciones futuras. La cultura puede ser un gran instrumento para la democratización de la sociedad, pero para ello la cultura necesita ser plenamente democrática.

SEGUNDA PARTE:

Orientaciones para la aplicación de las acciones positivas en el ámbito de la cultura

Aplicación de acciones positivas en la contratación administrativa en la cultura

MAGDALENA SUÁREZ OJEDA

1. El impacto de la contratación en igualdad en la cultura

1.1. *La cultura, la contratación pública y las cláusulas de igualdad*

La cultura en sus más variadas formas es uno de los más preciados bienes que tiene un país y despliega un efecto benéfico cuya consecuencia es el engrandecimiento de las poblaciones, sus agentes y sus participantes. La economía creativa propicia el desarrollo sostenible, por ello la acción cultural tiene necesariamente que guiar los intereses de Estado y de las Administraciones Públicas y considerar el acceso, participación y disfrute cultural como un derecho de todas las personas dado que es un bien público. Bien es sabido que España es un país cuyos habitantes tienen una gran capacidad de expresión cultural en todas sus manifestaciones, de ello se deriva una particular singularidad y diversidad reconocida a nivel mundial. Una prueba de ello es el significativo número de bienes Patrimonio de la Humanidad en España (49 bienes, es el cuarto país del mundo), este es solo un dato de entre los muchos que se concatenan, conformando un importante patrimonio material e inmaterial que constituye la esencia de las comunidades presentes, les dan cohesión y propician la sostenibilidad.

Para la pervivencia de la cultura es necesario el impulso de las Administraciones públicas tendentes a su fortalecimiento y el establecimiento de sistemas nacionales de información y difusión cultural. La contratación pública es uno de los mayores exponentes del compromiso de las administraciones públicas y del conjunto del sector público en hacer realidad la democracia y que sea visible para el conjunto de la ciudadanía. Por ello, además de cumplir con la legalidad, que es la primera *ratio*, también constituye un ejercicio de responsabilidad política, social, corporativa e innovación

social. La consecución de la igualdad no es una entelequia basada en el convencimiento colectivo de su bondad. La igualdad genera riqueza y bienestar social e individual. Los países más igualitarios son los que tienen mayor calidad de vida; Noruega tiene el mejor Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el mejor índice del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La apuesta en la contratación equilibrada también es una apuesta por la riqueza y el desarrollo humano y económico. Todas las encuestas apuntan a que las empresas cuyas cúpulas directivas son más igualitarias y tienen equilibrio paritario y retributivo, tienen mejores resultados económicos y son más sostenibles a largo plazo.

La contratación pública supone entre un 15-20% del PIB español y un 16% del PIB de la Unión Europea, lo que convierte al sector público en el máximo contratador europeo. Por consiguiente, el impacto de la acción pública es decisiva en la generación de la cultura democrática y por ende de la igualdad.

El art. 9.2 de la Constitución Española (CE) según su tenor literal :*“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, cuyo sentido ha de interpretarse a la luz del art. 14 CE, que se consagra, nada menos que como valor, principio y derecho fundamental. Muy pocos derechos en la CE tienen este peso incuestionable.

Ello se concreta en el punto de promoción de la igualdad, en unos nítidos criterios incorporados en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI) que detalla los criterios de actuación de las Administraciones públicas, que en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán:

“a) 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.

b) Facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, sin menoscabo de la promoción profesional.

c) Fomentar la formación en igualdad, tanto en el acceso al empleo público como a lo largo de la carrera profesional.

d) Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración.

e) Establecer medidas efectivas de protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

- f) *Establecer medidas efectivas para eliminar cualquier discriminación retributiva, directa o indirecta, por razón de sexo.*
- g) *Evaluar periódicamente la efectividad del principio de igualdad en sus respectivos ámbitos de actuación”.*

La inclusión de cláusulas tendentes a la introducción de criterios igualitarios en la contratación pública ha venido marcada por las resistencias de los órganos que han de aplicarlas. Pero también por el impulso dado por muchas administraciones públicas, que han aprobado normas o elaborados planes para la introducción de estas medidas en el estricto procedimiento de contratación. Por ello, la administración no es que pueda, sino que debe aplicar medidas de acción positiva para dar cumplimiento al art. 14 CE, al art. 9.2º CE y al art. 11 LOI que consagra legalmente el establecimiento de acciones positivas en el siguiente sentido:

“1. Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso”.

El art. 11 no está configurado con criterios abiertos o empleando un concepto jurídico indeterminado “los Poderes Públicos podrán adoptar”, sino que dice los poderes públicos adoptarán, y por lo tanto es un mandato imperativo, que está en clara sintonía con el art. 157.4º del Tratado de Lisboa:

“Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales”.

Y en el mismo sentido la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el art. 23, establece que:

*“Igualdad entre hombres y mujeres
La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.*

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado”.

Por lo tanto, puede afirmarse con rotundidad que las medidas de acción positiva son legales y perfectamente constitucionales. Así han quedado avaladas tanto por el Tribunal Constitucional español como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y además deben acordarse porque existe un mandato de lucha a favor de la igualdad, en contra de la discriminación, que solo puede tener una trayectoria favorable en un tiempo razonable si se establecen medidas activas. La igualdad siempre está en peligro de retroceso como se ha puesto de relieve tanto en la crisis económica de la pasada década como en la pandemia COVID-19. En la cual además todas las cuestiones relativas a la cultura han sido particularmente vulnerables porque muchas de ellas comportan la comunicación pública y la reunión de muchas personas. Por lo tanto, es necesario también el mantenimiento y reforzamiento de medidas relativas a las subvenciones y contratación pública.

Las medidas de acción positiva deben cumplir dos condiciones:

- Que estemos ante la presencia de un ámbito en el que exista infrarrepresentación femenina
- Que se acuerden por un tiempo determinado

Todos los textos relativos a la introducción de medidas de acción positiva en la contratación administrativa por parte del sector público señalan que las resistencias se producen por diversos factores:

- La falta de conocimiento del establecimiento de medidas concretas para la garantía de la igualdad.
- Las objeciones planteadas desde asesorías jurídicas y otros órganos similares.
- La falta de conocimientos técnicos suficientes para establecerlas por parte de las/os empleadas/os públicos que han de diseñar los pliegos.

Para ello, el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025, en el punto BG.2 establece como medida la formación y capacitación: optimizando las capacidades del personal de la Administración General del Estado para incorporar el enfoque de género en los procedimientos de trabajo; incluyendo la formación de todo el personal de las instituciones públicas en materia de igualdad.

En la actualidad todas las cuestiones relativas a la gobernanza, tradicionalmente de índole interna, han ido adquiriendo una dimensión internacional, dado que debe-

mos de rendir cuentas sobre la implantación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos el ODS 5 Igualdad de Género; además del papel del Foro Generación Igualdad impulsado por Naciones Unidas para reforzar el cumplimiento de los compromisos adoptados en el marco de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este hecho se pone de relieve por el Tribunal de Cuentas²⁰ en el Informe de fiscalización operativa de la preparación para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible, con enfoque de género (ODS5).

También en el III Plan Estratégico se incluye el BG1 Procedimientos: transformando las formas de hacer política pública y en el BG1.4. Integrar el enfoque de género en contratos, subvenciones y convenios que se liga inescindiblemente a los arts. 34 y 35 LOI. Contratos de la Administración General del Estado y Subvenciones Públicas. Y como consecuencia de ello, se exige en el BG.1.4.2. Conocer el grado de cumplimiento de las cláusulas de igualdad incluidas en los contratos, subvenciones y convenios, con especial atención a las agencias evaluadoras y a la financiación de la I+D+i (ANECA, AEI, ISCIII, CDTI) y a la evaluación de la integración de la dimensión de género en el contenido de la I+D+I de las convocatorias de proyectos de las agencias financiadoras.

Un punto de especial transcendencia es que las políticas públicas, los avances institucionales y las buenas prácticas no queden desconectadas y en proceso de desarticulación territorial. Para ello se deben establecer fórmulas de colaboración y coordinación interinstitucional entre el Instituto de las Mujeres (INMUJERES) y los organismos de igualdad autonómicos, Federación Española de Municipios y Provincias, redes europeas de organismos de igualdad (EIGE, EQUINET principalmente) y Naciones Unidas (Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), ONU Mujeres.

Por otro lado, está la resistencia de las empresas a que les graven con más requisitos a los muchos que deben cumplir con los estándares de contratación. Por tanto, la cuestión no estriba en si es oportuno o no establecer cláusulas que promuevan la igualdad, porque debe hacerse en todo caso y todo tipo de contratación para garantizar la igualdad real y efectiva. El tema es cómo se establecen para que la proporcionalidad entre el objeto del contrato y los requisitos exista un equilibrio razonable.

Muchas administraciones públicas han realizado una escrupulosa labor para introducir propuestas de inclusión de cláusulas sociales en la contratación, lo que es

²⁰ Tribunal de Cuentas <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/galleries/pdf/RelInternacionales/INFORME-ODS5-APROBADO.pdf>

digno de elogio. En muchas de ellas se mezclan todas las perspectivas que a la vez son causas de discriminación de forma aislada o planteada como discriminación múltiple desde una perspectiva interseccional²¹. De este modo, es frecuente encontrar propuestas relativas a calidad del empleo, inclusión de personas con discapacidad, protección del medio ambiente a través de la compra de bienes y servicios entre otros. Nada hay que reprochar a ello, pero sí hay que hacer notar que no todas ellas tienen el mismo peso constitucional, ni tienen el mismo grado de concreción en términos de desarrollo legislativo; además hay que tener en cuenta si se trata de discriminaciones de mayoría o de minoría y en qué grado en cada ámbito de la contratación. Y tienen normativas de aplicación específicas que han de ser tenidas en cuenta a la hora de la redacción de los pliegos.

La LOI obliga a introducir en la contratación criterios. Las consecuencias jurídicas de obviar o enfrentar directamente las cuestiones discriminatorias entre los sexos pueden llegar a conllevar la nulidad de las actuaciones tal y como establece con claridad el art. 10, que dispone las consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias.

“Los actos y las cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de sexo se considerarán nulos y sin efecto, y darán lugar a responsabilidad a través de un sistema de reparaciones o indemnizaciones que sean reales, efectivas y proporcionadas al perjuicio sufrido, así como, en su caso, a través de un sistema eficaz y disuasorio de sanciones que prevenga la realización de conductas discriminatorias”.

La introducción de la igualdad en el ámbito administrativo conlleva también que toda la legislación y todos los actos administrativos tengan perspectiva de género. La falta de consideración de estos elementos también en la práctica administrativa puede conllevar el establecimiento de discriminaciones indirectas, por lo que es necesario realizar una labor de análisis previa a la redacción de los pliegos. En los últimos años ha ido cobrando fuerza la tendencia de juzgar y decidir con perspectiva de género, lo que supone:

- En primer lugar, tener conocimiento profundo de la materia (conocer y detectar discriminaciones, tipos de acosos, cuestiones de conciliación, etc.).
- Y en segundo lugar, que el/la operador/a jurídico/a tenga presente en la resolución la perspectiva de género. En caso contrario, lo más seguro es que esa decisión refuerce los estereotipos y no sea un instrumento de cambio y avance social.

²¹ Estrategia de Igualdad de Género en la Unión Europea (UE) 2020-2025.

La LOI es muy consciente de este peligro y por ello establece mecanismos administrativos específicos. Uno de ellos es la exigencia de un informe de impacto de género en la elaboración de la legislación general, que ha provocado un río de posicionamientos doctrinales y sentencias judiciales. Algunas de ellas señalando la necesidad de que este informe no sea un papel en blanco sino un acto motivado y analítico como todos los planteados desde las administraciones públicas. En este sentido, el art. 19 LOI establece la obligación de elaborar informes de impacto de género:

“Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género”.

En el concreto ámbito de la contratación resulta particularmente relevante el ejercicio del mandato de transversalidad para hacer efectiva la igualdad; en otras palabras, la contratación pública es un instrumento de primer nivel para reequilibrar los beneficios y las cargas sociales y potenciar aquellas áreas en las que se entienda que el sector público debe colaborar activamente en la afirmación y generación de un beneficio para la sociedad. En este sentido se expresa con contundencia el art. 15 LOI cuando regula el principio de *mainstreaming*:

“El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

Bien puede decirse que la cabal generación de la cultura de igualdad y del cumplimiento normativo lleva a la prevención frente a la comisión de delitos. El posicionamiento de las Administraciones Públicas exigiendo en la contratación, por ejemplo, la acreditación de tener correctamente inscrito el Plan de Igualdad o haber implantado un Protocolo de Acoso, es definitivo para que la sociedad entienda que los contenidos expresados en las normas están para cumplirse y que se produce una pérdida de derechos cuando no se hace.

1.2. La discriminación entre mujeres y hombres en el ámbito cultural y su impacto en la contratación

a. El impacto económico de la cultura

Las industrias culturales españolas tienen un peso significativo en el PIB nacional. Como viene pasando en los últimos cinco años, este sector representa el 2'4% total del Producto Interior Bruto, según el Anuario de Estadísticas Culturales 2021 del Ministerio de Cultura y Deporte, lo que supone una producción anual de 30.171 millones de euros.

Las plataformas multimedia y todas las empresas relacionadas con el mundo audiovisual, las actividades preferidas por la ciudadanía en su tiempo de ocio, son también las que más facturan, un total de 8.608 millones. Otra de las grandes fuentes de ingresos es la industria editorial, que, entre prensa y libros, factura 7.518 millones de euros.

Como ya se ha señalado, además del significativo impacto de la industria audiovisual hay que tener en cuenta el valor social de la cultura y su capacidad para generar riqueza de modo indirecto.

Las industrias culturales españolas suelen estar formadas en su mayoría por PYMES como el resto del tejido empresarial español. Según la CEOE antes de la pandemia el número de empresas del sector ascendía hasta las 127.581, de las cuales un 67% son autónomos, y un 27% cuentan con menos de 5 personas trabajadoras. Esta es una realidad que hay que tener en cuenta a la hora de confeccionar los pliegos y bases de condiciones de contratación. Es previsible que la pandemia COVID-19 se haya cebado con la parte más débil que son las empresas más pequeñas y con menor capacidad económica, entre las que se encuentran mayor número de mujeres.

Por ello, las estadísticas resultan particularmente relevantes a la hora de determinar los sectores en los que existe una mayor infrarrepresentación femenina, tal y como establece el art. 20 LOI:

“Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas, deberán:

Incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo.

Establecer e incluir en las operaciones estadísticas nuevos indicadores que posibiliten un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, su manifestación e interacción en la realidad que se vaya a analizar.

Diseñar e introducir los indicadores y mecanismos necesarios que permitan el conocimiento de la incidencia de otras variables cuya concurrencia resulta generadora de situaciones de discriminación múltiple en los diferentes ámbitos de intervención.

Realizar muestras lo suficientemente amplias como para que las diversas variables incluidas puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable de sexo.

Explotar los datos de que disponen de modo que se puedan conocer las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de intervención.

Revisar y, en su caso, adecuar las definiciones estadísticas existentes con objeto de contribuir al reconocimiento y valoración del trabajo de las mujeres y evitar la estereotipación negativa de determinados colectivos de mujeres.

Sólo excepcionalmente, y mediante informe motivado y aprobado por el órgano competente, podrá justificarse el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriormente especificadas”.

b. El género y la cultura

Igualmente debe ocurrir en el ámbito de la contratación, la necesidad de inclusión de las cláusulas de orden social, lo que obliga a realizar una reflexión en doble vía:

- La infrarrepresentación de las mujeres en cada área.
- El análisis de las condiciones de cada empresa licitadora.

Según los Informes del Observatorio de Igualdad de Género²² en el ámbito de la Cultura (Ministerio de Cultura y Deporte) se determinan cinco áreas de indicadores culturales:

i. Vinculados al libro

- En lo que se refiere a la edición de libros, tenemos uno de los mejores indicadores, hay un 48,6 % de mujeres, teniendo en cuenta que es el ámbito cultural

²² Observatorio de Igualdad de Género en la cultura: <https://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/mc/espacio-de-igualdad/observatorio-igualdad-genero-cultura/informes.html>

Las estadísticas son de 30 de septiembre del 2022.

de mayor impacto. Siendo preponderante el empleo de personas con edad superior a 45 años y la presencia de personas empleadas con titulación superior.

- Artes gráficas y servicios relacionados; en este caso se un 73,1% de hombres y un 26,9% de mujeres, poniéndose de manifiesto una significativa brecha, una ocupación laboral superior a 45 años y una tasa de un 31 % de formación superior.
- Escritoras/es, periodistas y lingüistas. En el periodo analizado, las proporciones de empleo por sexo observadas en ocupaciones de escritores, periodistas y lingüistas registran tasas del 53,3% en las mujeres, superiores a las observadas tanto en el ámbito cultural como en el conjunto nacional.
 - En estas ocupaciones no se observan notables diferencias por grupos de edad.
 - El empleo en ocupaciones de escritores, periodistas y lingüistas se caracteriza por una formación académica superior a la media, presentando tasas de educación superior o equivalente del 93,9%.

ii. Vinculados al cine

Se observan diferencias significativas por sexo entre el empleo vinculado al ámbito cultural y el empleo total, con una mayor proporción de hombres, 59,3%, frente al 53,9% observado en el conjunto del empleo. Frente a ello, en el periodo analizado, las proporciones de empleo por sexo observadas en actividades cinematográficas, de vídeo, radio y televisión son más cercanas a las observadas en el empleo total y se sitúan en el 57,9% en los hombres y el 42,1% en el caso de las mujeres. En estas actividades se observan mayores proporciones de jóvenes y de edades centrales. El empleo se caracteriza por una formación académica superior a la media, presentando tasas de educación superior o equivalente del 80,6%, frente al 46,2% observado en la media nacional.

iii. Vinculados a las Bellas Artes y Bienes Culturales

Respecto a las actividades relacionadas con bibliotecas, archivos, museos y otras instituciones culturales se mantiene un perfil tradicionalmente feminizado, siendo el porcentaje de mujeres de un 72%.

iv. Vinculados a las Artes Escénicas y Musicales

En el periodo analizado, las proporciones de empleo por sexo observadas en actividades de creación, artísticas y espectáculos muestran tasas más elevadas en los

hombres que las observadas en el empleo total y se sitúan en el 69,4% e inferiores en el caso de las mujeres, 30,6%.

Hay que hacer notar que, en conjunto, la feminización de algunas áreas relativas a la cultura se sustenta en que las titulaciones medias o superiores también lo están, algunas de ellas con una larga tradición como las bibliotecas y los archivos. Siendo este un sector que supone un impacto relativo desde el punto de vista económico en el análisis por sectores. Sin embargo, el área que tiene un mayor impacto económico son las artes escénicas, en el cual las mujeres tienen un papel menos significativo. Lo que refuerza la presencia de varones en aquellos lugares donde el poder de comunicación, fáctico y de influencia social es más importante. En este ámbito se detecta una grave infrarrepresentación en las direcciones de orquesta.

Estos datos son importantes a la hora de establecer un marco general respecto a la situación de la igualdad entre mujeres y hombres, pero en el ámbito de la contratación hay que atender al caso en concreto respecto a la configuración de cada empresa licitadora. Y comprender el impacto de lo público en el número de contrataciones y efecto de estas en la contratación pública en general y también en el ámbito cultural.

2. La contratación administrativa y el impacto de género

2.1. *La contratación administrativa y las cláusulas sociales: aproximación general*

La LOI estableció en su momento la necesidad de incorporar medidas relativas a la igualdad entre mujeres y hombres relativas al empleo. En este sentido los criterios establecidos en la regulación relativa a la contratación de las administraciones públicas han ido ampliando su rigor y su ámbito de aplicación de modo significativo en los últimos tiempos. En gran medida, esta regulación ha venido condicionada por la necesidad de transponer diversas directivas comunitarias. Por ello se aprobó la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

La LCSP vigente se aproxima a lo establecido en la LOI, de tal modo que en su art. 34 LCSP respecto a la contratación del Estado dice lo siguiente:

“1. Anualmente, el Consejo de Ministros, a la vista de la evolución e impacto de las políticas de igualdad en el mercado laboral, determinará los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

En el Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrán establecerse, en su caso, las características de las condiciones que deban incluirse en los pliegos atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad donde se generen las prestaciones”.

Esta norma amplía el ámbito subjetivo respecto a la legislación de contratos anterior, de tal modo que se va a aplicar no solo a las administraciones públicas sino también al conjunto del sector público. De este modo se ha adaptado la tipología de las entidades incluidas dentro del ámbito subjetivo a la establecida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre del Sector Público (LSP). Además, se han incluido los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las empresariales, así como las fundaciones y asociaciones vinculadas a cualquiera de ellos siempre que se cumplan determinadas circunstancias como que su financiación sea mayoritariamente pública y respecto de los contratos sometidos a regulación armonizada.

2.2. *Las cláusulas sociales y los contratos de contenido social en la contratación pública*

Una de las novedades de la LCSP fue la introducción en los contratos públicos de consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo, cuyo espíritu los aproxima a las prescripciones en materia de contratación establecidas en la LOI. En palabras de la Exposición de Motivos de la propia ley:

“Estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar. En particular, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo que se listan en el art. 202”.

Y que tiene una importancia decisiva en todo su articulado. Señala el art. 1.3 LCSP que

“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.

Todo ello indica que no es solo el criterio del precio el que debe motivar la adjudicación, sino el conjunto de condiciones sociales que deben cumplir las empresas, y que su implantación exige, sin duda, un mayor coste estructural para ellas.

En todo caso, las administraciones públicas deben cumplir las finalidades principales que tienen encomendadas, pero los medios que han de utilizar tienen que estar en sintonía con los principios de actuación a los que está abocado necesariamente el servicio público, para el que los medios son tan importantes como los fines. Y la generación de una cultura de cumplimiento del principio de igualdad debe estar entre ellos.

A la vista de esto nos podemos encontrar con dos situaciones:

- a. Promoción directa de la igualdad porque el objeto del contrato tenga como finalidad principal una cuestión relativa a la eliminación de discriminaciones (ej. elaboración de un plan de igualdad).
- b. Introducción de cláusulas sociales en los contratos de cualquier tipo por exigencia de la LCSP y LOI, que deberían establecerse en todos ellos, dado la necesidad de cumplir el mandato constitucional.

El procedimiento de contratación ha ido ganando con los diferentes cambios legislativos en su definición y exigencia en la elaboración, en la selección de contratistas y en la precisión de las obligaciones contractuales en función de sus más variadas formas de contratación. Cualquiera de ellos puede tener un impacto en la cultura, aunque parece a primera vista que el contrato de servicios será el comúnmente más utilizado en este ámbito:

- Contratos de obras.
- Concesión de obras.
- Concesión de servicios.

- Suministro.
- Servicios.

2.3. Fases del procedimiento de la contratación administrativa

La eficacia de la contratación pública en materia de igualdad reside en la capacidad de las administraciones en establecer cabalmente en todas las fases del procedimiento administrativo la perspectiva de género, lo que ha generado la elaboración de numerosos documentos de gran factura técnica por parte de administraciones locales y autonómicas, así como el posicionamiento de la mejor doctrina²³.

El procedimiento de contratación tiene unas fases bien definidas:

a. Fase preparatoria del contrato.

i. Cuestiones preliminares

En esta fase la introducción de criterios igualitarios tendrá plena justificación cuando el contrato por su contenido de índole social sea parte esencial del mismo. Pero en todo caso, y en todo tipo de contratos es idónea la introducción de criterios igualitarios.

Resulta evidente desde el art. 34.2 LOI que resulta perfectamente posible y es legal establecer la preferencia en la adjudicación de los contratos a aquellas empresas que promuevan la igualdad efectiva entre hombres y mujeres respecto a las condiciones de trabajo:

“Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices del apartado anterior, siempre que estas proposiciones iguallen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la

²³ ALONSO GARCIA, M.C., “Innovación y cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública” Administración electrónica, transparencia y contratación pública, en MARTÍN DELGADO, I. (dir.), MORENO MOLINA, J. A. (dir.), Iustel, Madrid, 2020, pp. 143-196.

Fundación Gabeiras “Medidas contra la discriminación de género en las contrataciones públicas en el ámbito cultural” <https://lacultivadaediciones.es/medidas-contra-la-discriminacion-de-genero-en-las-contrataciones-publicas-del-ambito-cultural/>

prelación establecida en el apartado primero de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio²⁴.

La reciente Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (LITND) establece la posibilidad de que los órganos adjudicadores establezcan condiciones especiales para promover la igualdad de trato y no discriminación. Como bien puede observarse, cada reforma legal ha ido ahondando en la posibilidad de establecer medidas de acción positiva al objeto de ir disolviendo desigualdades de modo más certero:

“Art. 37.2. Las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad de trato y no discriminación y fomentarán la inclusión de criterios cualitativos en la contratación pública que faciliten la participación de miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público”.

Los límites generales a la fijación de obligaciones de género residen en que se respeten los siguientes condicionantes: que estén vinculados al objeto del contrato, que se motive su idoneidad, que las condiciones se establezcan en las prescripciones técnicas y que se incluyan requisitos mínimos cuantificables, eliminando las condiciones subjetivas de su adopción.

Una de las cuestiones más beligerantes en los últimos años ha sido la licitud de la inclusión de cláusulas de promoción de las mujeres como criterio de adjudicación de contratos. En este sentido parte de las críticas se han dirigido a poner en cuestión la objetividad de los requisitos incluidos en los contratos relativos a la promoción de medidas igualitarias:

“En el apartado dedicado al análisis de las previsiones en materia de contratación pública de la LOI, el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas centra su atención en el análisis de diferentes cláusulas incluidas en los Pliegos del INMUJER que pretendían promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. En la totalidad de los casos, las cláusulas introducidas tuvieron la funcionalidad propia de los criterios de

²⁴ La referencia normativa hay que considerarla hecha a la LCSP.

adjudicación, es decir, se insertaron en el procedimiento de adjudicación como uno más entre los criterios establecidos para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. Entre los criterios utilizados, destacan los siguientes:

1. Tener en plantilla un número de trabajadoras igual o superior al 75%.
2. Medidas adoptadas en la política de personal de la empresa dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
3. Hallarse en posesión de marcas o distintivos de excelencia en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, acreditado documentalmente mediante las marcas o distintivos de excelencia existentes en la actualidad.
4. Tener elaborados planes o adoptadas medidas de igualdad entre mujeres y hombres dentro de la organización de la empresa. Este criterio debe ser acreditado documentalmente mediante el propio Plan, Convenio Colectivo, pacto o cualquier tipo de Acuerdo o Reconocimiento de condiciones otorgadas por la empresa a favor de las trabajadoras/es.

El Tribunal de Cuentas censura la utilización de los anteriores criterios, afirmando al respecto que:

“...ninguno de los criterios antedichos es susceptible de ser utilizado como criterio de adjudicación, puesto que todos ellos se refieren a características subjetivas de las empresas, que deben ser preexistentes a la ejecución del contrato y a la propia adjudicación. Por el contrario, ninguno de esos criterios afecta a la prestación objeto del contrato, por lo que no son aptos para la evaluación de las cualidades intrínsecas de la prestación y, en definitiva, la aplicación de los citados criterios no resulta válida para determinar cuál sea la oferta más ventajosa económicamente...”.

A juicio del Tribunal de Cuentas, los citados criterios podrían tener mejor encaje, no como criterios de adjudicación, sino como medios para dirimir los empates entre proposiciones igualmente ventajosas”, según el Informe 2012 de Fiscalización sobre los convenios de colaboración y la contratación celebrados por el Instituto de las Mujeres (INMUJERES).

En estos términos estaba planteada la polémica, que desde luego habría que entenderse que ha sido bastante aclarada por la ley contratos de 2017 que se decanta claramente por la contratación social.

ii. Elementos de la fase de preparación del contrato

En esta fase la Administración recopila toda la información y establece las pautas más adecuadas que luego incorporará como requisitos de la contratación, que seguirá un procedimiento interno que pasa por la fiscalización, acreditación del crédito presupuestario y nombramiento de la mesa o del órgano de contratación. Con la consecución de estos trámites se aprobará el expediente de contratación. Una vez concluido se publicará el anuncio con:

- El objeto del contrato.
- Número de expediente.
- Memoria justificativa.
- Pliegos de Condiciones Administrativas.
- Pliegos de Prescripciones Técnicas.
- Prohibiciones para contratar.
- Otras cuestiones en caso de ser necesarias.

En este punto, muchas Comunidades Autónomas y entidades locales han elaborado instrumentos normativos (instrucciones, planes, guías) proponiendo diversas soluciones:

- ***La Instrucción del Ayuntamiento de Palma para una contratación pública con responsabilidad social, medioambiental y lingüística 13 de octubre de 2016*** (BOIB nº 131, 15 octubre 2016) propone que los pliegos de cláusulas administrativas particulares deben incorporar criterios de adjudicación que valoren aspectos de carácter social y medioambiental vinculados al objeto del contrato, a fin de determinar la mejor oferta de acuerdo con la mejor relación calidad-precio.

A tal efecto, los pliegos de cláusulas administrativas deben establecer de forma específica y agrupada bajo un mismo epígrafe:

1. Los criterios de adjudicación de carácter social y medioambiental.
2. El conjunto de los criterios de adjudicación de carácter social y medioambiental debe tener una ponderación mínima del 10% y máxima del 20% sobre el total, y el departamento responsable del contrato determinará el porcentaje concreto de acuerdo con las características del contrato.

3. La Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: se puede valorar hasta con un 15% sobre el total del baremo la integración de la perspectiva de género en la oferta presentada. La puntuación se desglosa así como considere el departamento responsable del contrato, que puede optar por incorporar a los pliegos un apartado de los siguientes, varios o todos. Todos los subcriterios de este apartado tienen carácter automático y los puntos establecidos otorgan —sin establecer escaleras— al licitador o licitadora que asume el compromiso o los compromisos señalados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Por ejemplo:

- Por el compromiso de contratar un porcentaje de mujeres superior al 50% en la plantilla que ejecutará el contrato: 2 puntos.
- Por el compromiso de contratar un porcentaje de mujeres superior al 50% en puestos de dirección o responsabilidad: 2 puntos.
- Por el compromiso de los licitadores de diseñar y aplicar, en el plazo de seis meses desde que se formalice el contrato, medidas de conciliación o un plan de igualdad específico en relación con la ejecución del contrato: 2 puntos.

Este plan debe establecer las políticas de igualdad de la empresa en cuanto al acceso al empleo, clasificación profesional, calidad y estabilidad laboral, acoso laboral, duración y ordenación de la jornada laboral, o de otras. Tanto el plan como las medidas de conciliación deben ser elaborados por personal con formación especializada de al menos 150 horas en igualdad de mujeres y hombres o bien deben participar en su redacción y aprobación la plantilla de la empresa o la representación legal de las trabajadoras y los trabajadores. En todo caso se especificarán las medidas a implementar, el calendario de realización, los indicadores de evaluación y el precio del plan o de las medidas de conciliación.

4. Criterios generales de cumplimiento para las empresas relativos a la igualdad entre mujeres y hombres:
 - La guía habla de que las empresas licitadoras con más 250 trabajadores /as deberán acreditar el diseño y la aplicación efectiva del Plan de igualdad previsto en la LOI. Pero en la actualidad, desde el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, son 50 personas trabajadoras.

- La empresa contratista debe establecer medidas que garanticen la igualdad en el acceso al empleo, la retribución, la promoción, la formación y la permanencia, así como la prevención del acoso sexual en el trabajo, y medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato, de acuerdo con la LOI.
5. Utilización del lenguaje no sexista. Dice la Instrucción que en toda la documentación, publicidad, imagen o material que se genere con motivo de la ejecución del contrato, la empresa contratista debe usar un lenguaje no sexista, evitar cualquier imagen discriminatoria de las mujeres o estereotipos sexistas y fomentar una imagen con valores de igualdad, presencia equilibrada, diversidad, corresponsabilidad y pluralidad de roles e identidades de género. La no exhibición de las personas como inferiores o superiores en dignidad humana en función de su sexo, o como meros objetos sexuales, que eviten los estereotipos sexistas y que potencien la diversificación sexual, de roles y de identidades de género.

Guía para la inclusión de cláusulas sociales de Andalucía:

Establece una serie de propuestas con arreglo a su normativa que permite:

1. La posibilidad de establecer la preferencia para la adjudicación de las proposiciones presentadas por entidades que dispongan de marca de excelencia en el ámbito de la igualdad o desarrollen medidas para lograr la igualdad.
2. Permite valorar con hasta 5 puntos la realización de sesiones informativas y formativas específicas relacionadas con los derechos establecidos en las leyes de igualdad, o en el convenio colectivo de aplicación, en materia de igualdad de género y de conciliación familiar, personal y laboral, medidas sobre mejoras medioambientales en el entorno laboral, condiciones de accesibilidad universal, destinadas al personal encargado de la ejecución de la prestación según el siguiente baremo:
 - De 3 a 5 horas, 1 punto.
 - De 6 a 9 horas, 2 puntos.
 - De 10 a 14 horas, 3 puntos.
 - De 15 a 20 horas, 4 puntos.
 - Más de 20 horas, 5 puntos.

Las acciones formativas tendrán que impartirse en un plazo de tiempo xx

3. Se valorarán con hasta un máximo de xx puntos las medidas concretas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar que la persona licitadora se compromete a aplicar para la plantilla que ejecute el contrato y que mejoren los mínimos establecidos en la legislación aplicable o normas que las sustituyan.

La persona licitadora deberá presentar una propuesta técnica sobre medidas concretas como:

- Cheque servicio o acceso a recursos que faciliten la atención de menores (comedores, guarderías, ludotecas etc.).
- Cheque servicio o acceso a recursos que faciliten la atención de personas dependientes (centros de día, etc.).
- Mejoras sobre la reducción de jornada, excedencias...
- Permisos de maternidad o paternidad.
- Flexibilización, adaptación o reasignación de servicios y horarios.
- Por cada medida adoptada se otorgarán xx puntos hasta un máximo de xx.

Para su valoración la persona licitadora deberá especificar en su propuesta técnica de forma detallada las medidas de conciliación previstas, el calendario de aplicación y las medidas de seguimiento y evaluación».

Se realizarán acciones de sensibilización y formación respecto a los derechos establecidos en las leyes de igualdad o en el convenio colectivo de aplicación, en materia de igualdad de género y de conciliación familiar, dirigidas al personal adscrito a la ejecución del contrato.

b. Fase de admisión de personas/empresas licitadoras

En la fase de admisión han de cumplirse estos requisitos:

- Cumplimiento de normativa legal y convencional.
- Prohibición de contratar.
- Solvencia técnica.
- Documentación acreditativa para presentar por la persona licitadora a efectos de admisión.

De todos estos requisitos relativos a la admisión, el que cobra más importancia en este caso son las prohibiciones para contratar establecidas de modo explícito para las cuestiones relativas a la igualdad y no discriminación.

Desde el punto de vista global, las prohibiciones para contratar están incluidas en los arts. 71-73 LCSP, que resumidamente se refieren a:

- Personas y entidades condenadas por sentencia judicial firme.
- Personas y entidades condenadas por falta administrativa grave, en concreto cuando se trate de falseamiento, de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, o de extranjería, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente. En relación con la disposición decimocuarta LOI.
- No cumplir con la obligación de tener un plan de igualdad vigente aquellas empresas obligadas.

Cada vez cobra más importancia la necesidad de que las empresas establezcan planes de prevención de delitos, es el llamado *compliance penal*.

Y progresivamente se incluye más en la contratación pública la necesidad de acreditación por parte de todo tipo de empresas de haberlo realizado, dadas las exigencias también cada vez mayores establecidas en la legislación penal, de que las organizaciones privadas, pero también públicas (empresas públicas) establezcan sistemas que detecten las posibles fallas del sistema. En estos procedimientos están implicadas todas las personas que trabajan en la entidad, que deben recibir formación especializada. Por tanto, este está siendo un importante instrumento que coadyuva el incremento de la cultura de cumplimiento de un variado elenco de normas de índole tributaria, laboral, anti-acoso, medioambiental entre otros.

Más recientemente, el art. 37 LITND, dice que:

“3. Conforme al ordenamiento jurídico, las administraciones públicas no subvencionarán, bonificarán o prestarán ayudas públicas a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sancionadas por resolución administrativa firme por alguna de las infracciones calificadas como muy graves, en los términos y plazos previstos en el Título IV de esta ley.

4. Las administraciones públicas en ningún caso podrán otorgar ayudas que tengan por objeto la realización de una actividad o el cumplimiento de una finalidad que atente, aliente o tolere prácticas calificadas como infracciones en el Título IV de esta ley.

5. A efectos de dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, el departamento competente en materia de igualdad creará una base de datos para el seguimiento y comprobación del cumplimiento de las sanciones previstas en este artículo”.

En todo caso se considerarán entre otras infracciones muy graves:

- Los actos u omisiones que constituyan discriminación múltiple.
- Las conductas de acoso discriminatorio.

c. Fase de adjudicación

En la fase de adjudicación hay que atender fundamentalmente a dos criterios:

- Ofertas anormalmente bajas.
- Criterios de preferencia en el caso de que se tenga que acudir a un desempate.

i. La guía de cláusulas sociales de Andalucía propone como criterio de preferencia el fomento de la inclusión de mujeres como adjudicatarias de contratos públicos. Se considera que se debe promover el acceso de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, y para ello se pueden adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

- División del contrato en lotes, cuando sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan unidad funcional, si esta operación es proporcional a su objeto.
- Limitación del número de lotes a los que pueda presentarse un mismo licitador/a.
- Reducción de las exigencias de participación relativas a la solvencia técnica, financiera y profesional.
- Reducción de la carga de las garantías y eliminación de la garantía provisional para tomar parte en las licitaciones.
- Alivio de la carga administrativa a presentar por los licitadores y sustitución de la documentación a presentar por una declaración responsable, exigiendo la documentación completa exclusivamente al adjudicatario, o utilizando el documento europeo único de contratación (Deuces) consistente en una declaración de la situación financiera, las capacidades y la idoneidad de las empresas para un procedimiento de contratación pública.

- ii. En ocasiones se utilizan criterios en esta fase de adjudicación y no en la fase de definición del objeto, como puedan ser:
 - Mayor número de contratación de mujeres.
 - Mayor número de contratos estables de mujeres.
 - Introducción de medidas relativas a las salud y conciliación.

d. Fase de ejecución

Como ya se ha señalado, la fase de ejecución es el momento procedimental adecuado para introducir medidas relativas a la igualdad por expresa voluntad del legislador manifestada en el art. 33 LOI:

“Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público”.

3. Planes de igualdad y auditorías y registros retributivos

La legislación ha experimentado un profundo cambio exigiendo a las empresas de más de 50 personas trabajadoras tener un plan de igualdad, que deben inscribir correctamente en el Registro correspondiente. Y ello merece un apartado propio, por el impacto que puede tener en el conjunto de la construcción de la cultura de igualdad en personas y empresas adjudicatarias de contratos públicos, teniendo en cuenta que las medidas adoptadas en los Planes de igualdad referidas al empleo revisten carácter de convenio colectivo.

De esta manera, el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, ha sido un instrumento decisivo para la incorporación, de modo eficaz, de las políticas de igualdad en el tejido empresarial, dado que modificó la LOI en el sentido de establecer una obligación de aprobar un plan de igualdad a empresas de 50 personas trabajadoras en vez de las 250 que se establecía en la primera regulación (para ello estableció un sistema transitorio), y además de la inscripción en el Registro de Planes de Igualdad establece un sistema de infracción y sanciones en

caso de contravención desconocido hasta la fecha y lo incluye en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

El instrumento principal es el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro, y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo.

El plan de igualdad se convierte en un poderoso instrumento, cuya regulación actual difiere de modo sustancial a la mucho más laxa regulación anterior por varios factores:

- Es un procedimiento que necesariamente debe ser negociado de forma paritaria entre la representación de la empresa y la sindical, lo que supone el reforzamiento del papel de los sindicatos en las organizaciones. La regulación establece que en el caso de que no exista esta representación en la empresa deberá solicitarse un/a representante a las centrales sindicales.
- La primera parte es la realización de un diagnóstico de situación que debe contener una serie de elementos al objeto de saber con precisión cual es la situación real de la empresa en los puntos en los que establece la norma. En este sentido, el diagnóstico se referirá al menos a las siguientes materias:
 - a. Proceso de selección y contratación.
 - b. Clasificación profesional.
 - c. Formación.
 - d. Promoción profesional.
 - e. Condiciones de trabajo, incluida la auditoría salarial entre mujeres y hombres de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.
 - f. Ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral.
 - g. Infrarrepresentación femenina.
 - h. Retribuciones.
 - i. Prevención del acoso sexual y por razón de sexo.

- Sobre la base de este diagnóstico se elaboran unas medidas muy precisas que deben incluir: ejes, objetivos, medidas para cumplir estos objetivos y periodicidad (teniendo en cuenta que los planes de igualdad tienen una duración de 4 años).
- Una vez finalizado el proceso y de acuerdo las partes se debe proceder al registro del plan de igualdad, que es requisito *sine qua non*.
- Se debe proceder a la constitución de una comisión de seguimiento del Plan de Igualdad que deberá emitir un informe anual sobre el grado de cumplimiento y proponer medidas de progreso.
- Una de las cuestiones más importantes de la norma es el establecimiento de una serie de infracciones y sanciones y la intervención de la Inspección de Trabajo.

Por su parte, se aprueba el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres. Su publicación se justifica desde el principio de igual trabajo, igual valor teniendo en cuenta que las diferencias retributivas en el conjunto de la Unión Europea son de un 13 %, aunque se vuelven particularmente acusadas en algunos sectores en los que se pueden llegar a superar el 20%. Lo que constituye un ejemplo paradigmático de la existencia de una discriminación indirecta. Por ello, en la exposición de Motivos de esta norma se establece lo siguiente:

“La Recomendación de la Comisión, de 7 de marzo de 2014, sobre el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres a través de la transparencia, establecía que los Estados debían optar por, al menos, una de las siguientes medidas: (i) derecho individual a la información retributiva de los niveles salariales desglosada por género (promedios) a requerimiento del trabajador y la trabajadora; (ii) atribución del derecho a esta información con carácter periódico, en beneficio de las personas trabajadoras y de sus representantes, en las empresas de al menos cincuenta personas trabajadoras; (iii) obligación de que las empresas de al menos doscientas cincuenta personas trabajadoras elaboren auditorías salariales (con promedios retributivos y análisis de sistemas de valoración de los puestos) que deben ponerse a disposición de los y las representantes; (iv) garantía de que la cuestión de la igualdad de retribución, en particular las auditorías salariales, se debata en el nivel adecuado de la negociación colectiva”.

Por ello, el Real Decreto 902/2020 obliga, en aras a la transparencia, a mantener unos valores medios de los salarios, complementos salariales y percepciones extrasalariales de la plantilla desagregados por sexo. Y en el caso de tener que realizar un plan de igualdad es necesario elaborar una auditoria retributiva al objeto de alcanzar la igualdad salarial

Como bien puede entenderse, todo este aparato normativo debe ser realmente operativo y funcionar en todo el procedimiento de contratación administrativa; tanto teniéndolo en cuenta en el diseño de la parte objetiva del contrato como en la fase de exclusión de licitadores/as, como en la fase de adjudicación.

4. Recursos en materia de contratación pública

Todos estos recursos recogidos en este apartado están disponibles en: <https://www.gobierno.es/blog/ejemplos-de-clausulas-sociales-contratacion-publica>

Guías y manuales para una compra pública responsable

- #WeBuySocialEU - FAQ de la Comisión Europea (enero, 2021).
- Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas (2ª edición) de la Comisión Europea (2021).
- Guía “Making socially responsible public procurement work, 71 good practice cases” de la Comisión Europea (mayo, 2020).
- Buying for social impact, Good practice from around the EU de la Comisión Europea (2019).
- Guía rápida sobre los Contratos Reservados del Gobierno de Canarias.
- Consideraciones Sociales y Ambientales (y otras novedades) en la nueva Ley de Contratos del Sector Público del Gobierno de Canarias.
- Guías para una contratación socialmente responsable y ejemplos de cláusulas de la Generalitat de Catalunya.
- Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social de la Generalitat Valenciana.
- Cláusulas sociales del Gobierno de Navarra.

- Guías de cláusulas sociales y ambientales de la Junta de Andalucía.
- Guía práctica para la contratación administrativa: criterios e instrucciones para la incorporación de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas de la Diputación foral de Bizkaia (2018).
- Guía y medidas de contratación pública social del Ayuntamiento de Barcelona.
- Guía sobre contratación pública estratégica y socialmente responsable (PDF) del Ayuntamiento de Pamplona.
- Recopilación de Guías para una compra pública responsable de la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS).
- Guías prácticas para la compra pública responsable elaboradas por REAS Euskadi.
- Guía sobre compra pública responsable y del fomento de la contratación pública de entidades y empresas de Economía Social CEPES (2018).
- Modelo guía para la incorporación de cláusulas sociales, laborales y medioambientales en la contratación pública de la Asociación Española de Fundaciones (2018).

Cláusulas, pliegos tipo con cláusulas y otros recursos:

- Buscador de Pliegos y publicaciones de Contratos Reservados de Javier Mendoza.
- Buscador de Pliegos, cláusulas y guías de Compra Pública Responsable por Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS).
- Guía para la identificación de criterios ambientales y sociales para contratación y compra pública bajo la perspectiva de los ODS de la ONU del Cabildo de Tenerife.
- Cláusulas sociales, modelos y ejemplos de pliegos del Foro de la Contratación Socialmente Responsable (ConR).
- Ejemplos de pliegos ya aplicados: criterios de adjudicación de la Federación castellanoleonesa de empresas de inserción (FECLEI).
- Guía de cláusulas sociales y laborales en la contratación pública de UGT.
- Recopilación de ejemplos de contratos reservados en Euskadi por Gizatea, Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco.

Otras guías y materiales relacionados

- Cómo adquirir software de TIC justo: criterios establecidos para una contratación pública socialmente responsable de ICLEI (2020).
- Guía de Derechos Laborales en la Contratación Pública de REAS Aragón (2018).
- Guía práctica para impulsar una contratación pública libre de paraísos fiscales de Oxfam Intermón (2017).
- Guia per a la protecció i la promoció dels drets humans en la contractació pública de NOVACT y ODHE (2017).
- Recopilación de cláusulas sociales y ambientales en normativa, instrucciones y guías del Grupo de Crisis y Contratación Pública.

Otros artículos relacionados

- Artículos sobre compra pública estratégica del Observatorio de Contratación Pública.
- Artículos sobre cláusulas sociales de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Artículo en Iberley “Criterios de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas” y “Ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental con las Administraciones públicas” (julio, 2022).
- Estudio de María Almodóvar Iñesta “Los criterios sociales de adjudicación. Especial referencia a la doctrina de los Tribunales Administrativos de recursos contractuales” (junio, 2022).
- Artículo “El papel del Tercer Sector Social en la contratación pública local” de Sara Martínez (marzo, 2022).
- Artículo “El semáforo de los criterios de adjudicación, especialmente en los contratos de obras”, por Alberto Robles Calvo (noviembre, 2021).
- Artículo “Propuesta de criterios sociales y ambientales, como condición especial de ejecución, según el tipo de contrato”, por M.ª Pilar Batet (diciembre, 2021).
- Artículo “Las llamadas “cláusulas sociales” en los contratos del sector público: cuestiones competenciales y libre concurrencia para la fijación de condiciones salariales” de José Ignacio Cubero Marcos (marzo 2020).

- Artículo de Jaime Pintos “Criterios sociales y medioambientales, y vinculación con el objeto del contrato: Allegro ma non troppo y aviso a navegantes” (2019).
- Monográfico: Contratación pública responsable, empresas de economía social e igualdad de la Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa - CIRIEC (2019).

¿Otros recursos para aprender de contratación pública?

- Recopilación de cursos, jornadas y webinars online sobre contratación pública.
- Recopilación de los mejores blogs, foros y portales de actualidad sobre contratación pública.
- Recopilación de podcast y canales de vídeo sobre contratación pública y administración digital.
- Recopilación de pliegos tipo para contratación pública.
- Recopilación de cláusulas de igualdad de género.
- Recopilación de cláusulas medioambientales: ejemplos y guías para una compra pública verde.

Acciones positivas en las ayudas, subvenciones, premios, becas y certámenes culturales

BELÉN ÁLVAREZ CABRERA y ROCÍO MENA JIMÉNEZ

1. Introducción

La igualdad de género constituye, hoy en día, un principio vertebrador tanto de nuestro ordenamiento jurídico, como del orden jurídico internacional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) lo reconoció en 1948 entre los derechos humanos fundamentales que debían protegerse en el mundo, y desde entonces, tanto en el ámbito internacional como en el europeo se han multiplicado los textos en los que se hace referencia a él como un principio jurídico internacional, así como a la necesidad de eliminar la desigualdad y la discriminación de género como un objetivo al que deben atender todas las políticas públicas.

En España, el principio de igualdad se proclama en el art. 14 de la Constitución (CE), y se refuerza en su art. 9.2, que establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que dicha igualdad sea real y efectiva. El desarrollo de este principio ha sido objeto de legislación especializada, notablemente por la LOI y, recientemente, por la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (LITND).

En el ámbito específico de la cultura, los mismos mandatos se articulan a través de cierta legislación sectorial. Así, en la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine se anima al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA), como Administración pública, a adoptar “*medidas de fomento de igualdad de género en el ámbito de la creación cinematográfica y audiovisual*” (art. 19.1) y, se hace uso de determinadas líneas de ayudas y subvenciones como instrumentos para la consecución de la igualdad en el sector, cuando se establece que, en las ayudas selectivas para la producción de largometrajes, “*se valorará que el proyec-*

to aplique medidas de igualdad de género en las actividades creativas de dirección y guion” (art. 25.2).

Medidas de este tipo son especialmente necesarias y deberían hacerse extensibles al sector cultural en general, pues hay que tener en cuenta, no sólo que las ayudas y subvenciones son instrumentos muy recurrentes en dicho sector para llevar a cabo los proyectos y actividades, sino también que, según se desprende de diferentes estudios, en el sector cultural y creativo trabajan una inmensa cantidad de mujeres, si bien solo un pequeño segmento accede a altos cargos directivos, lo que provoca que se encuentren infrarrepresentadas en una industria que se nutre día a día de ellas y de su trabajo²⁵.

A modo de ejemplo, podemos mencionar los diferentes estudios publicados por el Observatorio de Igualdad de Género en el ámbito de la cultura²⁶, que en efecto ponen de manifiesto la inexistencia de una igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito de la cultura.

En particular, el “Informe sobre la aplicación de la Ley de Igualdad en el ámbito de la cultura en el marco competencial del Ministerio de Cultura y Deporte”²⁷ dispone que, tras un análisis del periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2018 y el 1 de enero de 2000 *“Se aprecia una clara diferencia en el acceso de las mujeres a los puestos de mayor rango: el porcentaje global de mujeres ocupando puestos con categoría de dirección general durante el periodo ha sido del 27,7%, mientras que el porcentaje de mujeres en cargos con categoría de subdirectoras se eleva al 46,2% durante los mismos años”*. Además, *“se produce mayor recambio y menor estabilidad cuando son las mujeres las que ocupan las direcciones generales. A los hombres se les mantiene en sus puestos durante periodos de tiempo más largos. El tiempo medio de permanencia en el cargo para las mujeres es de 2,6 años, mientras los hombres lo hacen casi las legislaturas enteras, 3,4 años”*.

En este contexto, en el ámbito de la cultura, las ayudas y subvenciones se presentan como una herramienta ideal para introducir cláusulas, cuya finalidad se oriente a la lucha contra las desigualdades de género y a la obtención de una sociedad más igualitaria entre hombres y mujeres.

²⁵ *Medidas contra la discriminación de género en las contrataciones públicas del ámbito cultural*, Gabeiras&Asociados, La Cultivada, 2020 (<https://lacultivadaediciones.es/medidas-contra-la-discriminacion-de-genero-en-las-contrataciones-publicas-del-ambito-cultural/>)

²⁶ <https://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/mc/espacio-de-igualdad/observatorio-igualdad-genero-cultura/informes.html>

²⁷ <https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:e2da2c11-5e2d-40c7-bbb6-b536f-4ba9d88/informe-igualdad-completo.pdf>

En este sentido, conviene recordar que la Exposición de Motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) reconoce que las subvenciones *“son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público”*.

Junto con las ayudas y subvenciones, las becas, premios y certámenes, las cuales como luego veremos se rigen por la misma norma relativa a las subvenciones, constituyen un cauce administrativo más al servicio de las Administraciones públicas para dar cumplimiento a los fines de interés general que son de su responsabilidad, como es la implementación de la igualdad de género.

Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas, a lo largo de esta Guía valoraremos las diferentes fases del procedimiento administrativo, mediante el cual se otorgan ayudas, subvenciones, becas, premios y certámenes dentro del sector cultural, y a través de las cuales es posible incorporar cláusulas con perspectiva de género, que permitan avanzar hacia la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres.

Asimismo, expondremos una serie de pautas que permitan orientar a las Administraciones públicas, organismos públicos o entidades de Derecho público para implementar las referidas cláusulas en los planes estratégicos, así como en las bases reguladoras y convocatorias de ayudas, subvenciones, premios, becas y certámenes, las cuales acompañaremos de ejemplos y recomendaciones.

2. Ayudas y subvenciones

2.1. Marco jurídico

a. Marco jurídico estatal

La normativa de referencia para nuestra Guía, en materia de ayudas y subvenciones, está constituida fundamentalmente por las siguientes normas:

- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- El Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones (RDRGS).

Las subvenciones se conciben en la LGS, como toda disposición dineraria realizada por una Administración pública, organismo público o entidad de Derecho público que cumpla tres requisitos:

- Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Es por lo anterior por lo que el sector cultural se encuentra generalmente muy subvencionado, pues por los motivos expuestos, se nutre de multiplicidad de proyectos y actividades con un gran interés público, ampliamente reconocidos entre las instituciones públicas, por su impacto cultural, social y económico.

Pues bien, la normativa expuesta tiene por objeto regular el procedimiento de concesión de subvenciones bajo los principios esenciales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia y eficiencia.

La proximidad con la regulación de los contratos del sector público es evidente. Subvenciones y contratos constituyen herramientas al servicio del interés general, si bien mientras que la normativa de contratos ha recogido expresamente la inclusión de criterios sociales en su tramitación, no lo ha hecho así la normativa que nos ocupa, lo cual es de extrañar, pues en la Exposición de Motivos de la LGS se explicita que *“las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público”*.

Más allá de la concesión de subvenciones en forma directa, donde se asume que la Administración decide discrecionalmente, pero teniendo en cuenta motivos de orden social (art. 22.2.c)), en el mencionado texto no se contienen referencias explícitas a la inclusión de criterios sociales ni de género a la hora de conceder subvenciones.

Es la LOI la que recoge en su art. 35 el mandato para que las Administraciones públicas determinen, en los Planes estratégicos de subvenciones que adopten, los ámbitos en que, por razón de la existencia de desigualdad de oportunidades entre muje-

res y hombres, las bases de las correspondientes subvenciones puedan incluir actuaciones para la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres.

En particular, este precepto ofrece ciertas sugerencias, al indicar que

*“Las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, **las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad** por parte de las entidades solicitantes. A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley”.*

En un sentido similar, aunque más asertivo que en la anterior norma -al utilizar el término “deban” en lugar de “puedan”-, se pronuncia el art. 37 de la reciente LITND, que dispone que:

*“1. Las administraciones públicas, **en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que las bases reguladoras de las mismas deban incluir la valoración de actuaciones para la efectiva consecución de la igualdad de trato y no discriminación** por parte de las entidades solicitantes.*

(...)

3. Conforme al ordenamiento jurídico, las administraciones públicas no subvencionarán, bonificarán o prestarán ayudas públicas a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sancionadas por resolución administrativa firme por alguna de las infracciones calificadas como muy graves, en los términos y plazos previstos en el Título IV de esta ley.

4. Las administraciones públicas en ningún caso podrán otorgar ayudas que tengan por objeto la realización de una actividad o el cumplimiento de una finalidad que atente, aliente o tolere prácticas calificadas como infracciones en el Título IV de esta ley.

5. A efectos de dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, el departamento competente en materia de igualdad creará una base de datos para el seguimiento y comprobación del cumplimiento de las sanciones previstas en este artículo”.

Sería deseable que la propia normativa de subvenciones hiciese una referencia expresa a la posibilidad de introducir la perspectiva de género en los procesos de tramitación de esta modalidad de ayudas para impulsar su implementación. Si bien, la falta de mención se cubre mediante los preceptos de las dos normas relativas a la igualdad a las que nos acabamos de referir, que sí hacen un llamamiento expreso a la inclusión del principio de igualdad en los planes estratégicos de subvenciones, así como en sus bases reguladoras.

Los preceptos referidos muestran el interés del legislador en convertir las ayudas y subvenciones en una herramienta para la consecución de fines tan importantes como es la lucha por las desigualdades de género y el logro de una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres.

Es más, lo hasta aquí expuesto nos permite comprobar que la legislación de aplicación a las subvenciones es más permisiva que la relativa a la contratación pública, que hemos analizado con anterioridad en la presente Guía. Y ello porque permite incorporar la perspectiva de género en las diferentes fases de su tramitación y concesión, sin condicionarla al hecho de que la igualdad esté vinculada al objeto de la propia subvención, a diferencia de en un contrato en el que sí ha de estar vinculada a su objeto.

Centrando nuestra atención en la LOI, observamos que, si bien sólo dedica uno de sus artículos a las subvenciones y a la posible inclusión en sus bases reguladoras de medidas para alcanzar la igualdad mencionada, es de destacar que a lo largo de su articulado se identifica la vocación de incorporar la igualdad entre mujeres y hombres al ámbito de las políticas públicas. Así, entre otros, podemos destacar su art. 11, que determina la necesidad de que los poderes públicos adopten medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres —son las denominadas “acciones positivas” a las que nos referiremos en detalle más adelante—, su art. 14, que impone la integración del principio de igualdad en el conjunto de las actuaciones de los poderes públicos, así como su art. 15, que establece que la igualdad entre mujeres y hombres ha de informar de manera transversal las referidas actuaciones de los poderes públicos.

Asimismo, el art. 26 de esta norma hace un llamamiento a que los poderes públicos velen por hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el sector de la creación y producción artística e intelectual —ámbito en el que como hemos apuntado existen patentes desigualdades— a través del desarrollo de distintas actuaciones, entre las que podemos destacar *“políticas activas de ayuda a la creación y producción artística e intelectual de autoría femenina”*.

Por su parte, la recién aprobada LITND, da un paso más en materia de perspectiva de género aplicada a las subvenciones, y establece como obligación —no como mera posibilidad, como sucede en el caso de la Ley 3/2007, de 22 de marzo— que las Administraciones públicas determinen en sus planes estratégicos de subvenciones los ámbitos en que las bases reguladoras han de incluir la valoración de actuaciones para la efectiva consecución de la igualdad.

b) Marco jurídico autonómico

En el ámbito autonómico podemos destacar dos normas, las cuales, debido a la especial relevancia que reconocen al principio de igualdad, resultan un soporte ideal para esta Guía.

En primer lugar, destaca la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, de cuyo articulado interesa llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

- Explicita la transversalidad de la perspectiva de género en términos similares a la normativa general (art. 3.5).
- Contemplan las acciones positivas (art. 3.6).
- Determina la obligatoriedad de los poderes públicos de tener en cuenta el objetivo de la igualdad de mujeres y hombres en la elaboración y aplicación de los programas subvencionales (art. 18);
- Establece, como regla general, la obligación de los poderes públicos de incorporar la perspectiva de género en las subvenciones públicas e incluir en las bases o normas reguladoras medidas para promover la igualdad y eliminar desigualdades entre mujeres y hombres entre los criterios de valoración y entre las obligaciones de las personas físicas o jurídicas beneficiarias, a excepción de aquellos casos en que, mediante informe motivado, se justifique que la subvención afecta a un ámbito donde no existen desigualdades por razón de género o que, habiéndolas, la subvención no tiene impacto en la situación de mujeres y hombres (art. 21.bis).
- Recoge un detallado conjunto de situaciones en que los poderes públicos vascos no podrán conceder ningún tipo de ayuda o subvención, en concreto; a ninguna actividad que sea discriminatoria por razón de sexo; a aquellas personas físicas y jurídicas que hayan sido sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo o por incumpli-

miento de la normativa en materia de igualdad de mujeres y hombres; a las empresas que, debiendo tener un plan de igualdad vigente según la normativa estatal, no lo tengan o que, teniendo más de 50 trabajadores/as, no acrediten haber establecido medidas para prevenir y combatir el acoso sexual o acoso por razón de sexo en los términos establecidos por la legislación estatal.

- Relaciona un conjunto de cuestiones que han de ser tomadas en consideración en las bases reguladoras de las subvenciones, en concreto; indicar entre los requisitos que deberán reunir las personas físicas o jurídicas concurrentes, siempre que la igualdad de mujeres y hombres sea un aspecto relevante a la vista del objeto de la subvención, el acreditar una trayectoria en materia de igualdad de mujeres y hombres; o bien que entre sus fines estatutarios, finalidad social u objetivo fundacional figura la promoción de la igualdad; o bien que las personas que ejecutarán el proyecto o actividad subvencionada poseen una formación específica en materia de igualdad de mujeres y hombres; valorar con al menos un 5 % del total del baremo de los criterios de valoración las acciones y políticas en materia de igualdad de mujeres y hombres de las personas físicas o jurídicas concurrentes y/u otros aspectos relacionados con la integración de la perspectiva de género en el proyecto que se presenta a la subvención, salvo que objetivamente se justifique que dicho porcentaje es desproporcionado en relación con el impacto de la subvención en la situación de mujeres y hombres; establecer obligaciones en materia de igualdad de mujeres y hombres, entre otras, realizar un uso no sexista en todo tipo de lenguaje e imágenes; fijar las consecuencias derivadas del incumplimiento de las cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres; exigir a las personas beneficiarias que en las memorias justificativas del cumplimiento de las obligaciones impuestas en la concesión de las subvenciones aporten información desglosada por sexo de las personas beneficiarias o usuarias finales del servicio prestado y de las personas titulares de la entidad y de su plantilla, así como de la plantilla de la entidad que se haya contratado, en su caso, para la prestación del servicio objeto de la subvención, con el fin de conocer el impacto en la situación de mujeres y hombres (art. 21 bis).
- Apunta la obligación de los órganos promotores de las correspondientes subvenciones de establecer indicadores que permitan realizar la evaluación del grado de cumplimiento y efectividad de las medidas referidas anteriormente (art. 21 ter).

- Dedicar un artículo específico a la necesidad de que las Administraciones públicas vascas adopten medidas para evitar cualquier discriminación por razón de sexo y para promover un acceso y participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las actividades culturales que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi (art. 25).

En segundo lugar, resulta igualmente relevante la Ley Navarra 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres, que recoge las siguientes cuestiones:

- La transversalidad de la perspectiva de género (arts.4.1. b) y 13).
- Las acciones positivas (art. 4.1.c).
- La obligatoriedad de las Administraciones públicas de Navarra de introducir cláusulas de igualdad en las bases reguladoras de subvenciones, becas y cualquier otro tipo de ayudas públicas que convoquen, para la valoración o, en su caso, cumplimiento obligado de actuaciones dirigidas a la consecución efectiva de la igualdad de género por parte de las entidades solicitantes, salvo que por la naturaleza de la ayuda esté justificada su no incorporación (art. 18).
- La obligatoriedad de las Administraciones públicas de Navarra de introducir cláusulas que impidan la concesión de ayudas públicas a las entidades solicitantes que hayan sido sancionadas o condenadas por ejercer o tolerar prácticas laborales consideradas discriminatorias por razón de sexo o de género, por resolución administrativa firme o sentencia judicial firme (art. 18).
- En lo que se refiere al ámbito cultural, el deber de las Administraciones públicas de Navarra de adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier discriminación de género en las actividades culturales; facilitar el acceso de las mujeres a la cultura, divulgar sus aportaciones en todas las manifestaciones culturales e incentivar producciones artísticas y culturales que fomenten los valores de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las disciplinas artísticas en las que la presencia de mujeres sea minoritaria; evitar que las manifestaciones artísticas reproduzcan estereotipos y valores sexistas; garantizar que el otorgamiento de premios, distinciones y reconocimientos en el ámbito de la cultura se adapte al principio de representación equilibrada, tanto en lo referente a las personas premiadas como a los jurados; impulsar la recuperación de la memoria histórica de las mujeres y la promoción de políticas culturales que hagan visibles sus aportaciones al patrimonio y a la cultura de Navarra; promover acciones de sensibilización que permitan visibilizar mujeres referentes en todos los ámbitos de la cultura; garantizar la

accesibilidad de la oferta cultural, especialmente para mujeres en entornos rurales, así como atender la diversidad cultural de mujeres que puedan ofertar o demandar cultura; velar por el respeto al principio de igualdad entre mujeres y hombres en la organización y participación de eventos culturales, así como en la concesión de premios y reconocimientos; valorar para la concesión de ayudas, premios o subvenciones, la aplicación de medidas internas que faciliten la participación de las mujeres en puestos de toma de decisiones, que visibilicen e impulsen las manifestaciones culturales y artísticas realizadas por mujeres (art. 39).

Las normativas vasca y navarra constituyen ejemplos muy instructivos sobre el abanico de posibilidades existentes para la integración del principio de igualdad de género en la tramitación y concesión de subvenciones, que representan modelos normativos claros, en tanto en cuanto regulan de manera profusa múltiples medidas de aplicación para impulsar la igualdad de género en el sector cultural, a través de las ayudas y subvenciones.

2.2. Acciones positivas

Con carácter previo a analizar las amplias posibilidades existentes para la incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres en las diferentes fases de tramitación y concesión de las ayudas y subvenciones, queremos hacer una breve reflexión sobre la importancia de las acciones positivas, como medida de gran utilidad para impulsar la igualdad.

Como hemos mencionado, el principio de igualdad entre mujeres y hombres es vertebrador de nuestro ordenamiento jurídico. La desigualdad estructural entre mujeres y hombres constituye un problema social reconocido y acreditado mediante multiplicidad de estudios, que para ser solventado precisa no solo del reconocimiento expreso del principio de igualdad, a través de la normativa internacional, europea y nacional, sino también de acciones y medidas reales, que permitan eliminar los obstáculos que impiden la igualdad real y efectiva, como son, en el ámbito que nos ocupa, las denominadas “acciones positivas”.

Las acciones positivas se definen en el art. 11 LOI de la siguiente manera:

*“1. Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán **medidas específicas en favor de las mujeres para corregir***

situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso.

2. También las personas físicas y jurídicas privadas podrán adoptar este tipo de medidas en los términos establecidos en la presente Ley”.

De lo expuesto se desprende que las acciones positivas constituyen una medida a la que se debe recurrir para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho entre las mujeres y los hombres. Estas acciones abren la posibilidad de tratar de forma distinta a la mujer en aquellos casos en que exista una situación de discriminación, precisamente como mecanismo para la consecución de la igualdad efectiva entre las mujeres y los hombres, respetando en todo caso los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Lamentablemente las acciones positivas son medidas que, pese a los avances en materia de igualdad de género que progresivamente se han conseguido, aún hoy en día generan controversia en los diferentes ámbitos en que se plantean (cultural, deportivo, académico, etc.) y, en algunos casos, incluso, oposición, y ello pese a que buscan dar voz y espacio a parte significativa de nuestra sociedad.

De hecho, en el ámbito de las subvenciones dirigidas al sector cultural se observa que no están teniendo una aplicación práctica realmente eficaz, por lo que en la presente Guía aportaremos recomendaciones que puedan ayudar a estimular su implementación. Y ello porque, como hemos visto, en el sector cultural y creativo existen numerosas mujeres competentes y preparadas cuyos proyectos y actividades no están representados en la concesión de ayudas y subvenciones, no por falta de calidad artística, o capacidad o mérito de sus promotoras, sino por barreras estructurales, de carácter social, histórico, político, económico, etc., que necesariamente deben abordarse mediante acciones positivas.

2.3. *Enfoque transversal*

El enfoque que se va a plantear en esta Guía es un enfoque transversal, esto es, pensando en incorporar la perspectiva de género a todo tipo de subvenciones, no solo a aquellas dirigidas a financiar proyectos, cuyo objeto específico se centre en la lucha contra la desigualdad.

A modo de ejemplo, podemos citar la línea de subvenciones previstas en el Plan Estratégico de Subvenciones del Ministerio de Igualdad del año 2021-2023, cuyo objeto es apoyar la creación, producción y difusión artística e intelectual de autoría femenina y reforzar la integración de la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito cultural²⁸.

Estas subvenciones tienen por objeto principal el fomento y la visibilización de la actividad cultural realizada por las mujeres, así como apoyar la creación, producción y difusión artística e intelectual de autoría femenina y reforzar la integración de la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito cultural.

Si bien, hay otras muchas líneas de subvenciones en el ámbito cultural -audiovisual, musical, artes escénicas, creación visual, entre otros- que, aun no teniendo este objeto, pueden incorporar cláusulas de género.

Esto resulta coherente con los pronunciamientos legislativos actuales que exigen que la perspectiva de género informe todas las actuaciones y los ámbitos públicos de acción.

Así, el art. 15 LOI, enuncia que:

“El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

La reciente LITND señala igualmente en su Exposición de Motivos lo siguiente:

“Son principios inspiradores de esta ley el establecimiento de un marco legal adecuado para la prevención, atención y eliminación de todas las formas de discriminación, el impulso de la aplicación transversal de la igualdad de trato en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, la coordinación entre las diferentes administraciones públicas y la colaboración entre las mismas, los agentes sociales y la sociedad civil organizada, todo ello para favorecer la corresponsabilidad social ante la discriminación.

(...)

²⁸ Plan Estratégico de Subvenciones del Ministerio de Igualdad, p. 45, (<https://www.igualdad.gob.es/normativa/normativa-en-vigor/Documents/Anexo%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Subvenciones%20Ministerio%20de%20Igualdad.pdf>)

*En su Capítulo II, recoge el mandato a los poderes públicos de promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación. Este mandato tiene en cuenta la importancia de la **dimensión transversal de la igualdad de trato y no discriminación, por lo que establece la necesidad de elaborar una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y no Discriminación, como instrumento principal que permitirá **planificar toda la actividad del Estado en la materia (...)*****.

Y en su art. 4.3 dispone que:

*“El **derecho a la igualdad de trato y la no discriminación** es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se **integrará y observará con carácter transversal en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas**”.*

De todo ello se desprende la consecuencia lógica de incluir cláusulas de igualdad en todo tipo de subvenciones del ámbito cultural, tanto en las que tienen por objeto directo la igualdad de género, como en las que no. Y ello, porque como hemos apuntado, los estudios reflejan una patente situación de desigualdad entre mujeres y hombres en el mencionado sector.

Un **ejemplo** de línea de ayudas en las que, no siendo su objeto principal la igualdad de género, se integran cláusulas de género, son aquellas convocadas por la Comunidad Foral de Navarra dirigidas a profesionales de artes escénicas y musicales para realizar giras y participar en ferias, cuyas bases reguladoras se encuentran aprobadas a través de la Orden 36E/2022 de 1 de abril²⁹, que incluye tanto en su objeto como entre sus criterios de valoración lo siguiente:

“La presente convocatoria tiene también como objeto alcanzar un impacto positivo en la igualdad de mujeres y hombres (...).

Valoración de los proyectos: (...) 7.1.e) La inclusión de la perspectiva de igualdad entre géneros, tanto en la organización de la entidad (distribución de roles profesionales por sexo y acciones internas), como en los objetivos y acciones del programa (hasta 5 puntos)”.

Otro **ejemplo** lo constituye la convocatoria pública de subvenciones destinadas a la organización de festivales y ferias culturales 2022/2023 del Ayuntamiento de

²⁹ https://www.navarra.es/documents/48192/15404850/Orden+Foral++Artem+Exporta_36E-2022_CSV.pdf/6a3b832e-1917-5b90-f8fa-f54904ad3369?t=1648815070159

Madrid, aprobada por Decreto de 4 de mayo de 2022 de la delegada del Área de Gobierno de Cultura Turismo y Deporte³⁰, que incluye entre los criterios de valoración el siguiente:

“2.- Interés sociocultural del proyecto, hasta 10 puntos. Para la aplicación de este criterio, se atenderá al valor sociocultural específico del proyecto, tomando en consideración aspectos como: (...) La capacidad del proyecto para garantizar la consecución de los principios recogidos en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en especial en su art. 26 sobre la igualdad en el ámbito de la creación y producción artística e intelectual”.

Estos ejemplos demuestran que, para la inclusión de cláusulas con perspectiva de género, no es imprescindible que nos encontremos ante una subvención que tenga por objeto principal la consecución del principio de igualdad, sino que pueden ser implementadas en todas aquellas bases o convocatorias de ayudas dirigidas a subvencionar proyectos y actividades culturales.

Otra cuestión a tener en cuenta es que la inclusión de la perspectiva de género en las líneas de ayudas y subvenciones no es unívoca, sino que puede adoptar diversidad de formas e incorporarse en distintas fases del proceso de tramitación y concesión.

También es importante destacar que la transversalización no está reñida con una previa reflexión por parte de las Administraciones públicas acerca de las desigualdades que afectan al sector al que se dirige la subvención. Una evaluación previa sobre la situación del sector y sobre el nivel de desigualdad existente, permite incorporar la perspectiva de género de manera lógica y eficaz, pues la transversalidad no significa la inclusión de cláusulas de género en todas y cada una de las subvenciones de la misma manera, sino que para que sus efectos sean realmente eficaces es imprescindible realizar un análisis previo, en aras a determinar dónde y cómo han de implementarse y con qué objetivo.

2.4. Tipos de subvenciones

Dos son los procedimientos a través de los cuales se conceden las subvenciones, de acuerdo con lo establecido en el art. 22 LGS;

³⁰ https://sede.madrid.es/csvfiles/UnidadesDescentralizadas/UDCBOAM/Contenidos/Boletín/2022/Mayo/Ficheros%20PDF/BOAM_9133_06052022140051909.pdf

- Procedimiento ordinario de concesión, que se tramita en régimen de concurrencia competitiva.
- Procedimiento de concesión directa.

a) Procedimiento ordinario de concesión en régimen de concurrencia competitiva

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones es la concurrencia competitiva, según el cual se conceden en base a un procedimiento en el que se comparan las solicitudes presentadas por los interesados, de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria de la subvención (art. 22.1 LGS).

La concesión se realiza, dentro del límite fijado en la convocatoria, a aquellas solicitudes que hubieran obtenido mayor valoración en aplicación de los criterios de las bases reguladoras.

b) Procedimiento de concesión directa

La LGS contempla tres supuestos de concesión directa de subvenciones públicas:

- (i) Las de origen legal.
- (ii) Las previstas nominativamente en una norma presupuestaria, las cuales han de figurar en los Presupuestos Generales del Estado, con indicación del beneficiario, de la aplicación presupuestaria y de la dotación. Su contenido se formaliza mediante convenio de colaboración u orden de resolución de concesión, ambos considerados bases reguladoras de dicha concesión (art. 65 RDRGS).
- (iii) Las de carácter excepcional, en las que se acredita la dificultad de convocatoria pública o la existencia de razones excepcionales de interés público, social, económico o humanitario que la desaconsejen. Han de explicitarse los motivos mediante un Real Decreto que hace las veces de bases reguladoras (art. 67 RDRGS).

Si bien el principio de igualdad de género y no discriminación, en tanto mandato dirigido a los poderes públicos, ha de ser tomado en consideración por parte de las Administraciones públicas en la totalidad de las subvenciones, en la presente Guía nos centraremos de manera especial en las subvenciones que se conceden a través del procedimiento de concurrencia competitiva y planteare-

mos recomendaciones para implementar la perspectiva de género en sus diferentes fases.

2.5. *Planes Estratégicos de subvenciones*

Los Planes Estratégicos de subvenciones constituyen el primer eslabón de la cadena en el proceso de concesión de las ayudas y subvenciones.

Las Administraciones públicas están obligadas a planificar su actividad y definir los objetivos para llevar a cabo las políticas públicas (art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público —LSP—). La planificación puede ser de todo tipo, pero cuando afecta a las subvenciones la herramienta fundamental es el Plan Estratégico de Subvenciones.

En él, las Administraciones públicas deben concretar las subvenciones que pretenden conceder, así como especificar los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, los plazos de consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (art. 8 LGS).

Estos planes tienen un contenido tasado, establecido en el art. 12 RDRGS, lo que no impide la integración de la perspectiva de género en su configuración.

La planificación con perspectiva de género es un mandato constante para los poderes públicos. Así, la LOI contiene expresamente las siguientes referencias:

- La integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, cultural y artística (art. 14.2).
- La integración del principio de igualdad de trato, de forma activa, por las Administraciones, en la adopción y ejecución de disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades (art. 15).
- La obligación de las Administraciones de cooperar entre ellas para integrar el principio de igualdad en las actuaciones de planificación (art. 21.1).

Estas previsiones se han materializado en diversos ámbitos. Así, en materia de contratación pública el art. 1.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) dispone que en la contratación pública se incorporarán de

manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato. Otro ejemplo es la política presupuestaria, donde desde el año 2008 y por imperativo legal, el Anteproyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado se acompaña de un Informe de Impacto de Género, lo cual está contribuyendo a incorporar, poco a poco, la perspectiva de género dentro de los procedimientos presupuestarios de la Administración General del Estado. El Plan Estratégico de Igualdad entre hombres y mujeres, a la hora de fijar los objetivos y medidas prioritarias para eliminar cualquier tipo de discriminación por razón de sexo, es a su vez un ejemplo de plan y un mandato dirigido a los poderes públicos para que en el ejercicio de sus funciones respeten y apliquen su contenido.

En el ámbito de las subvenciones y como hemos anticipado, el art. 35 LOI, así como el art. 37 LITND, se refieren de manera expresa a la necesaria determinación por parte de los planes estratégicos de subvenciones de las bases reguladoras que han de incluir actuaciones para solventar situaciones de desigualdad de género patentes en el sector objeto de la subvención de que se trate.

Una vez aclarado que la normativa no sólo autoriza, sino que, además, promueve la inclusión de la perspectiva de género en los Planes Estratégicos, no queremos dejar de apuntar los motivos por los que estos planes resultan un medio idóneo para ello.

Los Planes Estratégicos de Subvenciones se materializan en varias fases: elaboración, aprobación, publicación, ejecución, actualización, seguimiento, memoria de ejecución de control y de evaluación³¹.

En la elaboración del Plan y como paso previo e ineludible, las Administraciones públicas han de realizar un análisis detallado del sector al que se refieren las subvenciones, a fin de identificar las necesidades existentes.

De este modo, en el Plan se recogerán las líneas de subvenciones previstas, que se adecuarán a los objetivos perseguidos por el propio plan, a las prioridades de las políticas de gasto y a las disponibilidades financieras establecidas en el procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

Si en el ámbito al que va dirigida la línea de subvenciones existe una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres identificada por la Administración pública —como sucede en el sector cultural—, se ha de contemplar la necesi-

³¹ Guía General para la elaboración, seguimiento, control, evaluación y publicidad de los Planes Estratégicos del Ministerio de Hacienda (<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/PES%20-%20GU%C3%8DA%20GENERAL%20201920528.pdf>)

dad de incluir en las bases reguladoras la valoración de actuaciones para alcanzar la efectiva consecución de la igualdad³².

En este punto, puede ser pertinente recurrir a las Unidades de Igualdad de los Ministerios, previstas en el art. 77 LOI, entre cuyas funciones se encuentra prestar el apoyo administrativo especializado al órgano del que dependa con la finalidad de aplicar de forma efectiva el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

A modo de **ejemplo**, en el Plan Estratégico de Subvenciones del Ministerio de Cultura del mes de mayo de 2021, se contempla la necesidad de modernizar el sector audiovisual, a través de una línea de ayudas para la promoción del sector del videojuego y otras formas de creación digital. El Ministerio apunta, entre los objetivos a alcanzar con estas ayudas, *“fomentar la presencia de la mujer en la industria e impulsar la consecución de la igualdad de género”*³³. En cumplimiento de lo dispuesto en este Plan, se puede observar que la convocatoria correspondiente asigna hasta 8 puntos a aquellos proyectos que impulsen la consecución de la igualdad de género³⁴.

Otro **ejemplo**, lo encontramos en el Plan Estratégico de Subvenciones del Área de Gobierno de Cultura, Turismo, y Deporte del Ayuntamiento de Madrid correspondiente al periodo 2022-2024, que incluye un apartado *ad hoc*, titulado *“Cumplimiento de la igualdad efectiva de hombres y mujeres”*³⁵, referido a las diferentes líneas de ayudas previstas en el mismo.

Como tercer **ejemplo**, podemos mencionar el Plan Estratégico de Subvenciones para el periodo 2020-2022 de la Consejería de Cultura, Política Lingüística y Turismo del Principado de Asturias³⁶, que en la línea de subvenciones para programación de

³² Ibid., p. 115.

³³ <https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:50ceb491-122b-4eb1-b656-dd3f-d32676c3/pes-mcd-2021-2023.pdf>

³⁴ Orden del Ministerio de Cultura y Deporte, por la que se convocan las ayudas para la promoción del sector del videojuego y otras formas de creación digital, correspondientes al año 2021 (<https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:317b2d78-d904-4e25-a8e5-75b22287d800/orden-de-convocatoria-videojuegos-y-creacin-digital-2021.pdf>)

³⁵ https://sede.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/AdministracionElectronica/Colecciones/PlanesEstrategicosAreas/PESCultura2022_2024.pdf

³⁶ https://sede.asturias.es/ast/bopa-disposiciones?p_p_id=pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb_mvcRenderCommandName=%2Fdisposition%2F-detail&p_r_p_dispositionText=cultura&p_r_p_dispositionReference=2022-01299&p_r_p_dispositionDate=01%2F03%2F2022&pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb_isTextDateSearch=false

actividades culturales en áreas no urbanas persigue, entre sus objetivos, la igualdad de género.

Además, cabe citar como último **ejemplo**, el Plan Estratégico de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para los ejercicios 2021-2023³⁷, que dedica un apartado a los criterios sociales de la política de subvenciones y, en particular, al principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres, afirmando que:

“...el Plan Estratégico de Subvenciones se convierte en el instrumento adecuado para que se reflejen las políticas públicas de igualdad que lleva a cabo este Gobierno en el marco del gasto público, en concreto, con respecto a las subvenciones.

Los objetivos estratégicos que propone este Plan a través de las líneas de subvenciones tendrán en cuenta las desigualdades sociales de mujeres y hombres, con especial incidencia en los ámbitos en los que se refleje esta desigualdad”.

Estos ejemplos muestran que, si bien los Planes Estratégicos de Subvenciones constituyen una herramienta esencial para impulsar la implementación de la perspectiva de género en las líneas de ayudas y subvenciones, la realidad es que en el ámbito de la cultura esta posibilidad está siendo infrutilizada. Pues o bien no se incluyen cláusulas de género en algunas de las líneas de ayudas y subvenciones dirigidas al sector cultural o bien se incorporan de manera muy genérica e inconcreta —véase los casos del Ministerio de Cultura y del Principado de Asturias—.

Por ello, es de suma importancia que las Administraciones públicas se marquen como objetivo la incorporación de la perspectiva de género en sus Planes Estratégicos de Subvenciones en su máxima extensión.

Es igualmente importante que el Plan identifique el régimen de seguimiento y evaluación y acompañe los objetivos perseguidos de un sistema de indicadores, que permitan cuantificar la situación de partida y los resultados esperados; así como valorar los resultados efectivamente alcanzados a través de las subvenciones planificadas.

De esta manera, si tras el seguimiento y la evaluación de la ejecución del Plan, resulta que existen líneas de subvenciones que no alcanzan el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulta es inadecuado al nivel de recursos invertidos, podrán ser modificadas, sustituidas por otras más eficaces y eficientes o, en su caso, eliminadas.

³⁷ <https://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=5054309&coduo=218&lang=es>

El instrumento de planificación está sometido, por tanto, a una revisión crítica constante, lo que convierte el Plan en una herramienta de evaluación de la eficiencia en la asignación de recursos públicos, adaptable a la realidad sobre la que pretende incidir de una manera certera y dinámica.

2.6. Bases reguladoras y convocatorias de subvenciones

Tal y como dispone la LGS en su art. 9.2, con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, han de aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión de la concreta subvención. De esta manera, las bases reguladoras cumplen la función de marco regulador de las diferentes convocatorias de subvenciones que efectúa cada Administración pública.

En el ámbito estatal, por lo general las bases reguladoras se aprueban por Orden ministerial y han de recoger, al menos, las siguientes cuestiones:

- ✓ Definición del objeto de la ayuda o subvención.
- ✓ Requisitos que deberán reunir los beneficiarios/as para la obtención de la subvención.
- ✓ Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir los beneficiarios/as.
- ✓ Procedimiento de concesión de la subvención.
- ✓ Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de estos.
- ✓ Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.
- ✓ Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- ✓ Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.
- ✓ Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

- ✓ Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.
- ✓ Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.
- ✓ Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios/as.
- ✓ Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución.
- ✓ Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.

Es en las bases reguladoras en las que han de integrarse los criterios relacionados con la igualdad de género. Si bien, el hecho de no explicitarlos en las bases reguladoras no impide en absoluto incorporarlas con posterioridad en las respectivas convocatorias.

En cuanto a la manera de incluirlas, es importante aclarar que es posible hacerlo en diferentes fases del procedimiento de concesión de la subvención. Así, las posibilidades se pueden resumir en las siguientes:

- En el objeto de la subvención.
- En la relación de prohibiciones para concurrir o para resultar beneficiario/a.
- En la relación de requisitos que han de cumplir las personas beneficiarias.
- En los criterios de valoración.
- En las obligaciones.
- En la composición del órgano de valoración.

A continuación, analizaremos cada una de estas posibilidades.

2.6.1. Inclusión de cláusulas de género en el objeto

La introducción de cláusulas de igualdad de género en el objeto de la subvención es una opción a la que se puede recurrir cuando existe una situación de desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito al que va dirigida la misma, como de hecho sucede en el sector cultural.

Así, en el sector cultural podemos mencionar **ejemplos** de ayudas en las que la igualdad de género se encuentra integrada en el propio objeto, debido a que tienen como finalidad alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres.

Como primer ejemplo, cabe referirse a la Orden Foral 36E/2022, de 1 de abril, de la Consejería de Cultura y Deporte Navarra, por la que se aprueba la convocatoria de la subvención “Artem Exporta 2022. Ayudas a profesionales de artes escénicas y musicales para realizar giras y participar en ferias” (BON nº 79, 25 de abril de 2022), que, si bien no tiene por objeto principal la consecución de la igualdad de género, sí que ésta aparece recogida como unos de sus objetivos, al señalar que:

“La convocatoria tiene por objeto regular, en régimen de evaluación individualizada, las ayudas a la movilidad de artistas y empresas de artes escénicas y musicales para la contratación de sus producciones fuera de Navarra o participar en ferias que tengan lugar fuera de Navarra, con el fin de apoyar al sector artístico profesional navarro y promover su proyección fuera de la Comunidad Foral.

*La presente convocatoria tiene **también como objeto alcanzar un impacto positivo en la igualdad de mujeres y hombres**, cuyas acciones serán recogidas en la memoria de genero indicada en la base 10.11”.*

Asimismo, la Orden del Ministerio de Cultura y Deporte, por la que se convocan las ayudas para la acción y la promoción cultural correspondientes al año 2022 (BOE nº 63, martes 15 de marzo de 2022, Sec. V-B. p. 12593) también contiene en su objeto la igualdad de género:

“Las ayudas para la acción y la promoción cultural tienen por objeto la modernización y profesionalización del sector cultural y creativo a través del fomento de actividades que contribuyan a alguna de las siguientes finalidades:

a) *Fomentar la dinamización del sector y el uso de las nuevas tecnologías en la creación y difusión de contenidos, productos y servicios culturales.*

b) *Incrementar la profesionalización de las industrias culturales y creativas y su capacidad para generar empleo potenciando la formación, la integración, la vertebración, las asociaciones sectoriales y las redes dentro del sector cultural, **así como mejorar la igualdad de género en las Industrias Creativas y Culturales.** (...)*”.

En el objeto ha de hacerse mención de los problemas de género que se pretenden solventar (desempleo, brecha salarial, etc.), así como a los objetivos que se persiguen (igualdad de oportunidades) y a la normativa que ampara la inclusión.

Teniendo en cuenta lo expuesto, a continuación incluimos una **propuesta de cláusula de género** para su inclusión en el **objeto** de las bases reguladoras de una subvención:

La presente orden establece las bases reguladoras de las subvenciones que conceda, en régimen de concurrencia competitiva, xxxxxxxxxxxxxxxx, que tengan por objeto el desarrollo de actividades de interés cultural dentro del ámbito de las competencias del Departamento, así como alcanzar un impacto positivo en la igualdad de mujeres y hombres, teniendo en cuenta las desigualdades en los diversos ámbitos culturales y en fases del proceso de producción, ejecución y exhibición cultural.

Esta aprobación se hace en el marco normativo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

2.6.2. Inclusión de cláusulas de género en la prohibición para concurrir o resultar beneficiario/a

El primero de los aspectos que ha de tenerse en cuenta en la redacción de las bases reguladoras es la determinación de los supuestos en que las personas que pudieran estar interesadas en solicitar la subvención no puedan participar.

A este respecto, la normativa estatal establece que las asociaciones que discriminan por razón de sexo o las personas físicas o jurídicas sancionadas en materia de igualdad de trato o discriminación no podrán resultar beneficiarias de subvenciones (art. 13 LGS; art. 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación —LODA—; y art. 37 LITND).

Con relación a esta cuestión, cabe apuntar que, hasta la promulgación de la LITND, se ha planteado el dilema sobre si la prohibición mencionada era de aplicación únicamente a las asociaciones o a las personas físicas o jurídicas en general, toda vez que la LITND hace mención únicamente a las asociaciones.

Consideramos que no existe ningún motivo de orden jurídico para justificar que la prohibición se limite exclusivamente a las entidades asociativas. Los preceptos de la LGS y de la LODA exigen una interpretación teleológica como es la de impedir el acceso a subvenciones y ayudas a todas aquellas entidades que discriminen por razón de sexo.

De hecho, la preferencia de una interpretación teológica sobre una literal viene avalada no sólo por la recién aprobada Ley 5/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación —que en su art. 37 se refiere a las personas físicas o jurídicas en genera—, sino también por la normativa autonómica en materia de género.

Así, cabe citar a modo de ejemplo los siguientes preceptos:

- Art. 11 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de Cataluña.
- Art. 24 de la Ley Vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
- Art. 18 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres de Navarra.
- Art. 31 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura.
- Art. 13 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

En todos estos artículos, la prohibición que nos ocupa se hace extensible a todas las personas físicas o jurídicas.

Es más, lo mismo ocurre en algunas leyes de subvenciones de carácter autonómico o provincial.

Es el caso concreto de Guipúzcoa, cuya Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Guipúzcoa hace extensible esta prohibición a las asociaciones y organizaciones que discriminen por razón de sexo (art. 12), o de

Navarra, cuya Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de subvenciones, hace extensible esta prohibición a las personas o entidades que hayan sido sancionadas mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a lo previsto, entre otros, en la legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres (art. 13.2), que impide la discriminación por razón de sexo. Por tanto, queda claro a través de estos ejemplos que el legislador ha optado por una formulación amplia para no restringir la prohibición de discriminación por razón de sexo a las asociaciones.

Los artículos expuestos revelan un segundo dilema, como es el de si debe o no existir una previa sanción penal o administrativa en materia de discriminación por razón de sexo para que la Administración pública aplique la prohibición analizada. A fin de cuentas, es sobre ella sobre quien recae la carga de la prueba a la hora de denegar la participación del interesado.

En este punto la legislación general no menciona de forma tan ilustrativa como la autonómica la necesidad de una sanción firme, sino que habla de haber incurrido en las causas de prohibición (art. 13 LGS) o se remite al proceso de admisión y funcionamiento de los asociados (art. 4 LODA). Por su parte, el art. 27 RDRGS es claro cuando afirma que esas prohibiciones subsistirán *“mientras concurren las circunstancias que en cada caso las determinen o durante el tiempo que se haya dispuesto en la sentencia o resolución firme”*; circunstancias pues alternativas.

Vemos pues que, en conformidad con la normativa estatal, no es requisito imprescindible para la aplicación de la prohibición, la existencia de una sentencia o resolución firme, si bien para evitar eventuales impugnaciones, es necesario que la Administración pública de que se trate cuente con los medios probatorios suficientes para acreditar la concurrencia de discriminación por razón de género, en aquellos casos en que no exista sentencia o resolución.

Pues bien, para aquellos supuestos en los que no exista sentencia o resolución de esta naturaleza, podemos hacer las siguientes propuestas:

- a) Aplicar esta prohibición en casos flagrantes o notorios de discriminación como son las entidades que no admiten socias mujeres o que segregan por sexo. Bastará a la Administración acreditar esta circunstancia por medio de las reglas de funcionamiento, estatutos, reglamentos o disposición similar de la entidad.
- b) Partiendo de las disposiciones generales habilitantes a las que nos hemos referido, incluir en las bases reguladoras de la subvención una fórmula para excluir

a todas aquellas entidades cuyos fines, funcionamiento o sistema de admisión resulten discriminatorios por razón de sexo.

Otros supuestos de prohibición para concurrir o resultar beneficiario/a de la subvención, que aparecen expresamente mencionados en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco y que han de recogerse en las bases regulatorias de las subvenciones son las empresas que, debiendo tener un plan de igualdad vigente según la normativa estatal, no lo tengan o que no acrediten haber establecido medidas para prevenir y combatir el acoso sexual o acoso por razón de sexo en los términos establecidos por la legislación estatal.

A continuación, incluimos una **propuesta de cláusula de género** para su inclusión en la relación de **prohibiciones** para concurrir o resultar beneficiario/a de una subvención:

No podrán concurrir:

- a) las personas físicas o jurídicas cuyos fines u objetivos, sistema de admisión o acceso, funcionamiento, trayectoria, actuación, organización o estatutos sean contrarios al principio de igualdad de mujeres y hombres;
- b) las personas físicas o jurídicas que hayan sido sancionadas en firme en vía administrativa, laboral o penal por vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo;
- c) las personas físicas o jurídicas que incumplan las obligaciones establecidas en la LOI y en la LITND.
- d) Las empresas que, debiendo tener un plan de igualdad vigente según la LOI, no lo tengan o que no acrediten haber establecido medidas para prevenir y combatir el acoso sexual o acoso por razón de sexo en los términos establecidos por la mencionada Ley estatal.

2.6.3. Requisitos que deberán poseer las entidades o las personas concurrentes

Como hemos mencionado previamente, la definición de la persona beneficiaria puede realizarse tanto en sentido negativo (prohibición para ser beneficiario) como en sentido positivo (requisitos necesarios para serlo). Analizada la primera en el anterior apartado, nos centraremos en la segunda.

Señala el art. 17 LGS que las bases reguladoras de las subvenciones han de establecer los requisitos que deben reunir los beneficiarios/as para la obtención de la subvención.

En cuanto a la posibilidad de incluir cláusulas de igualdad entre los requisitos expresados, no existe ninguna restricción legal para ello. Como hemos apuntado con anterioridad, la LGS no se pronuncia al respecto.

La normativa de subvenciones es pues más laxa que la referida a la contratación pública en la que se exige que las cláusulas de género se encuentren vinculadas al objeto del contrato.

No existe, por tanto, ningún impedimento jurídico para incorporar criterios vinculados a la igualdad de género entre aquellos que han de cumplir los interesados en concurrir a una convocatoria de subvenciones, si bien estos criterios deben estar justificados y ser proporcionales con el objeto y contenido de la subvención.

Es decir, es necesario que los criterios mencionados estén fundamentados y sean proporcionados, para evitar que unos criterios excesivamente rigurosos y extensos puedan frustrar los fines públicos que se persiguen a través de la convocatoria de ayudas.

Así, en un sector escasamente feminizado puede que la exigencia a empresas de distintivos o marcas de excelencia en igualdad resulte más adecuada que la de protocolos de acoso sexual.

A modo de **ejemplo**, podemos citar la Resolución de la directora del Instituto de las Mujeres, por la que se convoca la concesión de subvenciones, destinadas a apoyar al movimiento asociativo y fundacional de ámbito estatal 2022³⁸, en la que se establece que las entidades solicitantes deben reunir, entre otros, los siguientes requisitos:

- “— Constar, en el supuesto de que se trate de entidades u organizaciones que no sean específicamente de mujeres, entre los fines estatutarios de la entidad, el fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.*
- El porcentaje de mujeres socias o afiliadas de la entidad debe representar, al menos, el 65% del total de socios o afiliados de la misma.*
 - Se presentará cualquier documento que lo acredite o en su defecto un documento firmado por la representante legal en el que especifique que, en el número de personas afiliadas, al menos el 65% son mujeres, a fecha de la presentación de la solicitud.*

³⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2022-21985

- *El porcentaje de mujeres de la plantilla de la entidad debe representar, al menos, el 65% del total de la plantilla.*
- *El porcentaje de mujeres de la Junta Directiva debe representar, al menos, el 65% del total de miembros de misma”.*

A continuación, planteamos algunos **ejemplos** de requisitos que se pueden incluir en las bases reguladoras o convocatoria de subvenciones, atendiendo a la finalidad de la ayuda o subvención:

1. Exigir que entre los fines estatutarios se incluya el fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
2. Contar con un porcentaje mínimo de mujeres socias o afiliadas a la entidad solicitante.
3. Contar con un porcentaje mínimo de mujeres en el órgano directivo o consejo de administración.
4. Acreditar una trayectoria en materia de igualdad de mujeres y hombres.
5. Exigir formación o títulos en materia de género del personal de la entidad solicitante, que ejecutarán el proyecto o actividad subvencionada.
6. Exigir algún distintivo o marca de excelencia empresarial destinada a lograr la igualdad de oportunidades.
7. Exigir la implementación de Planes de Igualdad, medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, y/o protocolos de acoso sexual por razón de sexo.
8. Exigir la acreditación de una trayectoria en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres.

Asimismo, a continuación, incluimos una **propuesta de cláusula** para su inclusión en la relación de **requisitos** para concurrir o resultar beneficiario/a de una subvención:

Las personas solicitantes deben cumplir los siguientes requisitos generales para ser consideradas beneficiarias:

- Constar, en el supuesto de que se trate de entidades u organizaciones que no sean específicamente de mujeres, entre los fines estatutarios de la entidad, el fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- El porcentaje de mujeres socias o afiliadas a la entidad debe representar al menos, el xxx% del total de socios o afiliados de la misma.

Se presentará cualquier documento que lo acredite o en su defecto un documento firmado por la representante legal en el que se especifique que, en el número de personas afiliadas, al menos el xxx% son mujeres, a fecha de presentación de la solicitud.

- El porcentaje de mujeres en el órgano directivo y/o consejo de administración debe representar al menos, el xxxx% del total de esta.

Se presentará cualquier documento que lo acredite o en su defecto un documento firmado por la representante legal en el que se especifique que en el número de componentes del órgano directivo o del órgano de administración, al menos el xxx% son mujeres, a fecha de presentación de la solicitud.

- Demostrar experiencia en el campo de la igualdad de género mediante el desarrollo de actuaciones dirigidas a la consecución de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Esta se acreditará por uno o varios de los siguientes medios:

- Títulos o cursos de formación del personal en materia de igualdad de género, debiendo concretar el número de personas, de horas de formación, y las labores realizadas.
- Distintivos, certificados o marcas de excelencia empresarial destinadas a lograr la igualdad de oportunidades.
- Implementación de Planes de Igualdad, medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, y/o protocolos de acoso sexual por razón de sexo.

2.6.4. Criterios de valoración y ponderación de estos

De acuerdo con establecido en el art. 60 RDRGS, ***“En las bases reguladoras deberán recogerse los criterios de valoración de las solicitudes. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos. En el caso de que el procedimiento de valoración se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuáles de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al solicitante para continuar en el proceso de valoración”.***

Tampoco en este caso existe un impedimento legal para incluir criterios de género en los criterios de valoración recogidos en las bases reguladoras y convocatoria de ayudas y subvenciones. Si bien la LGS no se pronuncia al respecto, la LOI, en su art. 35 abre esta posibilidad al señalar que *“podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad”*.

Estos criterios han de ser, en todo caso, justificados y proporcionados en función de los objetivos que se persiguen mediante la convocatoria de la ayuda o subvención.

En cuanto a su tipología, pueden ser de lo más variados. Pueden estar relacionados con la entidad solicitante (contar con estatutos que contemplen la promoción de la igualdad; tener un plan de igualdad, tener una Junta Directiva paritaria; contar con personal con experiencia y capacitación en materia de igualdad) y/o con el proyecto subvencionable (el proyecto persigue realizar acciones formativas en igualdad de género; favorece la participación de las mujeres en su ejecución; no hace un uso sexista del lenguaje o de las imágenes). Pueden ser cuantitativos (porcentaje de mujeres en plantilla; órgano directivo o de administración) o cualitativos (grado de compromiso con la igualdad entre hombres y mujeres).

En lo que respecta al peso específico que se atribuya a cada uno de estos criterios, a través de la puntuación, será necesario determinarlo atendiendo al mayor o menor impacto sobre el logro de la igualdad que se pretenda obtener.

Como **ejemplo** de bases reguladoras de ayudas vinculadas al sector cultural en las que se recogen criterios de valoración con perspectiva de género, podemos mencionar la Orden CUD/582/2020, de 26 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas estatales para la producción de largometrajes y de cortometrajes y regula la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales³⁹ en las que establecen los siguientes criterios:

“Ayudas generales para la producción de largometrajes sobre proyecto.

(...)

Artículo 18. *Valoración de los proyectos.*

1. La evaluación de los proyectos se realizará por el órgano gestor atendiendo a los siguientes criterios objetivos, con las ponderaciones relativas máximas que se expresan, conforme al baremo que se establecerá de manera pormenorizada en las correspondientes convocatorias:

³⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-6921>

(...)

d) *Impacto socioeconómico y de la inversión en España e innovación: Hasta 31 puntos. Se basará en:*

(...)

3.º *El fomento de la igualdad de género a través de la participación de mujeres en el proyecto, con una reserva de 8 puntos, que opera como puntuación máxima. Para obtener puntuación por la presencia de mujeres en cada uno de los puestos que se detallen en las convocatorias, será necesario que la participación sea exclusivamente femenina, excepto para el caso de guionistas, en el que se permite que haya coparticipación masculina, siempre que todas las personas coparticipes tengan el mismo nivel de responsabilidad, lo que deberá reflejarse en los títulos de crédito.*

Ayudas selectivas para la producción de largometrajes sobre proyecto.

(...)

Artículo 23. *Requisitos.*

1. *Los proyectos que concurran a estas ayudas, excepto los de carácter experimental regulados en el apartado siguiente, además de cumplir los requisitos generales establecidos en los artículos 5 y 11.1, deberán reunir los siguientes requisitos específicos:*

5.º *Impacto socioeconómico y de la inversión en España e innovación: Hasta 24 puntos.*

Se basará en el gasto realizado o repercutido en España; en su condición de coproducción internacional con participación técnico-artística española; en la incorporación de personas con contratos en prácticas o en formación, así como de personas becarias o estudiantes en prácticas; en su condición de película de animación; y en su condición de ser una película de una nueva realizadora o nuevo realizador. Asimismo, incluirá el fomento de la igualdad de género a través de la participación de mujeres en el proyecto, con una reserva de 7 puntos, que opera como puntuación máxima. Para obtener puntuación por la presencia de mujeres en cada uno de los puestos que se detallen en las convocatorias, será necesario que la participación sea exclusivamente femenina, excepto para el caso de guionistas, en el que se permite que haya coparticipación masculina, siempre que todas las personas coparticipes tengan el mismo nivel de responsabilidad, lo que deberá reflejarse en los títulos de crédito.

Ayudas a la producción de cortometrajes.

3. *A cada proyecto de cortometraje se le asignará una puntuación total resultante de sumar a la puntuación obtenida por la valoración de la Comisión, las siguientes puntuaciones objetivas, sobre un total de 40 puntos, que se comprobarán por el órgano instructor según el desglose pormenorizado de las mismas que se establezca en las convocatorias:*

c) *La participación de mujeres en el proyecto: Hasta 8 puntos.*

Para obtener puntuación en cada uno de los puestos que se detallan en las convocatorias, será necesario que la participación sea exclusivamente femenina, excepto para el caso de guionistas, en el que se permite que haya coparticipación masculina, siempre que todas las personas copartícipes tengan el mismo nivel de responsabilidad, lo que deberá reflejarse en los títulos de crédito.”

A continuación, incluimos una serie de **propuestas de cláusula** para su incorporación en la relación de **criterios de valoración**:

Propuesta 1ª:

Impacto de la propuesta (criterios transversales). Hasta 25 puntos.

La inclusión de la perspectiva de igualdad entre los géneros, tanto en la organización de la entidad (distribución de roles profesionales por sexo y acciones internas) como en los objetivos y acciones del proyecto presentado:

2 puntos: proyectos que abordan de manera específica y crítica la cuestión de la desigualdad o que integran en su desarrollo acciones positivas directamente relacionadas con la ruptura de roles y estereotipos de género y la contribución a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

2 puntos: proyectos que contemplan un reparto paritario de los roles de creación, dirección y gestión.

1 punto: entidades que llevan a cabo acciones internas que propicien la detección y corrección de situaciones de desigualdad (formación, planes de igualdad, protocolos para hacer frente al acoso, fomento de corresponsabilidad para la conciliación familiar y análogas).

Propuesta 2ª:

Se valorará hasta un máximo de 10 puntos, con arreglo a los siguientes criterios de valoración:

La experiencia acreditada de la entidad y del equipo humano en materia específica de igualdad de género, señalando actuaciones y trabajos realizados en los tres últimos años, así como titulación, formación y experiencia específica en materia de género. Este criterio se valorará con un máximo de 3 puntos, a razón de un punto por año acreditado de implantación de un plan de igualdad.

Asimismo, se valorará con un máximo de 3 puntos si la entidad, no estando obligada a disponer de él, se compromete a elaborar e implantar un plan de igualdad antes del 31 de diciembre de 2023.

Propuesta 3ª:

Criterios objetivos de valoración.

La inclusión de la perspectiva de género, entendiendo por tal un proyecto que en su diseño, ejecución y evaluación tome en consideración las diferentes situaciones, condiciones y necesidades de mujeres y hombres: hasta 10 puntos.

Propuesta 4ª:

Criterios objetivos de valoración.

- 1 punto si la entidad cuenta con un plan de acción estratégico pro-equidad de género.

Propuesta 5ª:

Asimismo, con el fin de atender a lo indicado en la Ley en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se priorizará la participación de las mujeres en los procesos de selección.

Propuesta 6ª:

Se realizará la valoración de las solicitudes admitidas atendiendo a los siguientes criterios de acuerdo con las ponderaciones que se expresan:

Las medidas adoptadas para avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres: hasta 5 puntos. Se tendrá en cuenta la participación de mujeres en puestos relevantes de la organización del evento, así como la programación o selección de obras realizadas por mujeres.

Propuesta 7ª:

Las entidades beneficiarias de la subvención recibirán:

- a) Si son de nueva constitución, con un límite de 40.000 euros:

4.000 euros por cada hombre trabajador.

5.000 euros por cada mujer trabajadora.

En el supuesto de que las citadas personas trabajadoras pertenezcan a alguno de los colectivos siguientes la cantidad a conceder se elevará a 6.000 euros:

- a) Mujeres, cuando éstas constituyan la mayoría de las personas trabajadoras de la entidad.

Propuesta 8ª:

Uso no sexista del lenguaje y de las imágenes. Hasta 5 puntos.

Se tendrá en cuenta que los proyectos, así como todas las acciones de comunicación y publicidad que deriven del mismo, no haga un uso sexista del lenguaje y de las imágenes.

2.6.5. Criterios prioritarios de adjudicación de la ayuda o subvención

En los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, el órgano colegiado competente evalúa las solicitudes presentadas por los interesados de forma objetiva conforme con los criterios, formas y

prioridades de valoración establecidos en las bases reguladoras de la subvención o, en su caso, en la convocatoria, según establece el art. 24 LGS.

Esta evaluación puede resultar en un empate entre ciertas entidades solicitantes que la Administración pública concedente podrá resolver mediante la aplicación de criterios de atribución preferente. Es en estas cláusulas donde el principio de igualdad de hombres y mujeres suele cobrar protagonismo.

Estas cláusulas permiten, por tanto, que ante solicitudes de ayudas o subvenciones que obtengan la misma puntuación en los criterios de valoración, sea posible resolver el empate atendiendo al cumplimiento de criterios vinculados a la igualdad de género.

A continuación, incluimos una serie de **propuestas de cláusula** para su inclusión en la relación de **criterios de atribución preferente**:

Propuesta 1ª:

Con el fin de aplicar los principios generales recogidos en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, los supuestos de empate se resolverán en favor de los aspirantes que acrediten la trayectoria más larga en su compromiso con la no discriminación por razón de sexo.

Propuesta 2ª:

Partiendo de la base de que se hayan introducido criterios objetivos de igualdad en las bases:

Si dos o más candidatos obtuvieran la misma puntuación el empate se resolverá a favor de aquel que haya obtenido la nota más alta en el primero de los criterios según el orden en el que figuran relacionados en la convocatoria. Si el empate se mantiene, se atenderá a la obtenida en el segundo de los criterios y así sucesivamente.

Propuesta 3ª:

En caso de empate de puntuación, tendrá la preferencia para el otorgamiento y orden de prioridad, las solicitudes de aquella entidad y/o entidades que acrediten que, con anterioridad a la publicación de la correspondiente convocatoria, disponen de un mayor porcentaje de mujeres trabajadoras en relación con las respectivas plantillas de estas, o bien se comprometan a contratar un porcentaje mayor de mujeres durante el ámbito temporal de la ayuda o subvención.

Propuesta 4ª:

En el caso de que distintas solicitudes tuvieran la misma fecha de entrada y de expediente completo, se priorizará el expediente correspondiente a la empresa solicitante que tenga mayor número de trabajadoras mujeres.

2.6.6. Obligaciones de las entidades, empresas o personas beneficiarias

Las subvenciones, a diferencia de los contratos públicos, constituyen una prestación unilateral a título gratuito por parte de la Administración pública concedente. Si bien, esto no quita que las mismas se acompañen de una serie de obligaciones a cumplir por el beneficiario de la subvención en la realización del proyecto o actividad subvencionada y que justifican su concesión.

Así pues, al igual que sucede en la contratación pública, la concurrencia a los procesos de concesión de ayudas y subvenciones implica la asunción por parte de los solicitantes que resulten beneficiarios, de las obligaciones establecidas en sus bases reguladoras o convocatorias.

La inclusión de cláusulas de igualdad de género en esta fase resulta tremendamente efectiva, no sólo porque estimulan el desarrollo de proyectos y actividades con perspectiva de género, sino también porque su incumplimiento constituye una infracción susceptible de sanción a través del reintegro de las cantidades percibidas, en conformidad con lo dispuesto en los arts. 56 y 57 LGS. De esta manera, se garantiza la obtención de los resultados perseguidos.

Estas obligaciones podrán establecerse tanto respecto a la prestación de la actividad, como a la organización, composición o gestión de la entidad beneficiaria, como a los usuarios de la actividad subvencionada. Veamos algunos ejemplos de cada una de estas posibilidades:

a) Obligaciones relativas a la prestación de la actividad:

1. Exigir que en la documentación, comunicación o publicidad de la actividad se emplee lenguaje no sexista.
2. Exigir que en las imágenes que se publiquen se eviten estereotipos sexistas, se respete la diversidad, se fomenten roles igualitarios, o se refleje una presencia equilibrada de ambos sexos.
3. Exigir que en la prestación de la actividad se integre el principio de igualdad o la perspectiva de género.

b) Obligaciones relativas a la organización, composición o gestión de la entidad beneficiaria:

1. Exigir que las empresas que vengan obligadas a ello por número de plantilla dispongan de un Plan de Igualdad de conformidad con la LOI.

2. Exigir que las empresas beneficiarias hayan adoptado medidas en materia de acoso sexual en el trabajo.
 3. Exigir que el equipo encargado del proyecto tenga una composición equilibrada por sexo, y con conocimientos y experiencia en la aplicación de la perspectiva de género.
- c) Obligaciones relativas a los beneficiarios o usuarios de la actividad:
1. Exigir un porcentaje mínimo de mujeres beneficiarias.
 2. Exigir la presentación de un informe con datos desagregados por sexo de los usuarios/beneficiarios de la prestación o actividad.

En cualquier caso, la inclusión de este tipo de obligaciones exige una reflexión previa, para garantizar su viabilidad (es decir, que puedan ser cumplidas por las entidades a las que van dirigidas), así como que sean fiscalizables (es decir, susceptibles de seguimiento), y coherentes con la labor de la entidad concedente para que resulten útiles.

Si no se realiza este trabajo previo de adecuación, se corre el riesgo de deteriorar los procedimientos y frustrar los objetivos de interés general perseguidos.

A continuación, incluimos una serie de **propuestas de cláusula** para su inclusión en la relación de **obligaciones**:

Obligaciones de los beneficiarios.

1. Los beneficiarios de las ayudas quedarán obligados a:
 - Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.
 - Justificar ante el órgano concedente el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinan la concesión o disfrute de la subvención.
 - Someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por el órgano concedente, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.
 - Evitar el uso discriminatorio tanto en el lenguaje como en las imágenes y utilizar una comunicación inclusiva durante todo el período de ejecución de la subvención concedida.
 - Incorporar en la memoria del proyecto un apartado relacionado con la igualdad de género que deberá incluir:

- Un compromiso explícito con la igualdad entre hombres y mujeres
 - Datos relativos a la situación y posición de las mujeres en el sector de la ayuda en cuestión, incorporando indicadores de género.
- Acreditar el diseño y la aplicación efectiva, en aquellas empresas que vengan obligadas a ello por tener una plantilla igual o superior a 50 personas, de un Plan de Igualdad de conformidad con la Ley 3/2007 de 22 de marzo para la Igualdad efectiva de hombres y mujeres.
 - Cerciorarse de que el número de mujeres beneficiarias o usuarias no podrá ser inferior al 50%.
 - Cerciorarse de que el número de mujeres contratadas laboralmente para la ejecución del proyecto, con cargo a la subvención, no sea inferior al XXX%.
2. Las entidades subvencionadas deberán solicitar el abono de la segunda parte de la subvención acompañando la documentación justificativa de la memoria detallada de la actividad desarrollada, incluyendo los datos de participación diferenciados por sexo.

2.7. Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención

En conformidad con lo establecido en el art. 24 LGS, en el procedimiento en concurrencia competitiva, le corresponde al órgano instructor encargarse del proceso de admisión, evaluar las propuestas de los postulantes, requerir los preceptivos informes, formular la propuesta de resolución y, en su caso, resolver las alegaciones.

Asimismo, la LGS contempla en su art. 22 la posibilidad de que, junto con el órgano instructor, un órgano colegiado participe en la formulación de la propuesta de resolución. La composición de este último debe determinarse en las bases reguladoras.

Es aquí donde las Administraciones públicas pueden contribuir a los objetivos de igualdad ordenando una composición con presencia equilibrada de mujeres y hombres en sendos órganos, en cumplimiento de lo dispuesto en la LOI, que en su art. 14.4 indica que *“A los fines de esta Ley, serán criterios generales de actuación de los Poderes Públicos (...) la participación equilibrada de mujeres y hombres en (...) la toma de decisiones”* y, asimismo, en su art. 51.d) señala que *“Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración”*.

Según establece la Disposición adicional primera de la meritada norma, se entiende que concurre una presencia equilibrada de mujeres y hombres cuando *“las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”*.

Para el cumplimiento del mandato expresado, es necesario que en las convocatorias se haga una mención expresa a la representación equilibrada entre mujeres y hombres en la que no se empleen meras formulaciones genéricas (tales como, “se fomentará”, “se promoverá”, etc.), sino que verdaderamente se materialice la referida presencia equilibrada y se especifiquen los porcentajes de mujeres y hombres que deben formar parte de los mencionados órganos.

A los efectos de promover la igualdad de género, es recomendable acompañar a esta previsión de otras medidas complementarias, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- Una posible medida puede ser indicar en las bases reguladoras que las deliberaciones de los integrantes de estos órganos se rijan por un principio de flexibilidad de horarios, teniendo en cuenta las circunstancias familiares y personales de cada uno.
- Otra medida complementaria y cuya coherencia siempre deberá evaluarse en función del objeto de la subvención, de acuerdo con un criterio de proporcionalidad, es la inclusión de expertos en materia de género en los órganos instructor y/o colegiado.

Las medidas de acción positiva expresadas encuentran su fundamento en diferentes acuerdos y disposiciones adoptadas en el ámbito internacional y europeo.

Así y a modo de ejemplo, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer convocada en Pekín en 1995 por la Organización de las Naciones Unidas, los Estados se comprometieron a adoptar medidas que podían comportar la reforma de los sistemas electorales para alentar a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción.

Por su parte, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone en su art. 8 que, desde la Unión Europea, en todas sus acciones, se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.

Esta disposición de aplicación general se ha materializado en múltiples recomendaciones y resoluciones. A modo de ejemplo, podemos citar la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las

mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión, la cual hace un llamamiento a los Estados miembros a fin de que adopten *“una estrategia integrada de conjunto destinada a promover la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones y a desarrollar o crear a tal efecto las medidas adecuadas, tales como, en su caso, medidas legislativas, y/o reglamentarias y/o incentivos”*⁴⁰. Asimismo, el Informe de la Comisión sobre la aplicación de esta Recomendación exige que se favorezca el equilibrio de géneros en todas las políticas y en todas las Comisiones, tanto a escala de la Unión Europea como a escala nacional e internacional, con una participación que no debe ser inferior al 40% para cada género⁴¹.

Además, es de destacar que en el proceso de tramitación de la propuesta de Directiva de 14 de noviembre de 2012 destinada a mejorar el equilibrio de género en los consejos de administración de las empresas cotizadas⁴², el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron en el mes de junio de 2022 un acuerdo político provisional, en virtud del cual de aquí a 2026, las empresas cotizadas tendrán que procurar que al menos el 40 % de los puestos de administrador no ejecutivo o al menos el 33 % del total de puestos de administrador, ejecutivo o no ejecutivo, los ocupen personas del sexo infrarrepresentado.

En el ámbito nacional, es ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 2020⁴³ que indica, con relación al art. 53 LOI, según el cual los órganos de selección y comisiones de valoración *“responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas”*, que:

- este precepto no expresa una proposición absoluta o incondicionada y admite excepciones justificadas y objetivas;
- no nos encontramos ante una opción que se deja a la Administración, sino ante una exigencia que debe cumplir salvo que haya razones de entidad, debidamente explicadas, que lo impidan. De ahí que, de no darse estas circunstancias, la actuación contraria al principio de composición equilibrada deba suponer su invalidez;
- la prohibición de discriminación por razón de sexo no surge por azar, sino que obedece a una realidad histórica que la CE quiere superar: la desigualdad en

⁴⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1996-82129>

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52000DC0120>

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A52012PC0614>

⁴³ <https://vlex.es/vid/850671201>

perjuicio de la mujer. Por eso, la propia afirmación del principio, a su dimensión negativa añade la positiva, la que fundamenta actuaciones encaminadas a realizar la igualdad;

- la definición de “presencia o composición equilibrada” efectuada por la disposición adicional primera de la LOI -la relación 60%-40%- no se reduce a la Administración General del Estado. Se extiende a todo el ámbito sobre el que, según sus arts. 1 y 2, se proyecta. El primero, en su apartado 2 precisa que sus principios se dirigen a los “Poderes Públicos”, sin excepción, y el segundo atribuye los derechos derivados del principio de igualdad de trato y de la prohibición de discriminación a “todas las personas”, de nuevo sin excepción.

Son muchas las bondades de la composición equilibrada del órgano instructor y evaluador.

Así y como señala con gran acierto el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia, Don Gabriel Doménech Pascual, concurren los siguientes aspectos positivos⁴⁴:

- *tanto la diversidad como la paridad permiten que el órgano en cuestión obtenga más información y de mayor calidad; acrecientan y enriquecen los datos que servirán de base para actuar.*
- *tanto la pluralidad como la proporcionalidad tienden también a mejorar los procesos deliberativos y decisionales: propician, por ejemplo, que se contrasten diversas opiniones y se entable un diálogo crítico entre personas que mantienen posiciones contrapuestas; previenen la polarización, la adopción de decisiones sesgadas hacia los extremos; amplían las perspectivas o maneras de ver los problemas considerados, las interpretaciones, explicaciones y predicciones que a partir de la información disponible puedan formularse, así como las estrategias utilizadas para solucionar esos problemas.*
- *ambos rasgos, especialmente la proporcionalidad, posibilitan que en tales decisiones y en las deliberaciones que las preceden se tengan en cuenta adecuadamente las preferencias y los intereses de las personas a las que deberían servir de manera óptima los correspondientes órganos. Es probable que una persona se muestre más empática y dispuesta a defender los intereses del grupo social al que pertenece que los de otros grupos”.*

⁴⁴ DOMÉNECH PASCUAL, G., “La tragicomedia en la paridad. Sobre la composición plural y equilibrada de órganos representativos” en Indret, octubre 2018, pp. 10-11 (<https://indret.com/la-tragicomedia-de-la-paridad/>).

Un **ejemplo** de bases reguladoras de ayudas vinculadas al sector cultural en las que se contempla la presencia de la mujer en la Comisión de asesoramiento, lo encontramos en la Orden CUD/582/2020, de 26 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas estatales para la producción de largometrajes y de cortometrajes y regula la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales⁴⁵ en la que se dispone lo siguiente:

“A esta Comisión le serán de aplicación las normas de funcionamiento que establece la sección 3.ª del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, así como los motivos de abstención y posibilidad de recusación establecidos en su sección 4.ª. La composición se ajustará al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres que establece el art. 54 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres”.

Otro ejemplo lo constituye la convocatoria pública de subvenciones destinadas a la organización de festivales y ferias culturales 2022/2023 del Ayuntamiento de Madrid, aprobada por Decreto de 4 de mayo de 2022 de la delegada del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte, que dice:

“De conformidad con los artículos 51 y 42 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, en su composición se garantizará la presencia equilibrada de hombres y mujeres, entendiéndose que se respeta la misma cuando ambos sexos estén representados al menos en un 40%⁴⁶”.

A continuación, incluimos una **propuesta de cláusula** con relación al **órgano instructor o evaluador**:

⁴⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-6921>

⁴⁶ https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/boam9133_1380.pdf?numeroPublicacion=9133&idSeccion=7438043732390810VgnVCM1000001d4a900aRCRD&nombreFichero=-boam9133_1380&cacheKey=50&guid=99cee95862570810VgnVCM1000001d4a900aRCRD&cs-v=true

Comisión de valoración.

Para la valoración y selección de las solicitudes presentadas se constituirá una Comisión de Valoración de las ayudas.

De conformidad con los artículos 51 y 42 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, en su composición se garantizará la presencia equilibrada de hombres y mujeres, entendiéndose que se respeta la misma cuando ambos sexos estén representados al menos en un 40%.

Asimismo, se contará con al menos una persona con conocimientos en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que acredite su experiencia en la práctica.

Se acordará por consenso y en todo caso, por mayoría, que las reuniones y deliberaciones que tengan lugar se celebrarán en fechas y horarios flexibles, teniendo en cuenta las circunstancias personales y familiares de las personas que compongan el órgano colegiado.

En las Actas de las reuniones se deberá hacer constar una lista de los asistentes, la descripción del desarrollo de las reuniones, y, en su caso, las propuestas de medidas a adoptar en el futuro para cumplir los objetivos de igualdad. Estas se remitirán obligatoriamente, una vez terminadas sus funciones, a la Administración convocante, quien podrá requerir información suplementaria cuando así lo considere.

2.8. *Justificación de la aplicación dada a las subvenciones y cumplimiento de las obligaciones*

Una vez concedida la subvención, el beneficiario tiene una serie de obligaciones, entre otras, la de justificar el empleo de los fondos obtenidos para la finalidad prevista, el cumplimiento de las obligaciones asumidas, y la finalidad perseguida.

La LGS, en sus arts. 15, 16, 30, 32, 34 y 37, regula de manera pormenorizada la necesidad de justificar el empleo de los fondos obtenidos, pero no se refiere a la justificación de las obligaciones vinculadas a la igualdad de género.

Es por ello por lo que es de suma importancia que en la bases reguladoras o convocatorias de las subvenciones y, en su caso, en el convenio relativo a las subvenciones nominativas, se determine la obligación del beneficiario de la subvención de justificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas con relación de la igualdad de género y los mecanismos para hacerlo, así como las consecuencias de su incumplimiento. Sólo así podrá el órgano adjudicador verificar su cumplimiento y, por consiguiente, garantizar la efectividad de las cláusulas con perspectiva de género.

Estos mecanismos pueden ser de muy diversa índole, en función del tipo de obligaciones exigidas.

Un **ejemplo** de algunos de estos mecanismos de justificación lo vemos en la Orden Foral 39E/2022, de 1 de abril, de la consejera de Cultura y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria de la subvención “Generazinema Festivales 2022”, en la que se dispone lo siguiente:

“Para la justificación, el beneficiario deberá presentar la siguiente documentación:

- c) Una memoria explicativa de la actividad ejecutada que incluya además de información sobre los pases de películas y el conjunto de las actividades programadas, datos de asistencia segmentados por edad y sexo de las personas asistentes. Asimismo, la memoria deberá incluir un informe evaluador de la realización del proyecto, en el que conste el grado de cumplimiento de los distintos aspectos del proyecto respecto a lo recogido en la memoria descriptiva que se presentó al inicio. En el caso de que se hayan realizado medidas para favorecer la sostenibilidad y la conciliación, se deberá incluir información sobre las mismas.*
- d) Memoria de género que refleje los siguientes datos:*
 - Estructura de la entidad: distribución por sexo en órganos rectores y masa social.*
 - Temáticas abordadas por el festival, señalando si su contenido incide en la ruptura del rol o estereotipo de género (especificar y justificar brevemente).*
 - Participación en el equipo del festival de hombres y mujeres, especificando el número y rol que desempeñan.*
- e) Los elementos impresos promocionales y de publicidad y/o los enlaces a las páginas web donde se haya realizado la difusión”.*

Y otro **ejemplo** lo vemos en el Decreto de 5 de marzo de 2021, de la delegada del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte por el que se aprueba la convocatoria pública de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la promoción internacional de editoriales madrileñas durante los años 2021 y 2022, en el que se establece lo siguiente:

“La cuenta justificativa simplificada contendrá la siguiente documentación por cada periodo:

- a) *Una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, firmada por el representante legal, donde venga indicado:*
- *Un análisis sobre igualdad de género que incluya: datos relativos a la situación y posición de las mujeres, incorporando indicadores de género, a la fecha de justificación, y un informe de impacto de género en la ejecución del proyecto, actividad o finalidad subvencionada referido a la aportación que ha realizado la entidad para contribuir a la igualdad”.*

A continuación, incluimos una serie de **ejemplos de cláusulas** con relación a la **justificación**, atendiendo a los tipos de obligaciones exigidas en la convocatoria correspondiente:

Propuesta 1ª:

Si la entidad beneficiaria tiene entre sus obligaciones cerciorarse de que el número de mujeres beneficiarias o usuarias no puede ser inferior al 50%, el órgano concedente podrá exigir la justificación mediante:

La aportación de una memoria justificativa en la que se reflejen los datos identificativos de las personas beneficiarias o usuarias, desagregados por sexos.

Propuesta 2ª:

Si la entidad beneficiaria ha asumido el compromiso de que en las acciones de comunicación y publicidad de la actividad no se haga un uso sexista del lenguaje y de las imágenes, el órgano concedente podrá exigir la justificación mediante:

La aportación de copia de los materiales de comunicaciones y publicidad de la actividad subvencionada, en los que conste reflejado el uso no sexista del lenguaje y las imágenes, así como, en su caso, el enlace de la página web en donde se encuentren publicados.

Propuesta 3ª:

Si la entidad beneficiaria tiene entre sus obligaciones cerciorarse de que el número de mujeres contratadas laboralmente para la ejecución del proyecto, con cargo a la subvención, no puede ser inferior al XXX%, el órgano concedente podrá exigir la justificación mediante:

La aportación de las nóminas del personal contratado para la ejecución del proyecto, con cargo a la subvención.

2.9. Evaluación del impacto de las subvenciones y de las condiciones de género

Como hemos avanzado en el apartado 4, es importante que el Plan especifique el régimen de seguimiento y evaluación y acompañe los objetivos perseguidos de un sistema de indicadores, que permitan, no sólo cuantificar la situación de partida y los resultados esperados, sino también cotejar los resultados efectivamente alcanzados a través de las subvenciones planificadas.

Sólo así podrá valorarse *a posteriori* si las líneas de subvenciones, tal y como están configuradas, permiten alcanzar los objetivos marcados. Pues, si como sucede en el ámbito de la cultura, los estudios reflejan una infrarrepresentación de la mujer, constituye una obligación de las Administraciones públicas que conceden las ayudas revisar y reforzar los criterios de género que se incluyen en las bases y en las convocatorias.

En este sentido, es importante destacar la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, que apunta de manera expresa la obligación de los órganos promotores de las correspondientes subvenciones de establecer indicadores que permitan realizar la evaluación del grado de cumplimiento y efectividad de las medidas referidas anteriormente (art. 21 ter).

A continuación, incluimos un **ejemplo de cláusula** de utilidad para realizar una **correcta evaluación de las ayudas o subvenciones**:

Resultado esperado: Aumentar la producción de obras dirigidas exclusivamente por mujeres.

Indicador 1: Número de proyectos, dirigidos por mujeres, apoyados.

Situación de partida (2020): 12 proyectos

Objetivo 2021: 14 proyectos

Objetivo 2022: 16 proyectos

Objetivo 2023: 17 proyectos

Indicador 2: Importe medio de la ayuda por proyecto.

Situación de partida (2020): 1.000.000 €

Objetivo 2021: 1.200.000 €

Objetivo 2022: 1.400.000 €

Objetivo 2023: 1.600.000 €

2.10. Lenguaje no sexista

Antes de finalizar, no queremos dejar de mencionar otro aspecto que, en absoluto, es menos importante que los restantes que hemos abordado a lo largo del presente apartado. Nos referimos al empleo de un lenguaje no sexista, previsión que debe tenerse en cuenta por las Administraciones públicas en la redacción de las bases y convocatorias de ayudas y subvenciones y que, asimismo, debe incluirse en las mismas como medida de obligado cumplimiento por las personas beneficiarias en el desarrollo de sus actividades y proyectos subvencionados.

La relación entre el lenguaje y la invisibilización de las mujeres ha sido estudiada y acreditada por lingüistas desde los años setenta, en el sentido de que lo que no se nombra no existe, por lo que para lograr la igualdad entre mujeres y hombres el lenguaje ha de representar equilibradamente a ambos.

En este sentido, es ilustrativo referirnos al Informe del Parlamento Europeo titulado “Un lenguaje neutral en cuanto al género”⁴⁷, que dispone que:

“La finalidad del lenguaje neutral en cuanto al género es evitar opciones léxicas que pueden interpretarse como sesgadas, discriminatorias o degradantes al implicar que uno de los sexos o género social es la norma. La utilización de un lenguaje equitativo en cuanto al género e inclusivo también ayuda a reducir los estereotipos de género, favorece los cambios sociales y contribuye a lograr la igualdad de género”.

Hoy en día esta medida goza plenamente de respaldo legislativo, como demuestra tanto cierta normativa autonómica en materia de igualdad (por ejemplo, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, que dispone que las bases reguladoras han de obligar a realizar un uso no sexista en todo tipo de lenguaje e imágenes), como la general (así, el art. 14.11 LOI, declara la obligación de los poderes públicos de implantar un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas).

Un **ejemplo** de cláusula dirigida a exigir el uso de un lenguaje no sexista lo encontramos en el Decreto de 13 de mayo de 2022, de la delegada del Área de Gobierno de Cultura Turismo y Deporte del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprueba la convocatoria pública de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva destinadas

⁴⁷ https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/187095/GNL_Guidelines_ES-original.pdf

a ayudas a la creación contemporánea y a la movilidad nacional e internacional 2022/2023, en el que se establece lo siguiente:

*“En cumplimiento del art. 5.4.2 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha 13/09/2018 por el que se aprueban las directrices para la aplicación de la transversalidad de género en el Ayuntamiento de Madrid, las entidades subvencionadas **en las propuestas presentadas** a la presente convocatoria deberán evitar el **uso discriminatorio tanto en el lenguaje como en las imágenes** y deberán utilizar una comunicación inclusiva **durante todo el período de ejecución** de la subvención concedida”.*

3. Becas, premios y certámenes

Una vez analizada la introducción de cláusulas con perspectiva de género en las bases reguladoras y convocatorias de subvenciones, resulta pertinente referirse a las becas, premios y certámenes, cuyo régimen jurídico de aplicación es el mismo, con la única excepción de los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario (art. 4.a) LGS).

Estos últimos premios, a diferencia de los regulados por la LGS que implican la disposición de fondos públicos, son una recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio, lo que justifica la aplicación de una regulación distinta (Sentencia del Tribunal Constitucional 212/2012, de 14 de noviembre de 2012)⁴⁸. Su régimen jurídico se alberga en las respectivas convocatorias y órdenes de concesión, y, en particular, por lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP).

En el caso de las becas, su proceso de tramitación es similar al de las ayudas y subvenciones. Por ello y a fin de evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos a lo expuesto en el anterior apartado II, que por analogía se aplica a las becas y a su proceso de concesión, realizando las lógicas adaptaciones que por su naturaleza sea necesario llevar a cabo.

En lo que se refiere a los premios, que se otorgan previa solicitud de su beneficiario, el proceso es más sencillo. A modo de ejemplo, la fase de justificación no es nece-

⁴⁸ <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2012-15093.pdf>

saría. En todo caso y a los efectos que aquí nos ocupan, en su tramitación pueden y deben incorporarse cláusulas con perspectiva de género.

De hecho, es de destacar que la propia Ley Navarra 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres, dispone el deber de las Administraciones públicas de Navarra de *“garantizar que el otorgamiento de premios, distinciones y reconocimientos en el ámbito de la cultura se adapte al principio de representación equilibrada, tanto en lo referente a las personas premiadas como a los jurados”*. Sería deseable que en la normativa estatal se incluyese una referencia similar a esta última, si bien esta omisión puede ser suplida mediante su inclusión en las propias bases reguladoras.

A continuación, incluimos a modo de **ejemplo**, la convocatoria de premio literario en Bizkaia, realizada a través del Decreto Foral 62/2019, de 28 de mayo, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria del XI premio literario Bizkaldatz 2019 «Esta historia la escribes tu/jarraitzeko prest? Orain zure txanda da»⁴⁹, en la que se incluyen cláusulas con perspectiva de género:

“1. Fundamentación

La presente convocatoria, de conformidad con las obligaciones que a las Administraciones Públicas corresponden en relación al principio de igualdad entre mujeres y hombres contenidas en la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, y desde una perspectiva de género, ha considerado la importancia e influencia de las obras literarias en nuestra sociedad en cuanto medios de sensibilización y transmisión de valores y roles sociales; por ello se establece como requisito que los relatos presentados a este concurso están obligados a respetar la igualdad de sexos y la perspectiva de género, a favor de una literatura y en definitiva una cultura que abogue por la igualdad entre hombres y mujeres.

2. Objeto

Base 1. —Objeto del concurso literario

5. Los relatos presentados a este concurso están obligados a respetar la igualdad entre hombres y mujeres conforme a lo dispuesto en la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y demás disposiciones legales vigentes.

3. Requisitos del beneficiario / prohibiciones

Base 2. Personas beneficiarias.

4. Quedarán excluidas de la convocatoria regulada por el presente Decreto, durante el periodo que establezca la correspondiente sanción, aquellas personas sancionadas

⁴⁹ https://www.bizkaia.eus/kultura/Dirulaguntzak_eta_laguntzak/pdf/1-473_2019_cas.pdf?hash=480f89d265d06f3f4dbbf4661ed6ea0d

administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo y las sancionadas con esta prohibición en virtud de la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

4. Criterios de valoración

Base 9. —Criterios de valoración de los relatos

1. *El tribunal calificador designado a los efectos de esta convocatoria valorará las solicitudes presentadas en plazo, otorgándose los premios a aquellos relatos que, a juicio del mismo, obtengan mayor puntuación, sobre un máximo de 10 puntos, conforme a los siguientes criterios y puntos:*

- a) *Continuidad y unidad con el relato propuesto: hasta 4 puntos.*
- b) *Calidad literaria: hasta 3 puntos.*
- c) *Creatividad en el desarrollo de la historia: hasta 3 puntos.*

2. *El premio podrá ser declarado desierto si ninguno de los relatos presentados reúne, según criterio del tribunal, los requisitos exigidos para su selección o si su valoración resulta insuficiente.*

3. ***El Tribunal calificador tiene potestad para excluir aquellos relatos que no respeten la igualdad entre hombres y mujeres conforme a lo dispuesto en la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, en la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y demás disposiciones legales vigentes.***

5. Composición del jurado

Base 11. —Tribunal calificador

1. *Para el análisis y la evaluación de los relatos presentados, se constituirá un tribunal calificador cuyas personas integrantes serán designadas por la diputada de Euskera y Cultura de la Diputación Foral de Bizkaia, mediante Orden Foral. A tal efecto se cumplirá lo establecido en el art. 44 de la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres”.*

Otro **ejemplo**, lo encontramos en el Plan Estratégico para la Igualdad de Hombres y Mujeres 2022-2025⁵⁰, que prevé expresamente *“Incorporar la perspectiva de género interseccional en las políticas culturales y sus distintas manifestaciones, especialmente en los jurados de premios nacionales, comisiones de valoración de ayudas, becas y subvenciones, así como en los museos, archivos y en todo el ámbito del patrimonio cultural”.*

⁵⁰ <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE1824.pdf>



	<p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE</p>
--	---------------------------	--

	<p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA</p>
--	---------------------------	--

<p>CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES</p>	
--	--